

VIVIENDA

XVI INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
XVI INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

VIVIENDA

Director

Guillermo Escobar

t
trama
EDITORIAL.ES

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman - PROFIO

Federación Iberoamericana de Ombudsman
www.portalfio.org

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica
Fundación General de la Universidad de Alcalá
<https://pradpi.es>

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)
<http://profio.info>

© FIO
Federación Iberoamericana de Ombudsman

© PRADPI
Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica
Fundación General de la Universidad de Alcalá

© GIZ
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Ilustración de portada: Pablo Maojo

Producción: Trama editorial, 2018
Blanca de Navarra, 6
28010 Madrid
Tel: 91 702 41 54
www.tramaeditorial.es

ISBN: 978-84-948465-8-8
Depósito legal: M-35567-2018

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
XVI INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

VIVIENDA

Director

Guillermo Escobar (*Universidad de Alcalá*)

Colaboradores

Soledad Patané (*Defensoría de Argentina*)
Nadia Cruz (*Defensoría de Bolivia*)
Edmundo Antônio Dias (*Procuraduría de Brasil*)
Dhayana Guzmán (*Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile*)
Mary Lys Silva (*Defensoría de Colombia*)
Tatiana Mora (*Defensoría de Costa Rica*)
Rocío Nasimba (*Defensoría de Ecuador*)
Mireya Tobar (*Procuraduría del El Salvador*)
José Núñez y Pedro Baena (*Defensoría de España*)
Julio César Hernández (*Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala*)
Lincoln Villanueva (*Comisionado de Honduras*)
Consuelo Olvera (*Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*)
María Paz Alcaraz y Alejandra Barrios (*Defensoría de Paraguay*)
Miguel Menezes (*Provedor de Justiça de Portugal*)
Rolando Meléndez (*Procuraduría de Derechos Humanos de Puerto Rico*)
Magdalena Gutiérrez (*Defensoría de Uruguay*)
Alejandra Celi (*Universidad de Alcalá*)
Javier Ortega (*Universidad de Alcalá*)
Juli Ponce (*Universidad de Barcelona*)

Comité Asesor

Koldo Casla (*Universidad de Newcastle*)
Luis Jimena y Carmen Salcedo (*Universidad de Valencia*)
Xavier Mauri (*Fundació Hàbitat3*)
Yira Morante (*Universidad de Cartagena*)
Sergio Nasarre (*Universidad Rovira i Virgili*)
Sonia Olea (*Cáritas*)
Juli Ponce (*Universidad de Barcelona*)

PROVIVIENDA

Eduardo Rojas (*Universidad de Pensilvania*)
Raquel Rolnik (*Universidad de São Paulo*)
Javier Rubio (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*)
Julio Tejedor (*Universidad de Zaragoza*)
Marcos Vaquer (*Universidad Carlos III*)

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

Consejo Rector

Presidenta

Iris Miriam Ruiz Class
Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico

Vicepresidente Primero

Alfredo Castellero Hoyos
Defensor del Pueblo de Panamá

Vicepresidenta Segunda

Deborah Duprat
Procuradora Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil

Vicepresidente Tercero

David Tezanos Pinto
Defensor del Pueblo de Bolivia

Vicepresidente Cuarto

Francisco Fernández Marugán
Defensor del Pueblo de España

Vicepresidente Quinto

Raúl Alberto Lamberto
Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (Argentina)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
I. PANORAMA INTERNACIONAL	
1. Derecho Internacional Universal	23
2. América Latina	51
3. Europa	65
II. PANORAMA NACIONAL	
1. Argentina	89
2. Bolivia	103
3. Brasil	121
4. Chile	147
5. Colombia	157
6. Costa Rica	169
7. Ecuador	181
8. El Salvador	193
9. España	213
10. Guatemala	227
11. Honduras	239
12. México	251
13. Paraguay	263
14. Portugal	275
15. Puerto Rico	303
16. Uruguay	317
17. Venezuela	331
18. SÍNTESIS	349

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. Argentina	373
2. Bolivia	379
3. Brasil	381
4. Chile	393
5. Colombia	395
6. Costa Rica	401
7. Ecuador	409
8. El Salvador	417
9. España	425
10. Guatemala	435
11. Honduras	441
12. México	445
13. Paraguay	449
14. Portugal	457
15. Puerto Rico	467
16. Uruguay	475
17. Venezuela	481
18. SÍNTESIS	495

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS 507

COLABORADORES 517

MIEMBROS DE LA FIO 521

PRESENTACIÓN

Cumpliendo con una responsabilidad social ineludible, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) presenta su XVI Informe sobre Derechos Humanos, basado en la problemática de la Vivienda.

Es nuestro empeño como defensores, realizar un atisbo a esta situación que se agrava de día a día y que merece una atención –como ciertamente una profunda introspección–, sobre nuevas avenidas de desarrollo, normativas, y políticas públicas eficientes.

Busca este Informe el empoderamiento para forjar una responsabilidad social de todos los sectores implicados, y generar la voluntad del cambio hacia una necesidad apremiante de derechos humanos.

El acceso a una vivienda, digna y adecuada, está consagrado como uno de los principales derechos de la Humanidad. Aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). No es abstracto este concepto, sino que está íntimamente ligado al contorno normal del desarrollo de la dimensión social del individuo.

El derecho a la vivienda no se limita al radio de acción personal, sino que estriba igualmente en comunidades seguras en las que la familia pueda desarrollar sus perspectivas de vida en paz, con dignidad y salud física y mental.

La ONU destaca que más de la mitad de los 7.000 millones de habitantes del mundo (el 54%) vive en áreas urbanas, y que para el año 2050 la cifra será de 66%. El reto se acrecienta en las áreas urbanas para captar esa migración natural hacia centros de trabajo, acceso al progreso y subsistencia social.

El derecho a una vivienda adecuada es igualmente garantía esencial del derecho a la familia, y eje en la interdependencia entre los diferentes derechos humanos.

El acceso a la vivienda, y la seguridad de su tenencia, no sólo se caracteriza por «la propiedad individual» sino en otras variantes tales como el arrendamiento, la propiedad colectiva, el arriendo y otras modalidades que potencian la red social de la ciudad.

La carestía de una vivienda enfrenta a la persona a la marginación y al atropello de sus derechos. Sumado a ello, el difícil acceso a la vivienda por los altos costos incluso de los alquileres, las extensas listas de espera para recibir ayudas del Gobierno y un creciente problema de salud mental, parecen ser razones preponderantes que obligan a miles a vivir en el desamparo de las calles.

Debido a estas causas y múltiples otras que se examinan en el Informe a continuación desde las perspectivas de cada país o región, encontramos también la situación de personas afectadas por un contexto de exclusión social debido al desalojo.

Desafortunadamente, no nos topamos con casos aislados, sino con un problema que se viene acrecentando en contra de la estabilidad social. El Comité de Derechos Económi-

cos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha manifestado que «los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos». Entre estos pudiéramos mencionar el derecho a la educación, a la intimidad y a vivir en sociedad. Estas variantes se presentan en cada lugar y no son excepción, sino una dura realidad que debemos atender.

Sumado a ello se presentan situaciones de violencia regional e intranacional, así como las condiciones habituales del medio ambiente, que inciden en la conservación del hábitat tras los efectos de un huracán, terremoto, deslave, tsunami o incendio.

Este Informe busca igualmente forjar la conciencia pública sobre una vivienda digna, que es mucho más que el concepto de propiedad privada.

Nuestra reflexión gira ampliamente sobre el derecho a la vivienda, especialmente sobre su institucionalidad.

Alentamos nuevos propósitos de convivencia donde se asegure a cada cual el pleno disfrute de sus derechos y libertades individuales. La vivienda es eslabón principal en esta conceptualización y la FIO la aborda con un claro sentido de responsabilidad, compromiso y como agentes garantes del cambio.

Iris Miriam Ruiz Class

Presidenta de la Federación Iberoamericana de Ombudsman
y Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico

INTRODUCCIÓN

1. Este *XVI Informe sobre Derechos Humanos* de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, relativo a la Vivienda, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su Estatuto¹. En segundo lugar, cristaliza, nuevamente, la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los Derechos Humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas². Sólo desde el conocimiento de la realidad esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este *XVI Informe*, la Federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña pero cada vez más importante comunidad internacional de los Derechos Humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Al menos desde la importante Observación General núm. 10, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, las Defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los Derechos Humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999 (y es aceptado unánimemente en la doctrina científica), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los Derechos Humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la

¹ Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendientes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

² El artículo 7 c) del Estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los Derechos Humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este Informe hay mucho de denuncia.

globalización no ha de ser sólo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay Derechos Humanos nacionales e internacionales sino un sistema único de Derechos Humanos que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de Informes paralelos a los gubernamentales en los Comités derivados de tratados internacionales sobre Derechos Humanos. La Federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones³ y de los proyectos en marcha, muchos de ellos bajo la asistencia técnica del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en su manos es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra institución, ya con más de veinte años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los Derechos Humanos. Las alianzas estratégicas entre la Federación y los organismos que persiguen fines similares⁴, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros Informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos⁵.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece la obligación, jurídicamente exigible, de los Estados Partes de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». La República Federal de Alemania, y en concreto su Agencia de Cooperación Internacional (GIZ)⁶, y el Defensor del Pueblo de España⁷, aportan, con el apoyo a este Informe, su grano de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los Derechos Humanos.

El XVI Informe, como los anteriores es, entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La Federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por décimo quinta ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello⁸. Desde que en 2003 el Presidente

³ Vid., por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006, el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010, así como las aportaciones de representantes de las Instituciones citadas y de otras en la obra *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁴ Aquí habría que incluir no sólo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los Derechos Humanos sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

⁵ Vid. al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID en febrero de 2006 y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

⁶ Agradecemos a Julia Unger y Cecilia Bernuy su apoyo, por quinto año consecutivo, al trabajo que el PRADPI realiza para la FIO.

⁷ Agradecemos al Defensor del Pueblo en funciones, Francisco Fernández Marugán, así como a su Jefa de Relaciones Internacionales, Carmen Comas-Mata y al Secretario General de la Institución, José Manuel Sánchez Saudinós, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del Programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España.

⁸ No es ésta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas Instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la *web* <https://pradpi.es>, que incluye información actualizada sobre las Defensorías, un amplio gestor documental (cerca de las 3.000 referencias), numerosas publicaciones sobre la figura del Ombudsman y sobre temas de interés para este y un Diccionario de Derechos Humanos. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantie-

Eduardo Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Munda-raín, Enrique Múgica, Omar Cabezas, Beatriz Merino, Anselmo Sella, Raúl Plascencia, Manuel Páez, Jorge Otálora, José de Faria y e Iris Miriam Ruiz), hecha suya por el conjunto de la Federación, de elaborar una serie de Informes anuales sobre Derechos Humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada Defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre Derechos Humanos; de ahí los capítulos de cada Informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las Defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática de los mismos, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la Universidad⁹, personalizada en el Director del Informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones¹⁰.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la Federación en febrero de 2017 para este *XVI Informe*, hecho suyo por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, insiste en la línea de trabajo prioritaria para la FIO, esto es, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y en especial del disfrute de estos por los colectivos en situación de vulnerabilidad. No es necesario insistir en este lugar en la importancia del décimo sexto tema escogido por la Federación. Para constatar dicha importancia basta además leer la presentación de la Presidenta y los capítulos I y II del Informe, donde se da cumplida cuenta de la persistente gravedad del problema de la vivienda: cada vez existe mayor acuerdo en afirmar que el principio básico de universalidad de los derechos humanos no se verá cumplido mientras persistan tan radicales diferencias en el disfrute de la vivienda entre unos y otros habitantes del mismo país y entre unos y otros países.

3. A esta Introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el Informe es, como reza el título de la serie, *sobre Derechos Humanos*. Por ello, el análisis de la temática de la vivienda se realiza desde esta perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las Defensorías no sólo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos). La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces

ne desde hace años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, del que forman parte, de momento, 25 cursos monográficos *on line*, de ocho semanas de duración cada uno, una Maestría, más generalista, también *on line*, de dos años de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», así como congresos, seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable.

⁹ Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las Defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la Universidad carece del conocimiento de las Defensorías sobre la problemática real de los Derechos Humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

¹⁰ Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al Director del Informe, dejando a éste plena autonomía para realizar su función.

discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, entender las obligaciones estatales de supervisión de la calidad de la vivienda como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas.

No hay derechos sin obligaciones y la actuación típica del Ombudsman radica en el control (más persuasivo que coactivo, como es sabido) del poder público. Tras la exposición del marco jurídico general e institucional, se describe la normativa aplicable en Iberoamérica sobre la materia. La exposición de todo este panorama pone en evidencia el carácter exigible del derecho a la vivienda, sea, como decíamos, en forma de típicos derechos subjetivos, sea en forma de meras obligaciones objetivas. La configuración de derechos de prestación como auténticos derechos ocupa en nuestro análisis un lugar primordial.

Por último, como también es habitual en la FIO, hace especial hincapié en la problemática de las garantías, incluyendo una apuesta por la eficacia de procedimientos de control, tanto en la vía administrativa como judicial, sin olvidar la importancia de las labores de promoción, en coordinación con la sociedad civil. Una vez más, la FIO hace suyo el clásico aserto de que no hay derechos propiamente dichos sin garantías eficaces de los mismos.

4. En la elaboración del Informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los quince anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el Derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las Defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse sólo de él, ni mucho menos, la satisfacción de todas las demandas de protección del derecho a la vivienda: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos (muchos países cuentan con buenas leyes, en su mayoría recientes) resulta casi estructural en muchos de nuestros países y es este uno más de los muchos ámbitos del Derecho donde más llamativa resulta la distorsión entre norma y realidad.

La Federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los Informes sobre Derechos Humanos elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima), las Defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación democrática (nombradas normalmente por el Parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los Derechos Humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al Ejecutivo¹¹. En un Estado de Derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las Defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los Derechos Humanos (perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los Derechos Humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

Desde la perspectiva señalada, se comienza exponiendo la normativa internacional universal, latinoamericana y europea (capítulo I) y nacional (capítulo II) relativa al derecho a la vivienda. Los análisis internacional y nacional se complementan de forma recíproca,

¹¹ Para una panorámica, vid. la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

pero dándose prioridad metodológica al segundo de ellos, que es el ámbito natural de actuación de las Defensorías; así por ejemplo, la sistematización temática se hizo a partir del Derecho nacional y no del internacional¹².

Evidentemente, la exposición no es sólo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del Derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

A continuación, en el capítulo III se da cuenta de las actuaciones más significativas de las Defensorías relacionadas con el marco jurídico expuesto en el capítulo II. La exposición da cuenta especialmente de lo realizado en los últimos años, con la fecha de cierre de mediados de 2018.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las Defensorías nacionales respectivas, designados en cada caso por el titular de la Institución. Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el Director del Informe. Gracias a Internet, la comunicación entre colaboradores y Director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del Informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La Federación considera, en la línea de los Informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos Parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas sólo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las Defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los Derechos Humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad. Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido¹³. En el capítulo III se exponen las actuaciones de las Defensorías en materia de protección del derecho a la vivienda, siendo evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la Defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este Informe) no se solicitó a las Defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El Informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la Federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la

¹² No fue preciso forzar demasiado las categorías típicas del Derecho internacional: una nueva muestra de la posibilidad (y la necesidad) de avanzar en la construcción de una dogmática de los Derechos Humanos que dé cuenta conjuntamente de lo nacional y lo internacional.

¹³ Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas Instituciones pero que no han sido aprobadas oficialmente por estas. Si cada funcionario, que participa en el Informe en nombre de su Institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable el respaldo explícito del titular de su Institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

actuación de las Defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este Informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso común, en la línea de los objetivos fundacionales de la Federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las Recomendaciones del Informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas *web* de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas *web* y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III. También en el gestor documental del PRADPI, el lector podrá encontrar los documentos más importantes.

5. Como en años anteriores, el propósito de este *XVI Informe* va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las Defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la Federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (Recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las Defensorías que componen la Federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de un amplio número de personas con carencias habitacionales, cuya realidad inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los Informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la Federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente, en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la Federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el Director del Informe a partir de los estándares internacionales¹⁴ y de la experiencia de las mismas Defensorías, los colaboradores nacionales del Informe y un equipo de siete expertos de alto nivel realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por el Director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las Defensorías, un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la Federación.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la Federación, dirigirlas a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las Defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores,

¹⁴ Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

y en relación a cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la Federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada Defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las Defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La Federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes».

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de veinte Instituciones nacionales de designación parlamentaria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este Informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras Instituciones, públicas o privadas, relacionadas con el derecho a la vivienda, más teniendo en cuenta que en época de crisis y por tanto de creciente pobreza y precariedad, este trabajo no solo no ha de disminuir, sino por el contrario, debe redoblar sus esfuerzos.

Por último, llamamos la atención sobre tres puntos de esencial importancia para la vida de la Federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los quince Informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este *XVI Informe* a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la Federación. En segundo lugar, la publicación, nuevamente bajo los auspicios del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, de un mecanismo de seguimiento periódico de las recomendaciones de años anteriores, desgranadas en un selecto pero significativo conjunto de indicadores muy específicos y detallados¹⁵, como una forma de evitar que nuestros Informes se queden en un mero ejercicio intelectual¹⁶ o en una tarea totalmente inútil. No se pretende otra cosa que, en línea con nuestro mandato estatutario, seguir trabajando en la constante promoción del respeto a los Derechos Humanos, siempre en la línea de avanzar sobre lo realizado, evitando tener que comenzar de nuevo cada día. En esta misma dirección, en tercer lugar, insistiendo en la línea de Informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del Informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la Federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los Informes que anualmente las Defensorías presentan en sus respectivos Parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

¹⁵ Federación Iberoamericana de Ombudsman, *Derechos Humanos en Iberoamérica. Balance del cumplimiento de las recomendaciones 2003-2014*, Trama, Madrid, 2015. Disponible en <https://pradpi.es>.

¹⁶ Tampoco se trata de convertir las recomendaciones en normas vinculantes para los Estados, algo que resultaría difícil, por su generalidad y que en todo caso no está previsto ni en los Estatutos de la Federación ni en el Derecho propio de los países miembros de la FIO.

I. PANORAMA INTERNACIONAL

1. DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL *

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA: 6.1. Mujeres; 6.2. Niñez y adolescencia; 6.3. Personas con discapacidad; 6.4. Personas en situación de pobreza y sin hogar; 6.5. Migraciones y movilidad humana; 6.6. Pueblos indígenas y minorías. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En el ámbito universal el derecho a la vivienda digna se ha reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. En esa línea, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en el artículo 25.1, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros derechos, la vivienda a ella y a su familia. Así, también, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) recoge el derecho a la vivienda dentro del derecho a un nivel de vida adecuado y

El derecho a la vivienda como parte del derecho a un nivel de vida adecuado: instrumentos universales

* *Abreviaturas:* ACNUDH = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Agenda 2030 = Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; CCPR = Comité de Derechos Humanos; CDESC = Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; CDPD = Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; CEDAW = Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; CERD = Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; CMW = Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Comité CEDAW = Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; CRC = Comité de los Derechos del Niño; DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos; ECOSOC = Consejo Económico y Social; EPU = Examen Periódico Universal; IASC = Comité Permanente entre Organismos; NAU = Nueva Agenda Urbana; ODS = Objetivos de Desarrollo Sostenible; OG = Observaciones Generales; OIT = Organización Internacional del Trabajo; OMS = Organización Mundial de la Salud; ONU-Hábitat = Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; UNHRP = Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda.

determina que: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento» (art. 11.1).

Otros instrumentos internacionales que reconocen este derecho son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.e.iii), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14.2.h), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27.3), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (art. 21), la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 21), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 43.1), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 28), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (art. 21.1 y 23). Normas a las que podemos añadir los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre los que se incluyen medidas para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, la seguridad de la tenencia y la prohibición del desalojo forzoso, de las personas en situación de pobreza (VI)¹. Asimismo, los Principios sobre la restitución de viviendas y propiedades a los refugiados y desplazados internos². Además, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Recomendación Núm. 115, sobre la vivienda de los trabajadores, de 1961.

1.2. Instituciones

Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado varias Resoluciones relativas al derecho a la vivienda, entre las que podemos destacar la Resolución 72/226, de 20 de diciembre de 2017, y la Resolución 71/235, de 21 de diciembre de 2016, ambas para la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)³. El Consejo Económico y Social

¹ Consejo de Derechos Humanos, 21º período de sesiones, *A/HRC/21/39*, 18 de julio de 2012.

² *Vid.*, <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>

³ Pueden verse también: la Resolución 52/191, para una «Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000», de 1998; la Resolución 1995/27, «Promoción del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada», 1995; la Resolución 1994/8, «El niño y el derecho a una vivienda adecuada», 1994; la Resolución 1993/36, «Fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada», 1993; la Resolución 1992/26, «Fomento del derecho a una vivienda adecuada», 1992; la Resolución 1988/24, «Realización del derecho a una vivienda adecuada», 1988; la Resolución 16/7, «Rea-

(ECOSOC) también tiene un rol relevante en temas relativos al derecho a la vivienda. Así, por ejemplo, la Resolución 2015/10, de 10 de junio de 2015, sobre el Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020, que consiste en una serie de actividades destinadas a garantizar que los Estados Miembros levanten un censo de población y vivienda durante el período comprendido entre 2015 y 2024⁴.

Existen mecanismos propios de la Carta de las Naciones Unidas de trascendencia para garantizar el derecho a la vivienda al ser aplicables a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, aunque no hayan ratificado determinados tratados internacionales de Derechos Humanos. Estos mecanismos, revisados a partir de 2006 cuando el Consejo de Derechos Humanos⁵ reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos⁶, son tres:

**Mecanismos de la
Carta de las Naciones
Unidas**

- i. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que consisten en mandatos para presentar informes y asesorar sobre Derechos Humanos y son realizados por expertos independientes en una temática o en relación con un Estado. Los procedimientos especiales son elementos claves de las Naciones Unidas, para el derecho a la vivienda, entre otros expertos independientes, se pueden subrayar los siguientes mandatos temáticos: 1. Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado⁷; 2. Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos⁸; 3. Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad⁹; 4. Relator Especial sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos¹⁰; 5. Experta Independiente sobre el disfrute de todos los Derechos Humanos por las personas de edad¹¹; y 6. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias¹².
- ii. El Examen Periódico Universal (EPU) se creó el 15 de marzo de 2006, en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El EPU es un proceso único que incluye un examen de los expedientes de Derechos Humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y que está dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos. Durante el EPU los Estados cuentan con la oportunidad de declarar qué medidas han adoptado para

lización del derecho humano a una vivienda adecuada», 1997; la Resolución 14/6, «El derecho humano a una vivienda adecuada», 1993; y la Resolución 1988/24, «Realización del derecho a una vivienda adecuada», 1988.

⁴ *Vid.*, E/RES/2015/10.

⁵ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>

⁶ *Vid.*, Resolución 5/1, sobre la construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/5/21, pp. 5 y ss.

⁷ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2000/9.

⁸ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2004/55.

⁹ Resolución del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/26/20.

¹⁰ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/1998/25.

¹¹ Resolución del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/24/20.

¹² Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/1994/45.

mejorar la situación de los Derechos Humanos en su territorio y para cumplir con sus obligaciones internacionales.

- iii. El procedimiento de denuncias de carácter confidencial ante el Consejo de Derechos Humanos, que tiene lugar para: «abordar cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y libertades fundamentales que ocurren en cualquier parte del mundo y en cualquier circunstancia»¹³. Es posible presentar una denuncia contra cualquier Estado miembro, independientemente de que éste haya ratificado o no algún tratado concreto o formulado reservas.

Órganos de vigilancia de los Tratados

En el marco de Naciones Unidas cada uno de los tratados fundamentales establece un órgano de vigilancia del mismo, que está compuesto por expertos seleccionados de los Estados Partes. Los órganos de los tratados emiten Observaciones Generales (OG) para guiar a los Estados en la implementación adecuada de los instrumentos internacionales y, por otra parte, Observaciones finales en las que se realizan recomendaciones particulares a cada Estado. Asimismo, los órganos de los tratados pueden estar facultados para recibir denuncias individuales, siempre que esta competencia se encuentre contemplada en el tratado y haya sido aceptada por el Estado Parte (§ 5). Al estar contenido en el PIDESC, la interpretación del derecho a la vivienda le corresponde, principalmente, al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC). El CDESC ha interpretado este derecho en la Observación General Núm. 4 (OG 4), sobre «El derecho a una vivienda adecuada», y en la Observación General Núm. 7 (OG 7), sobre «El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos». Además, varios órganos de los tratados han emitido OG específicas relativas al derecho a la vivienda, principalmente para la garantía del derecho a personas en situaciones de vulnerabilidad, entre las que podemos destacar:

- El Comité de Derechos Humanos (CCPR) en su Observación General Núm. 31, referente a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, señaló que: «(...) En esferas que afectan a aspectos básicos de la vida ordinaria como el trabajo o la vivienda, los individuos están también protegidos contra la discriminación en el sentido del artículo 26» (párr. 8).
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) interpretó la aplicación de este derecho en su Recomendación General Núm. 27, relativa a la discriminación de los romaníes (párrs. 30 y 31). Asimismo, en la Recomendación General Núm. 29, relativa a la discriminación basada en la ascendencia (párr. 7.mm); en la Recomendación General Núm. 30, sobre la discriminación contra los no ciudadanos (párrs. 29 y 32); y en la Recomendación General Núm. 34, referente a la discriminación racial contra afrodescendientes (párr. 50 y 60).

¹³ *Vid.*, Resolución 5/1, sobre la construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, *A/HRC/5/21*, párr. 85 y ss.

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) se pronunció sobre el derecho de las mujeres a la vivienda en cuatro de sus recomendaciones: 1. Recomendación General Núm. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares (párr. 26); 2. Recomendación General Núm. 26, sobre las trabajadoras migratorias (párr. 26.a); 3. Recomendación General Núm. 27, sobre las mujeres de edad y la protección de sus Derechos Humanos (párr. 48). 4. Recomendación General Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (párr. 13).
- El Comité de los Derechos del Niño (CRC) se ha referido al derecho a la vivienda en siete de sus OG, que son: 1. Observación General Núm. 3, el VIH/SIDA y los derechos del niño, medidas para la garantía del derecho a la vivienda de los Niños afectados por el VIH/SIDA y niños huérfanos a causa del VIH/SIDA (párrs. 28 y ss.); 2. Observación General Núm. 6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (párr. 44); 3. Observación General Núm. 7, referente a la realización de los derechos del niño en la primera infancia (párr. 20); 4. Observación General Núm. 9, Los derechos de los niños con discapacidad, (párr. 76); 5. Observación General Núm. 11, Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (párrs. 25 y 34); 6. Observación General Núm. 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (párr. 49); y 7. Observación General Núm. 17, sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (párr. 26).
- El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) se refirió a este derecho en la Observación General Núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios (párr. 61), y en la Observación General Núm. 2, sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares (párr. 10).
- El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ha señalado elementos específicos del derecho a la vivienda de las personas con discapacidad en: 1. Observación General Núm. 2, relativa a la accesibilidad (párr. 42); 2. Observación General Núm. 3, sobre las mujeres y las niñas con discapacidad (párr. 59); Observación General Núm. 5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (párrs. 34, 38, 46, 59, 78, 92, 95, 97. j).

Existen otros órganos y entidades de las Naciones Unidas que participan en la promoción y protección de los Derechos Humanos, para el derecho a la vivienda son especialmente relevantes el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para los Asenta-

mientos Humanos (ONU-Hábitat)¹⁴ y el Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda (UNHRP).

1.3. Datos y planes

La vivienda en cifras

ONU-Hábitat ha señalado que para 2030 se estima que aproximadamente 3,000 millones de personas (el 40% de la población mundial) necesitarán tener acceso a viviendas e infraestructura básica. Este Programa de Naciones Unidas agrega que, al ser el suministro de viviendas muy limitado y al haber fracasado la planificación urbana y del sector de la construcción, se ha promovido la creación de asentamientos precarios, produciendo que en algunas ciudades hasta el 80% de la población viva en tugurios. Los datos que aporta ONU-Hábitat son alarmantes, en África subsahariana 199,5 millones de personas residen en asentamientos precarios; en Asia meridional 190,7 millones; en Asia oriental 189,6 millones; en Latinoamérica y el Caribe 110,7 millones; en Asia sudoriental 88,9 millones; en Asia occidental 35 millones; y, finalmente, en África del norte 11,8 millones¹⁵. De igual forma, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, ha subrayado que: «la urbanización es la fuerza dominante de nuestra época y el principal desafío en lo que se refiere al ejercicio del derecho a la vivienda»; y ha aportado datos según los cuales se espera que para 2050 el 66% de la población mundial sea urbana (con 2.500 millones más de habitantes), siendo en la actualidad las regiones más urbanizadas América del Norte (82%), América Latina y el Caribe (80%) y Europa (73%)¹⁶.

La Nueva Agenda Urbana

En ese contexto surge la Nueva Agenda Urbana (NAU), que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, el 20 de octubre de 2016¹⁷, y que tiene como antecedentes: 1. La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), adoptada en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) para que se abordaran los desafíos y el futuro de los asentamientos humanos, realizada del 31 de mayo al 11 de junio de 1976; y 2. La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), producto de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos para evaluar el progreso alcanzado para enfrentar cuestiones sobre urbanización des-

¹⁴ En la Resolución 56/206, la Asamblea General decidió transformar la Comisión de Asentamientos Humanos en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. La Resolución de la Asamblea General 32/162 establece los objetivos, funciones y responsabilidades del Consejo de Administración.

¹⁵ *Vid.*, <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/>

¹⁶ *Vid.*, FARHA, L., *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, 4 de agosto de 2015, párr. 4.

¹⁷ La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana el 23 de diciembre de 2016, en su Sexagésimo Octava Sesión Plenaria de su Setuagésimo Primer Período de Sesiones.

de la Declaración de Vancouver, que tuvo lugar del 3 al 14 de junio de 1996. En la NAU se fijan varios compromisos de los Estados para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, como el de: «(...) promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales» (párr. 31).

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, el 25 de septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁸ (Agenda 2030). La Agenda 2030 cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, entre los que se incluye el Objetivo 11 para «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» y que tiene entre sus metas que para 2030 se asegure el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos, adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales (ODS 11.1).

Por su parte, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en su Informe referente a las estrategias de vivienda¹⁹, recalcó la necesidad velar por la protección jurídica frente a la discriminación y de que se identifique a los grupos que padecen desventajas en el ámbito de la vivienda y se aborden los obstáculos concretos a los que se enfrentan (§ 6). Entre los grupos señalados en el Informe de la Relatora se incluyen: las mujeres; las personas con discapacidad; las personas que viven en la pobreza; los migrantes; las minorías raciales y étnicas; los pueblos indígenas; los jóvenes; las personas de edad; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; y las personas que carecen de hogar o que viven en asentamientos informales (párr. 36).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Estrategias de vivienda

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

En su OG 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, el CDESC ha interpretado que la seguridad jurídica de la tenencia²⁰, es decir, el derecho de las personas que ya disfrutaban de una vivienda a mantenerla, es uno de los elementos esenciales del contenido del derecho (OG

Seguridad jurídica de la tenencia

¹⁸ Resolución Aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.

¹⁹ *Vid.*, E/CN.4/RES/2005/25, 15 de abril de 2005.

²⁰ Se entiende por tenencia: «(...) una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad», OG 4, párr. 8.a).

Protección ante los desalojos forzosos

4 párr. 8.a). El CDESC sostiene que: «(...) Sea cual fuere el tipo de tenencia, 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. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados» (OG 4 párr. 8.a). En la misma OG 4, el CDESC agrega que: «(...) las instancias de desahucios forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional» (párr. 18).

Seis años después de la publicación de la OG 4, el CDESC emite la OG 7 que trata específicamente el tema de los desalojos forzosos²¹. En esta OG el CDESC añade que para que exista un sistema de protección eficaz del derecho a la vivienda es básico que se establezca una legislación contra los desalojos forzosos conforme al Pacto, que comprenda medidas para la máxima seguridad de tenencia a los ocupantes de viviendas y que regule rigurosamente las circunstancias en las que se puedan realizar los desalojos (párr. 10). A criterio del CDESC, aunque los desalojos puedan estar justificados (por ejemplo, por impagos de alquiler o daños en la vivienda), los Estados deben garantizar que éstos tengan lugar en aplicación de una legislación compatible con el Pacto y que las personas desalojadas dispongan de recursos jurídicos (párr. 12). Además, todo desalojo justificado debe cumplir las normas internacionales de Derechos Humanos y respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad (párr. 15). Al respecto, el CDESC resalta la importancia de las garantías procesales en casos de desalojos forzosos, entre las que deberían incluirse: «a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas, con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales» (párr. 16).

En 2007, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada presentó al Consejo de Derechos Humanos los «Principios básicos y di-

²¹ A efectos de la OG 7 se entiende por desalojos forzosos: «(...) el hecho de 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. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.» párr. 4.

rectrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo»²². Este instrumento orienta a los Estados sobre las medidas y los procedimientos a adoptar para garantizar que los desalojos, generados por el desarrollo, no sean contrarios a las normas internacionales de Derechos Humanos y no impliquen desalojos forzosos. Las directrices propuestas buscan contribuir con los Estados para desarrollar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas, para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos y para ofrecer recursos eficaces cuando hayan fallado las medidas preventivas. Los temas desarrollados por estos Principios y Directrices son: obligaciones generales del Estado, titulares de los deberes y el carácter de las obligaciones, principios básicos de Derechos Humanos, cumplimiento de las obligaciones del Estado, estrategias, políticas y programas preventivos. Igualmente, se describen las medidas a adoptar antes de los desalojos, durante los desalojos y después del desalojo (socorro y reinstalación inmediatos) y los recursos en caso de desalojo forzoso: indemnización; restitución y retorno; y reasentamiento y rehabilitación. Además, se incluyen obligaciones del Estado de vigilancia, evaluación y seguimiento.

Posteriormente, en 2013, la Relatora Especial establece un conjunto de «Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas». En los cuales la Relatora recuerda que «los títulos de plena propiedad no son el único instrumento de una tenencia segura» (párr. 8) y subraya que los Estados deben «adoptar medidas legislativas y programas para asegurar diversas formas de tenencia, dando prioridad a los arreglos destinados a las personas que afrontan obstáculos para el pleno ejercicio de su derecho a la vivienda» (párr. 9). Para ello se proponen medidas a fin de fortalecer las diversas formas de tenencia en los Estados, formas como: a) derechos de posesión; b) derechos de uso; c) alquiler; d) plena propiedad; y e) arreglos colectivos²³.

En la NAU los Estados se comprometieron a promover el incremento de la seguridad de la tenencia y su regularización (reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia) y a desarrollar soluciones ajustadas a sus distintos fines, que tengan en cuenta la edad y el género y se adecúen al medio ambiente (párrs. 14.b, 35 y 109). De igual forma, los Estados establecieron el compromiso de adoptar normas y políticas para impedir los desalojos forzosos arbitrarios y proporcionar una reasignación de vivienda digna y adecuada (párrs. 31, 104, 111).

El derecho a la vivienda también contiene el derecho de no sufrir injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que ninguna persona puede ser «objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su co-

Desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo

Seguridad de la tenencia para las personas en situación de pobreza de las zonas urbanas

Protección ante injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad, familia

²² Vid., *Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

²³ Vid., Rolnik, R., *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013.

respondencia (...)» (art. 17.1) y que «toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques» (art. 17.2). Sobre la aplicación de este artículo, el Comité de Derechos Humanos apunta que, incluso cuando una injerencia en el domicilio o la vida privada de una persona esté prevista en la ley y esté en consonancia con el PIDCP, la injerencia debe ser razonable en las circunstancias particulares del caso y se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en las que podrán autorizarse esas injerencias²⁴.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Los Estados deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para satisfacer sus obligaciones respecto al derecho a la vivienda

Los Estados parte del PIDESC establecieron el compromiso de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese instrumento (art. 2.1). En la OG 4 el CDESC ha señalado que las medidas que debe adoptar el Estado con arreglo al Pacto, para satisfacer sus obligaciones respecto al derecho a la vivienda, pueden ser un conjunto de mecanismos públicos y privados, por ejemplo, mediante la construcción pública directa de viviendas nuevas o a través de la dotación de ayudas de financiación pública destinadas al alquiler o la compra. Siempre que estas medidas conjuntamente sean: «(...) suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles» (párr. 14). El CDESC añade que el derecho a la vivienda está vinculado con otros Derechos Humanos y principios establecidos en el PIDESC, como la dignidad humana, lo que exige garantizar el derecho a la vivienda a todos «sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos» (párr. 7).

Gastos soportables y asequibilidad

Este órgano de los Tratados interpreta que entre los elementos esenciales del derecho a la vivienda se encuentra el que los *gastos sean soportables*, es decir, que los gastos en vivienda no impidan el alcance y la satisfacción de otras necesidades básicas. Para ello, los Estados deben: garantizar que esos gastos sean commensurados con los niveles de ingreso; crear subsidios para quienes no pueden costearse una vivienda; y regular otras formas y niveles de financiación según las necesidades de vivienda. El CDESC señala además que, de conformidad con el «principio de la posibilidad de costear la vivienda», se debe proteger a los inquilinos contra alquileres desproporcionados (párr. 8.c). Otro elemento del derecho a la vivienda que es considerado esencial por el CDESC es la *asequibilidad*, que implica dar a quienes se encuentren en una situación de desventaja un «acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda» (párr. 8.e).

²⁴ Observación General Núm. 16, Derecho a la intimidad, 32º período de sesiones, 1988, párrs. 4 y 8.

La financiación de la vivienda

En enero de 2017 la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada presentó un informe²⁵ enfocado en la denominada «financiarización de la vivienda»²⁶ y sus consecuencias en los Derechos Humanos. En el informe la Relatora analiza cómo las políticas y las inversiones en vivienda han convertido a la vivienda en una mercancía, afectando al disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En consecuencia, a criterio de la Relatora, se requiere que los Estados recuperen la gobernanza de los sistemas de vivienda de los mercados mundiales de crédito y que se rediseñe la financiación de la vivienda y la inversión mundial en la vivienda, para garantizar el acceso de todos a una vivienda adecuada de aquí a 2030 (párr. 75).

En ese Informe se denuncia que muchos Estados: «han sido demasiado deferentes con la dinámica de los mercados no regulados y no han tomado las medidas adecuadas para adaptar la inversión privada al derecho a una vivienda adecuada. Mediante las subvenciones fiscales para la propiedad de la vivienda, las desgravaciones fiscales para los inversores y los rescates de bancos e instituciones financieras, los Estados han subvencionado la excesiva financiarización de la vivienda a expensas de los programas para las personas en situación de extrema necesidad de vivienda. Parece haber un grave desequilibrio entre la atención prestada y los mecanismos y los recursos elaborados por los Estados para apoyar la financiarización de la vivienda y el déficit absoluto de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada» (párr. 76). Por lo tanto, la Relatora presenta un conjunto de recomendaciones para lograr que «todas las inversiones en vivienda tengan en cuenta su función social y cumplan las obligaciones de derechos humanos de los Estados a ese respecto» y añade que ello requiere «una transformación de las relaciones entre el Estado y el sector financiero, en las que la observancia de los derechos humanos sea el objetivo primordial» (párr. 77).

Para la financiación de la vivienda, en la NAU se incluyó el compromiso de promover una financiación de la vivienda que permita «el acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles, incluidos el alquiler y otras opciones de tenencia, así como soluciones cooperativas como la covivienda, los fondos fiduciarios de tierras comunitarias y otras formas de tenencia colectiva en las que se tengan en cuenta la evolución de las necesidades de las personas y las comunidades, a fin de mejorar la oferta de vivienda (especialmente para los grupos de ingresos bajos), prevenir la segregación y los desplazamientos y desalojos forzosos arbitrarios y proporcionar una reasignación digna y adecuada. Ello incluirá el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas, con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y asentamientos informales» (párr. 107).

²⁵ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017.

²⁶ En el mismo Informe la financiarización de la vivienda se define como «la creciente función y la posición dominante sin precedentes de los mercados financieros y las empresas en el sector de la vivienda», párr. 1.

3.2. Alojamiento de urgencia

Desalojos y alojamiento de urgencia

El CDESC, en la OG 7, ha enfatizado en que los desalojos, sean cuales fuesen sus causas, no deberían conllevar que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros Derechos Humanos. Ante estas situaciones, cuando las personas afectas por un desalojo no dispongan de recursos, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se les facilite otra vivienda (párr. 17).

Vivienda y alojamiento alternativo suficiente

Son de trascendencia para este tema los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo²⁷. Estos Principios y Directrices señalan que los desalojos no deben generar personas sin hogar o vulnerables a la violación de sus Derechos Humanos y que el Estado debe garantizar que se disponga vivienda adecuada alternativa, la misma que debe estar situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas (párr. 43). Entre estos Principios se señala que: «El Gobierno y cualesquiera otras partes responsables de proporcionar una indemnización justa y un alojamiento alternativo suficiente, o la restitución cuando sea factible, deben hacerlo inmediatamente después del desalojo, excepto en los casos de fuerza mayor. Como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) pienso para los animales y acceso a la recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños. Los Estados también deberían asegurar que los miembros de la misma familia ampliada o comunidad no se separen a consecuencia de los desalojos» (párr. 52).

Restitución de las viviendas a los refugiados y desplazados

En 2005, un avance importante de cara a la aplicación efectiva de mecanismos para el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, de las personas desplazadas, fue la aprobación de los Principios Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas de la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁸. Posteriormente, en 2007, un grupo de Instituciones elaboraron conjuntamente el Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas²⁹, para

²⁷ Vid., Kothari, M., *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

²⁸ Vid., Informe Definitivo del Relator Especial sobre la Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, E/CN.4/Sub.2/2005/17 y E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1. El Informe contiene el texto oficial de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, que fue aprobado por la Resolución de la Sub-Comisión 2005/21 de 11 de agosto de 2005.

²⁹ El Manual fue elaborado por: OCAH/DIDI, UN HABITAT, ACNUR, FAO, ACNUDH, y el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR) así como el Observatorio de Desplazamiento Interno del CNR (IDMC por sus siglas en Inglés).

facilitar la aplicación de esos principios. Los Principios y su Manual son aplicables por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas, a quienes: «se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron» (párr. 1).

En cuanto a las situaciones de emergencia habitacional causadas por desastres naturales, en 2011 la Relatora Especial Raquel Rolnik formuló recomendaciones para un «Marco general: respuesta a los desastres basada en el derecho a una vivienda adecuada»³⁰. En el cual se describen los siguientes cuatro principios generales: 1. Derecho a una vivienda adecuada, para que en todas las fases de respuesta a los desastres se respete y proteja este derecho y sus elementos esenciales. 2. Seguridad de la tenencia, a fin de que se reconozca las múltiples formas de tenencia y se garantice la seguridad de la tenencia para todos después de un desastre. 3. Participación de los grupos y personas afectados, quienes deben poder participar en la identificación y determinación de los derechos de tenencia; la elección de programas de alojamientos provisionales y viviendas permanentes, y su planificación y puesta en práctica, y de soluciones duraderas (regreso, integración local, reasentamiento); y las decisiones sobre la planificación y las restricciones del uso de la tierra. 4. No discriminación y vulnerabilidad.

En ese Marco general se desarrollan siete principios operacionales: 1. Igualdad de derechos en materia de alojamiento y vivienda, conforme al cual las personas afectadas, sin importar su condición en cuanto a la tenencia antes del desastre, deberían tener el mismo derecho al alojamiento en las fases de emergencia y transición. 2. No hacer daño. 3. Respetar los derechos de tenencia de los «propietarios informales». 4. Abordar los programas de socorro y recuperación en el contexto general de la vivienda. 5. Reconstrucción de las comunidades, según el cual se deberían reconstruir o restablecer las comunidades y los asentamientos, no solo las viviendas. 6. Cumplimiento de las normas internacionales. 7. La obligación de los Estados de elaborar legislación sobre la reducción del riesgo de desastres que respete el derecho a una vivienda adecuada.

Previamente a la publicación de ese Marco general, a fin de contar con un enfoque en Derechos Humanos para el socorro en casos de desastres naturales, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) adoptó en 2006 las «Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales», las mismas que fueron actualizadas en 2011 y que tienen un capítulo sobre medidas para garantizar el derecho a la vivienda. Medidas con las que, entre otros aspectos, se pretende establecer mecanismos que permitan la rápida transición de un refugio de emergencia a un alojamiento temporal o a una vivienda permanente, sin discriminación alguna y a la mayor brevedad posible (directriz C.2.2)³¹.

Emergencia habitacional por desastres naturales

³⁰ Vid., *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/66/L270, 5 de agosto de 2011.

³¹ Vid., *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, mayo de 2011. Disponible en http://www.acnur.es/PDF/8207_20120515101559.pdf

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

La habitabilidad, la adecuación cultural y el componente lugar de la vivienda

El CDESC sostiene que «el derecho a la vivienda 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 o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte» (OG 4, párr.7). Para ello, entre los elementos esenciales del derecho a una vivienda digna y adecuada, el CDESC incluye la *habitabilidad*, la *adecuación cultural* de la vivienda y el componente *lugar*, elementos que se refieren a la calidad de la vivienda. El elemento *habitabilidad* requiere que la vivienda implique un «espacio adecuado a sus ocupantes» para protegerles «del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad» y que garantice «la seguridad física de los ocupantes» (párr. 8.d). El elemento *adecuación cultural* enlaza con la forma en que se construyen las viviendas y los materiales de construcción que son utilizados, que deben velar por la identidad cultural de la vivienda y que en la vivienda exista acceso a servicios tecnológicos (párr. 8. g). En cuanto al componente *lugar*, que guarda una vinculación con el derecho a la ciudad, el CDESC sostiene que: «La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales», principalmente en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos para llegar y regresar del trabajo pueden ser excesivos para las personas en situación de pobreza. Además, añade el CDESC que «la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes» (párr. 8.f).

Principios de higiene de la vivienda

En 1990 la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó los Principios de Higiene de la Vivienda, que describen las necesidades sanitarias que la vivienda debe incluir y las medidas que los gobiernos, las comunidades y las familias pueden adoptar para realizarlas. Este documento incluye 6 principios generales que son: 1. Protección contra las enfermedades transmisibles (abastecimiento de agua salubre, la eliminación de los desechos sólidos, higiene personal y doméstica, salvaguardias estructurales contra la transmisión de enfermedades); 2. Protección contra los traumatismos, las intoxicaciones y las enfermedades crónicas (características estructurales y el ajuar doméstico, contaminación del aire interior, seguridad química, utilización del hogar como lugar de trabajo); 3. Reducción al mínimo de los factores de estrés psicológico y social (contar con suficiente espacio habitable, bien ventilado y alumbrado, decentemente amueblado y equipado, con un grado razonable de privacidad y comodidad; sensación de seguridad personal y familiar, proporcionar espacio para el

juego, los deportes y las actividades recreativas de los niños, reducida exposición al ruido, vegetación en las proximidades y acceso a los servicios comunitarios); 4. Mejora del entorno habitacional; 5. Uso adecuado de la vivienda; 6. Protección de poblaciones especialmente expuestas (mujeres y niños, personas en malas condiciones de alojamiento, poblaciones desplazadas o migrantes y ancianos, enfermos crónicos y personas con discapacidad). A continuación, los principios 7 a 11 sugieren medidas para satisfacer aspectos sanitarios de la vivienda y se refieren a: 7. Propaganda de la salud; 8. Políticas económicas y sociales; 9. Desarrollo, planificación y gestión; 10. Educación para la construcción y el uso de la vivienda; 11. Cooperación y autoayuda comunitaria.

Por otra parte, en la NAU se establecen diversos compromisos que guardan relación con el derecho a la ciudad y la calidad de la vivienda como, por ejemplo, fomentar ampliaciones urbanas y construcciones de relleno planificadas, dando prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales, construyendo edificios y espacios públicos de calidad (párr. 97).

El derecho a la ciudad y la calidad de la vivienda

4.2. Servicios domiciliarios

En la OG 4 la *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura* es considerada por el CDESC un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada. El CDESC interpreta que una vivienda adecuada «debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición» y que «todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia» (párr. 8. b). Además, en 2002, el CDESC adoptó su OG 15 sobre el derecho al agua, estableciendo que «el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico» (párr. 2) y que «el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua» (párr. 11).

La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, mediante su Resolución A/RES/64/292, que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los Derechos Humanos. En abril de 2011, también el Consejo de Derechos Humanos reconoce, median-

El derecho al agua potable y el saneamiento

te su Resolución 16/2, el acceso seguro al agua potable y al saneamiento como un derecho humano³².

Agenda 2030

En la Agenda 2030 por lo menos dos de sus ODS tienen relación directa con los servicios públicos domiciliarios, el Objetivo 6 establecido para «Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos», que consta de 6 metas a alcanzar en 2030, entre las que podemos destacar en este Informe: «lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos» (6.1) y «lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad» (6.2). De igual forma, entre los ODS se incluyó el Objetivo 7 para «Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos», que tiene entre sus metas «garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos» (7.1).

Directrices internacionales sobre acceso a los servicios básicos para todos

El Consejo de Administración de ONU-Hábitat, el 3 de abril de 2009, aprobó las Directrices Internacionales sobre Acceso a los Servicios Básicos para Todos³³, que destacan el papel fundamental que tienen los gobiernos locales descentralizados en la prestación de servicios y establecen un amplio número de principios organizados en 5 grandes temas: a. Gobernanza transparente, participativa y eficaz; b. Descentralización y función de las autoridades locales; c. Marcos institucionales favorables a las asociaciones; d. Financiación sostenible y políticas favorables a los pobres; y e. Sostenibilidad ambiental.

Los servicios públicos de agua y saneamiento en la NAU

Asimismo, en NAU se estableció el compromiso de trabajar para «equipar a los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento con capacidad para aplicar sistemas de gestión sostenible de los recursos hídricos, incluida la conservación sostenible de los servicios de infraestructura urbana, mediante el desarrollo de la capacidad, con el objetivo de eliminar progresivamente las desigualdades y promover el acceso universal y equitativo al agua potable y asequible para todos y a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos» (párr. 120). Entre otros compromisos en la NAU se incluyó la garantía de acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (párr. 21); promover el acceso universal a los sistemas de gestión sostenible de los desechos (párr. 122); generar y utilizar energía renovable y asequible y servicios e infraestructuras de transporte sostenibles y eficaces (párr. 54).

5. GARANTÍAS

A fin de no reiterar en todos los mecanismos e instituciones del Sistema de Universal de Derechos Humanos, que constituyen también las garantías internacionales del derecho a la vivienda (§ 1.2), este apar-

³² Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *XII Informe FIO sobre Derechos Humanos: derecho al agua*, Trama, Madrid, 2015, pp. 23-46.

³³ Consejo de Administración de ONU-HÁBITAT, *Resolución 22/8*, 3 de abril de 2009.

tado se enfoca en la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC, el 5 de mayo de 2013, y en un Dictamen del Comité de Derechos Humanos. El Protocolo Facultativo del PIDESC estableció una vía para la exigibilidad directa del derecho a la vivienda el ámbito internacional que es aplicable a los Estados que lo han ratificado y que permite denunciar ante el CDESC las posibles violaciones a los derechos contenidos en la PIDESC.

La aplicación del Protocolo para garantizar el derecho a la vivienda puede verse el Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, formulado en su 55º período de sesiones, correspondiente a la Comunicación Núm. 2/2014³⁴. La autora de la Comunicación alegó que el Estado español violó su derecho a una vivienda adecuada en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria. Una vez analizado el caso, el CDESC determinó que, al incumplir su obligación de proveer a la autora con un recurso efectivo, el Estado parte violó sus derechos en virtud del artículo 11.1 del PIDESC, leído conjuntamente con el artículo 2.1. En este caso, el CDESC señaló a España que: «El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva, en particular: a) asegurar que la subasta de la vivienda de la autora no se ejecute sin que ella cuente con la debida protección procesal y un proceso con las debidas garantías, conforme a las disposiciones del Pacto y tomando en cuenta las observaciones generales del Comité núm. 4 y 7 (...)» (párr. 16). Además, en su Dictamen el CDESC emitió otras recomendaciones de carácter general a España a fin de prevenir violaciones similares en el futuro (párr. 17).

Otro caso relevante para garantizar el derecho a la vivienda, por medio del procedimiento de denuncias ante al CDESC, fue el relativo al Dictamen aprobado en su 61º período de sesiones y que trató la Comunicación Núm. 5/2015³⁵. Comunicación motivada en un desalojo de arrendatarios como resultado de un proceso judicial iniciado por la parte arrendadora. En su resolución el CDESC subrayó la obligación del Estado de: «proporcionar a los autores una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que los autores no cuenten con una vivienda adecuada, evaluar la situación actual de los mismos y, en consulta genuina y efectiva con los autores, otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen; b) otorgar a los autores una compensación económica por las violaciones sufridas (...)» (párr. 20).

En el Dictamen se emitió otras recomendaciones de carácter general a España, a fin de prevenir violaciones similares en el futuro, principalmente: «a) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el Pacto; b) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordina-

Garantías internacionales del derecho a la vivienda: el procedimiento de denuncias ante al CDESC

Dictamen del CDESC ante un procedimiento de ejecución hipotecaria

Dictamen del CDESC ante un proceso judicial de desalojo de inquilinos

³⁴ *Vid.*, E/C.12/55/D/2/2014, 13 de octubre de 2015.

³⁵ E/C.12/61/D/5/2015, 20 de junio de 2017.

ción entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada. c) Adoptar medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad; d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación general N.º 4. Este plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación, que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas» (párr. 21).

Dictamen del Comité de Derechos Humanos frente a un desahucio inminente y demolición de viviendas de una comunidad romaní

De igual manera, en el marco de las comunicaciones individuales para la garantía del derecho a la vivienda en conexión con el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias en el domicilio (art. 17 PIDCP), el Comité de Derechos Humanos aprobó un Dictamen relevante en su 106º período de sesiones, correspondiente a la Comunicación Núm. 2073/2011³⁶, en el que analizó un desahucio inminente y demolición de viviendas de la comunidad *Dobri Jeliaskov*, integrada por romaníes y arraigada desde hace más de 70 años en Bulgaria. El Comité de Derechos Humanos dictaminó que el Estado vulneraría los derechos que asisten a los autores con arreglo al artículo 17 del PIDCP si ejecutaba una orden de desalojo sin que los autores dispongan inmediatamente de una vivienda sustitutiva adecuada (párr. 15) y consideró que Bulgaria: «al no tener debidamente en cuenta las consecuencias del desalojo de los autores de la comunidad de *Dobri Jeliaskov*, como el riesgo de dejarlos sin hogar, en una situación en que no podrían disponer inmediatamente de una vivienda sustitutiva adecuada, (...) cometería una injerencia arbitraria en el domicilio de los autores si ejecutara la orden de desalojo» (párr. 14.7).

El derecho a la vivienda adecuada requiere la disposición de recursos jurídicos internos

En cuanto a las garantías nacionales, el CDESC ha destacado que el derecho a la vivienda adecuada requiere la disposición de recursos jurídicos internos, entre los que se podrían incluir los siguientes: «a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos

³⁶ CCPR/C/106/D/2073/2011, 30 de octubre de 2012.

sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar» (OG 4, párr. 17).

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

6.1. Mujeres³⁷

De conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) los Estados deben establecer medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, garantizar «los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso» (art. 16.1.h). Además, la CEDAW incluyó que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el derecho a «gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones» (14.2 2. h).

La Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en septiembre de 1995, es un documento de política que incluye entre sus prioridades que los gobiernos adopten medidas para: «Facilitar a las mujeres viviendas a precios razonables y el acceso a las tierras, mediante, entre otras cosas, la eliminación de todos los obstáculos que impiden ese acceso, con especial hincapié en la atención de las necesidades de las mujeres, en particular de las que viven en la pobreza y las jefas de familia» (párr. 58. m). Cabe destacar también la Resolución 2005/25 de la Comisión de Derechos Humanos, sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada; y, por otra parte, que en la NAU los Estados se comprometen a prestar «especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de las mujeres como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces» (párr. 35).

El Comité CEDAW se ha referido al derecho de las mujeres a la vivienda en varias de sus Recomendaciones. En la Recomendación general Núm. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, señaló que: «El párrafo 1 del artículo 15 garantiza la igualdad ante la ley de hombres y mujeres. El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países será de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y para su fami-

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Plataforma de Acción de Beijing, Resolución 2005/25 de la Comisión de Derechos Humanos y Nueva Agenda Urbana

Recomendaciones sobre el derecho a la vivienda de las mujeres

³⁷ Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *II Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Derechos de la Mujer*, Trama, Madrid, 2004.

lia» (párr. 26). De igual manera, en su Recomendación general Núm. 26, sobre las trabajadoras migratorias, el mismo Comité, entre las responsabilidades que incumben al país de destino, sostuvo que los Estados: «(...) deben suprimir las prohibiciones que impiden a las trabajadoras migratorias contraer matrimonio con ciudadanos o residentes permanentes del país, o acceder a la vivienda de forma independiente» (párr. 26.a).

También, en la Recomendación general Núm. 27, sobre las mujeres de edad y la protección de sus Derechos Humanos, el Comité agregó que: «Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para que las mujeres de edad tengan acceso a una vivienda adecuada que se ajuste a sus necesidades específicas, y para que se eliminen todos los obstáculos, arquitectónicos o de otro tipo, que merman su movilidad y las conducen al confinamiento forzoso. Los Estados partes deben prestar a las mujeres de edad servicios sociales que les permitan permanecer en su hogar y vivir independientemente mientras sea posible. Se deben abolir las leyes y prácticas que afectan negativamente al derecho de las mujeres de edad a la vivienda, la tierra y la propiedad. Los Estados partes también deben proteger a las mujeres de edad contra los desalojos forzosos y la falta de hogar» (párr. 48).

Asimismo, en su Recomendación general Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la CEDAW, el Comité interpretó que el artículo 2 de la CEDAW impone a los Estados la obligación de proceder con la diligencia debida para impedir la discriminación por actores privados, entre ellos, de los actores privados que prestan servicios, como el sector bancario y la vivienda (párr. 13).

Por su parte, el CDESC en su OG 7 recaló que: «(...) las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar» (párr. 11); y, en ese sentido, que los artículos 2.2 y 3 del PIDESC imponen a los gobiernos la obligación de velar por que en los desalojos se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

En varios informes los distintos Relatores Especiales sobre una vivienda adecuada han evaluado el derecho de las mujeres a la vivienda denunciando que existe una brecha entre las normas establecidas y la falta de efectividad real de los derechos debido a la inaplicación de esas normas³⁸. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, señala que: «(...) la diligencia debida individual impone al Estado la obligación de asistir a las víctimas para que puedan rehacer sus vidas y seguir adelante, por ejemplo, y puede comprender una indemnización monetaria, así como ayuda para encontrar una nueva vivienda o un trabajo (...)»³⁹. Sobre el derecho a la

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y el derecho de las mujeres a la vivienda

³⁸ *Vid., E/CN.4/2003/55*, párrs. 74-81, *E/CN.4/2005/43*, párrs. 72 a 79, *E/CN.4/2006/118*, párrs. 79-87, y *A/HRC/7/16*, párrs. 36-41.

³⁹ *A/HRC/23/49*, 14 de mayo de 2013, párr. 70.

vivienda de las mujeres víctimas de violencia de género, se ha recomendado a los Estados que: «Los centros de acogida deberían procurar el empoderamiento de las mujeres mediante la rehabilitación de las víctimas. Deberían prestar apoyo a las mujeres para ayudarlas a vivir de forma independiente en viviendas sostenibles, adecuadas y a largo plazo, y garantizar su rehabilitación y empoderamiento»⁴⁰.

6.2. Niñez y adolescencia⁴¹

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho «de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social» y señala que los Estados deben adoptar medidas para la efectividad del derecho, entre ellas, en caso necesario, «proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda» (art. 27.2).

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General Núm. 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, interpretó que: «(...) Para la crianza y el desarrollo del niño en condiciones sanas son fundamentales viviendas adecuadas que incluyan instalaciones para preparar alimentos exentas de peligro, un entorno sin humos, ventilación apropiada, la gestión eficaz de los desechos y la eliminación de los desperdicios de las viviendas y sus inmediaciones, la ausencia de moho y otras sustancias tóxicas y la higiene familiar. Los Estados han de regular y vigilar el impacto ambiental de las actividades empresariales que puedan poner en peligro el derecho del niño a la salud, su seguridad alimentaria y su acceso a agua potable y saneamiento.» (párr. 49). Este Comité en su Observación General Núm. 7, referente a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, señala que los Estados deben prestar asistencia adecuada a los padres, representantes legales y familias ampliadas, en el desempeño de sus responsabilidades de criar a los hijos incluyendo «intervenciones que repercutan indirectamente en la capacidad de los padres para promover el interés superior del niño (por ejemplo, fiscalidad y prestaciones, vivienda adecuada, horarios de trabajo)» (párr. 20). De igual forma, en su Observación General Núm. 17, sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, se alienta a los Estados a que tengan en cuenta los efectos que sobre esos derechos tengan las políticas que elaboren en relación con la protección social, el empleo, la vivienda y el acceso a los espacios públicos de los niños (párr. 26).

En cuanto a grupos de niños en especial situación de vulnerabilidad, el CRC en la Observación General Núm. 6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, recalco que: «Los Estados velarán por que los menores no acompañados o separados de su familia tengan un nivel de vida acor-

Convención sobre los Derechos del Niño

Observaciones del Comité de los Derechos del Niño para la garantía del derecho a la vivienda

⁴⁰ A/HRC/35/30, 13 de junio de 2017, párr. 110.

⁴¹ Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Niñez y Adolescencia*, Trama, Madrid, 2005.

de con su desarrollo físico, mental, espiritual y moral. Según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 27 de la Convención, los Estados proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda» (párr. 44). En la Observación General Núm. 9, sobre los derechos de los niños con discapacidad, el CRC agregó que a los niños con discapacidad que viven y/o trabajan en la calle se les debe dar una atención adecuada, incluida la vivienda (párr. 76). Por otra parte, en la Observación General Núm. 3, que trata del VIH/SIDA y los derechos del niño, se solicitan medidas para la garantía del derecho a la vivienda de los niños afectados por el VIH/SIDA y niños huérfanos a causa del VIH/SIDA (párrs. 28 y ss.). También en la Observación General Núm. 11, referente a los niños indígenas y sus derechos, el CRC instó a los Estados a que consideren la aplicación de medidas especiales para que los niños indígenas puedan acceder a servicios apropiados a su cultura en diversos ámbitos, entre ellos la vivienda (párr. 25); y, además, subrayó la necesidad de que los Estados tomen medidas especiales para asegurar que los niños indígenas disfruten del derecho a un nivel de vida adecuado (párr. 34).

6.3. Personas con discapacidad⁴²

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad los Estados reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias (que incluye el derecho a una vivienda adecuada) y el derecho de las personas con discapacidad a la protección social, para lo cual deben adoptar medidas encaminadas a proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas «asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública» (art. 28).

Observaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para garantizar el derecho a la vivienda

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha analizado el derecho a la vivienda en diversas OG. En la Observación General Núm. 2, sobre la accesibilidad, el Comité sostuvo que: «(...) los programas de viviendas sociales deben ofrecer viviendas que, entre otras cosas, sean accesibles para las personas con discapacidad y para las personas de edad» (párr. 42). En la Observación General Núm. 3, referente a las mujeres y las niñas con discapacidad, se recalcó que: «Las mujeres de edad con discapacidad se enfrentan en particular a numerosas dificultades para acceder a una vivienda adecuada, tienen más probabilidades de ser institucionalizadas y no tienen un acceso equitativo a programas de protección social y reducción de la pobreza» (párr. 59).

Una OG destacada para la efectividad del derecho a una vivienda adecuada de las personas con discapacidad es la Observación General Núm. 5, que trata el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, en donde este Comité enfatizó en que: «(...) Debe disponerse de un número suficiente de viviendas accesi-

⁴² Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *VII Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Discapacidad*, Trama, Madrid, 2010.

bles en todas las zonas de la comunidad que proporcionen alojamiento a las personas con discapacidad, ya vivan solas o como parte de una familia, para que estas disfruten del derecho a elegir y tengan la posibilidad de hacerlo. A tal fin, se necesita nueva construcción residencial sin barreras y la adaptación de las estructuras residenciales existentes para eliminar dichas barreras. Además, las viviendas deben ser asequibles para las personas con discapacidad» (párr. 34)⁴³.

6.4. Personas en situación de pobreza y sin hogar⁴⁴

En los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos⁴⁵, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza señala que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para asegurar que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a: «(...) un hogar, una vivienda y un saneamiento básicos y a un suministro suficiente de agua potable, a fin de prevenir las enfermedades y otras consecuencias nocivas de las privaciones materiales, como la malnutrición, las epidemias y la mortalidad materna e infantil» (párr. 64.c). Asimismo, en estos Principios, sobre el derecho a una vivienda adecuada se señala que las personas que viven en la pobreza tienen frecuentemente «viviendas insalubres, por ejemplo, en barrios marginales y asentamientos irregulares, con un acceso limitado o nulo a los servicios básicos. El hacinamiento, la inseguridad y la exposición desproporcionada a los desastres naturales o los peligros ambientales amenazan comúnmente la vida o la salud de esas personas (...)» (párr. 79). Por lo cual los Estados deben: «Otorgar prioridad a la mejora de la infraestructura y los servicios en las zonas habitadas por personas que viven en la pobreza, con inclusión de caminos transitables todo el año, agua potable, evacuación de desechos y de aguas servidas e instalaciones de saneamiento, servicios de atención de salud y de educación, y electricidad» (párr. 79. g).

En estos Principios se subraya que los Estados deben: « a) Otorgar prioridad a la erradicación de la carencia de vivienda mediante una estrategia nacional, asignando al mismo tiempo suficientes recursos para proporcionar un refugio temporal adecuado a todas las personas sin techo. b) Aprobar leyes que protejan a todos los individuos, grupos y comunidades, incluidos los que viven en la pobreza, contra el desalojo forzoso por agentes estatales y no estatales. Esto debe incluir medidas preventivas para evitar y/o eliminar las causas básicas de los desalojos forzosos, como la especulación en las tierras y los bienes inmuebles. c) Conceder prioridad a las personas y comunidades que viven en la pobreza en la asignación de las viviendas y tierras, especialmente cuando se disponga de acceso a trabajo y servicios. Esta asignación debe efectuarse teniendo en cuenta las cuestiones de género y

**Principios Rectores
sobre la extrema
pobreza y los
Derechos Humanos**

⁴³ Vid., también, párrs. 38, 46, 59, 78, 92, 95, 97.

⁴⁴ Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *XIV Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Pobreza*, Trama, Madrid, 2017.

⁴⁵ Sepúlveda Carmona, M., *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos, presentados por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos, A/HRC/21/39*, 18 de julio de 2012.

velando por que hombres y mujeres se beneficien de esos planes en condiciones de igualdad. d) Adoptar medidas inmediatas para conferir seguridad legal a la tenencia de las personas y familias que viven en la pobreza y que carecen de esta protección, como las que no tienen títulos reconocidos sobre la vivienda y la tierra y las que viven en asentamientos irregulares. e) Garantizar que se reconozca y aplique la igualdad de derechos de la mujer a la tierra o la tenencia. f) Asegurar un gasto público adecuado en viviendas asequibles y promover políticas y programas que permitan el acceso de las personas que viven en la pobreza a esas viviendas. Tales políticas y programas deben asignar prioridad a los grupos más desfavorecidos y pueden incluir programas de financiación de la vivienda, mejora de los barrios marginales, titularización y regularización de los asentamientos irregulares y/o subsidios del Estado para el alquiler o créditos para la compra de una vivienda. (...). h) Elaborar y aplicar políticas y programas de reducción del riesgo de desastres relacionados con la vivienda, teniendo debidamente en cuenta los derechos de las personas que viven en la pobreza. La labor de rehabilitación después de los desastres debe incluir medidas para reforzar la seguridad de la tenencia de las personas en situación precaria y asignar prioridad a la reconstrucción de las viviendas y la provisión de otras posibilidades de alojamiento, como las viviendas sociales o públicas, a los grupos más desfavorecidos»⁴⁶.

Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas

En este punto también son relevantes los Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (§ 2), que están desarrollados en torno a 10 temas: 1. Fortalecimiento de las diversas formas de tenencia; 2. Mejora de la seguridad de la tenencia; 3. Prioridad a las soluciones in situ; 4. Promoción de la función social de la propiedad; 5. Lucha contra la discriminación en relación con la tenencia; 6. Promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres; 7. El respeto de la seguridad de la tenencia en las actividades comerciales; 8. Fortalecimiento de la seguridad de la tenencia en la cooperación para el desarrollo; 9. Empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas y rendición de cuentas de los Estados; 10. Asegurar el acceso a la justicia⁴⁷.

Igualmente, es de trascendencia el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, Leilani Farha, publicado en diciembre de 2015. La Relatora Especial considera que: «La falta de hogar es una violación extrema de los derechos a una vivienda adecuada y la no discriminación y a menudo también una violación de los derechos a la vida, la seguridad personal, la salud, la protección del hogar y la familia y no ser sometido a tratos crueles o inhumanos», violación que a criterio de la Relatora «no se ha abordado con la urgencia y la prioridad que se deberían otorgar a una violación tan generalizada y grave de los derechos humanos» (párr. 4). En el Informe se describe una serie de causas estructurales, como la especulación y la inversión inmobiliarias no reguladas, que excluyen a un número creciente de

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 80.

⁴⁷ Rolnik, R., *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013.

personas de todo tipo de vivienda. La Relatora apunta un conjunto claro de obligaciones de los Estados en virtud del Derecho internacional de los Derechos Humanos y propone una campaña mundial para erradicar la falta de hogar de aquí a 2030⁴⁸.

6.5. Migraciones y movilidad humana⁴⁹

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares reconoce el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores migratorios y sus familiares, que estén documentados o se encuentren en situación regular, respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con el: «acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres» (art. 43.1.d). La Convención agrega que el Estado de empleo no debe impedir que un empleador de trabajadores migratorios instale viviendas o servicios sociales o culturales para ellos (art. 43.3).

El CMW en la OG Núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios, enfatizó en que los Estados partes deben derogar las prohibiciones que impiden a las trabajadoras domésticas migratorias conseguir una vivienda independiente (párr. 61). Asimismo, en la OG Núm. 2, sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, este Comité hace hincapié en que el derecho a una vivienda digna está garantizado en la Convención a los trabajadores migratorios en situación regular y sus familiares (párr. 10).

En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los Estados tienen la obligación de conceder a los refugiados el trato más favorable posible en materia de vivienda y, en ningún caso, menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros (art. 21).

Para la protección del derecho a la vivienda adecuada de este grupo se deben considerar los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁵⁰; y, también, los Principios Rectores de los desplazamientos internos⁵¹, que incluyen la protección de toda persona contra los desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. De conformidad con estos Principios, con independencia de las circunstancias del desplazamiento, las autoridades deben asegurar que los desplazados internos disfruten de libre acceso a un alojamiento y vivienda básicos (principio 18. 2. b). En ese instrumento se subraya que las personas desplazadas tienen derecho a la protección de su propiedad y sus posesiones, a regresar a sus domicilios o lugares de residencia habitual y a la restitución de la vivienda y las tierras de que hayan sido desalojados forzosamente (principio 21).

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

La restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas

⁴⁸ A/HRC/31/54, 30 de diciembre de 2015, párrs. 85-91.

⁴⁹ Vid., Escobar Roca, G. (dir.), *XV Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Migraciones y Movilidad Humana*, Trama, Madrid, 2018.

⁵⁰ Vid., E/CN.4/Sub.2/2005/17 y Add.1.

⁵¹ Disponibles en http://www.acnur.es/PDF/0022_20120416132756.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: sobre la discriminación contra los no ciudadanos

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la Recomendación general Núm. 30, sobre la discriminación contra los no ciudadanos, puso de manifiesto que se deben: «Suprimir los obstáculos que impidan a los no ciudadanos disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo en las esferas de la educación, la vivienda, el empleo y la salud» (párr. 29). Asimismo, enfatizó en que es necesario: «Garantizar la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada a los ciudadanos y los no ciudadanos, especialmente evitando la segregación en materia de vivienda y velando por que las agencias inmobiliarias se abstengan de utilizar prácticas discriminatorias» (párr. 32).

6.6. Pueblos indígenas y minorías

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial los Estados se comprometieron a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de algunos derechos, entre ellos el derecho a la vivienda (art.5.iii).

Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación general Núm. 27, relativa a la discriminación de los romaníes, señaló la necesidad de adoptar medidas para: «(...) evitar la segregación de las comunidades romaníes en la vivienda; invitar a las comunidades y asociaciones romaníes a participar, en asociación con otras personas, en proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas» (párr. 30). De igual forma, en este instrumento se recomendó a los Estados establecer medidas firmes «(...) contra cualquier práctica discriminatoria que afecte a los romaníes, principalmente por parte de las autoridades locales y los propietarios privados, en cuanto al establecimiento de residencia y a la vivienda; actuar firmemente contra las medidas locales que nieguen la residencia a los romaníes o los expulsen de manera ilícita, y evitar ponerlos en campamentos fuera de zonas pobladas, aislados y sin atención de la salud u otros servicios» (párr. 31).

En su Recomendación general Núm. 34, referente a la discriminación racial contra afrodescendientes, este Comité señaló la obligación de adoptar disposiciones para remover los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los afrodescendientes, principalmente, en las esferas de la educación, la vivienda, el empleo y la salud (párr. 50). Además, el Comité agregó que es necesario: «Concebir y aplicar políticas y proyectos destinados a evitar la segregación de los afrodescendientes en la vivienda, y hacer que las comunidades de afrodescendientes participen en proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas» (párr. 60).

También, en la Recomendación general Núm. 29, relativa a la discriminación basada en la ascendencia, se interpretó que los Estados deben: «Tomar medidas contra las prácticas discriminatorias de

las autoridades o propietarios particulares locales respecto de la residencia y el acceso a una vivienda adecuada de los miembros de las comunidades afectadas» (párr. 7. mm).

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁵² se reconoce expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la vivienda y el saneamiento (art. 21); y, también, el derecho a participar activamente en la elaboración, determinación y administración de los programas de vivienda que les atañan (art. 23)⁵³.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

7. FUENTES EN INTERNET

ACNUDH (Caja de herramientas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada)

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/Right-toAdequateHousingToolkit.aspx>

ACNUDH (Desalojos forzosos)

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

ACNUR

<http://www.acnur.org>

ONU

<http://www.un.org>

ONU-Hábitat

<https://unhabitat.org>

OIT

<http://www.ilo.org>

OMS

<http://www.who.org>

Órganos de Derechos Humanos de la ONU

<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

PNUD

<http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

⁵² Vid., A/61/L.67 y Add.1.

⁵³ Vid., Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2003/90. En este Informe el Relator analiza las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala en los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.

2. AMÉRICA LATINA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN Y ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. 4. GARANTÍAS. 5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 6. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), los Estados miembros acordaron que: «la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral» (art. 34). A fin de lograr esos objetivos, los Estados de la OEA convinieron en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de algunas metas básicas, entre las que se encuentra la «Vivienda adecuada para todos los sectores de la población» (art. 34. k)¹.

**Carta de la
Organización de los
Estados Americanos**

* *Abreviaturas:* CADH = Convención Americana sobre Derechos Humanos; Carta de la OEA = Carta de la Organización de los Estados Americanos; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; MINURVI = Reunión de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe; NAU = Nueva Agenda Urbana; OEA = Organización de Estados Americanos; ONU-Hábitat = Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PAR = Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe; Protocolo De San Salvador = Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; REDESCA = Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; SIDH = Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

¹ *Vid.*, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

**Declaración
Americana de los
Derechos y Deberes
del Hombre**

En este ámbito, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre determina que: «Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.» (art. XI)².

**Convención
Americana sobre
Derechos Humanos**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su Capítulo tercero, incluye la protección progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, bajo el siguiente tenor: «Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados» (art. 26)³.

**Protocolo de San
Salvador**

Sin embargo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) no recoge de forma expresa el derecho a la vivienda.

**La protección del
derecho a la vivienda
en la jurisprudencia
de la Corte IDH**

La protección del derecho a la vivienda en la jurisprudencia de la Corte IDH se ha realizado de manera indirecta, es decir, por conexidad con otros derechos, especialmente con el derecho a la vida (art. 4 CADH) y a la propiedad privada (art. 21 CADH)⁴. No obstante, debemos subrayar la jurisprudencia evolutiva de la Corte IDH en el Caso *Lagos del Campo vs. Perú*⁵. Sentencia en la que se declara por primera vez la violación del artículo 26 de la CADH y se enfatiza en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (párr. 141)⁶. En esta Sentencia la Corte determina que tiene competencia para ejercer una jurisdicción plena sobre todos artículos y disposiciones de la CADH, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (art. 26 CADH), y para establecer qué derechos específicos son los protegidos por el artículo 26 de la CADH se remite a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA (párr. 143). Esta Sentencia abre una puerta para la justiciabilidad de los derechos sociales en el SIDH,

² Vid., <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

³ Vid., https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁴ Vid., Corte IDH, Sentencia de 22 de noviembre de 2016, *Voto concurrente del juez Mac-Gregor Poisot, relativo al Caso Yarce y otras vs. Colombia*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 325, párrs. 41 y ss. En donde el magistrado cuestiona la falta de garantías del derecho a la vivienda en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, varias de las sentencias citadas en este voto serán analizadas en este Informe.

⁵ Vid., Corte IDH, Sentencia de 31 de agosto de 2017, *Caso Lagos Del Campo vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Núm. 340.

⁶ Asimismo, sobre indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, vid., Corte IDH, Sentencia de 24 de agosto de 2010, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 214, párrs. 194 a 213.

misma interpretación que a futuro se podría aplicar para garantizar de manera directa el derecho a la vivienda en los términos que fue recogido en la Carta de la OEA.

La Carta Democrática Interamericana⁷, adoptada por aclamación en la Asamblea General extraordinaria de la OEA, celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001, subrayó que el respeto por los derechos sociales es uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (art. 4).

El 2 de junio de 2012 la Asamblea General aprobó la Carta Social de las Américas⁸, instrumento en el cual los Estados Miembros se comprometen a: «promover y a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y principios económicos, sociales y culturales a través de las políticas y programas que consideren más eficaces y adecuados a sus necesidades, de conformidad con sus procesos democráticos y recursos disponibles» (art. 2).

Debemos destacar también que la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad⁹ dispone que, con el fin de lograr los objetivos de esa Convención, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las medidas para «eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, (...)» (art. III.1.a).

Entre los instrumentos interamericanos, más completo es el contenido del derecho a la vivienda incluido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹⁰, en cuyo artículo 24 incluye expresamente el derecho a la vivienda digna y adecuada.

Carta Democrática Interamericana

Carta Social de las Américas

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

1.2. Instituciones

En este informe nos centraremos en el SIDH, principalmente en la jurisprudencia de la Corte IDH, pero cabe señalar que en América Latina existen otras iniciativas regionales y subregionales de trascendencia en este tema, como la reunión de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI)¹¹.

En el marco del SIDH, la CADH, en su Parte II, trata de los mecanismos de protección de ese Sistema y, en su artículo 33, señala

⁷ *Vid.*, http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

⁸ *Vid.*, http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-206/12

⁹ *Vid.*, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

¹⁰ *id.*, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

¹¹ <http://www.minurvi.org/>

Instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La competencia de la Corte IDH en los DESC: *Caso Lagos del Campo vs. Perú*

que los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los derechos establecidos en ella son: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y, b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En el *Caso Acevedo Buendía* la Corte IDH reconoció de manera expresa que: «es competente para decidir si el Estado ha incurrido en una violación o incumplimiento de alguno de los derechos reconocidos en la Convención, inclusive en lo concerniente al artículo 26 de la misma»¹² y, conforme se señaló, en el *Caso Lagos del Campo vs. Perú*¹³ la Corte IDH declaró, por primera vez, la violación del artículo 26 CADH. Además, de los órganos convencionales, en el marco de la OEA es de trascendencia la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁴.

1.3. Datos y planes

Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe

Estadísticas de vivienda en América Latina

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el MINURVI, en el marco de la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en la Región, elaboró el «Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe» (PAR), que pretende ser la expresión regional de la NAU¹⁵.

En el PAR se recogen datos relevantes de la Región relativos al derecho a la vivienda y a la ciudad, entre ellos se señala: 1. la reducción del déficit cuantitativo de vivienda e informalidad, pues según datos oficiales el porcentaje de población en tugurios pasó de 25.5% a 21.1% entre 2005-2014; 2. La falta de conectividad entre las viviendas y los servicios urbanos; 3. los altos niveles de violencia urbana y su relación con que la «segregación residencial socioeconómica y el acceso desigual a la vivienda y al suelo urbano persisten como expresiones espaciales de la inequidad»; 4. el rápido crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe que ha generado presiones y problemas ambientales; 5. la vulnerabilidad de la Región ante el cambio climático, que requiere de políticas y medidas urgentes de adaptación al cambio climático, gestión de riesgos y financiamiento¹⁶.

Declaración de Toluca

En el marco de las reuniones regionales previas a la NAU, en 2015 se adoptó la Declaración de Toluca, fruto de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas

¹² Vid., Corte IDH, Sentencia de 1 de julio de 2009, *Caso Acevedo Buendía y otros («Cesantes y Jubilados de la Contraloría») vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Núm. 198, párr. 17.

¹³ Vid., Corte IDH, Sentencia de 31 de agosto de 2017, *Caso Lagos Del Campo vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Núm. 340.

¹⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/desc/>

¹⁵ <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42144>

¹⁶ CEPAL, *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2018, pp. 10 y ss.

sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III. En la Declaración de Toluca quedaron plasmados varios compromisos y elementos orientadores para la planificación y gestión inclusiva y sostenible de las ciudades y asentamientos humanos de la Región durante las próximas décadas¹⁷.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

En esta faceta del derecho a la vivienda, para garantizar los derechos de las personas que ya disfrutaban de una vivienda a la seguridad jurídica de la tenencia, la Corte IDH se ha pronunciado, principalmente, a través de su conectividad con el derecho a la propiedad¹⁸. El derecho a la propiedad está establecido en el artículo 21 de la CADH de la siguiente manera: «1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley».

En el *Caso Yarce y otras vs. Colombia* la Corte IDH sentenció la violación del derecho a la propiedad¹⁹, al considerar probado que las víctimas de desplazamiento se vieron forzadas a abandonar sus viviendas, que las mismas fueron destruidas y saqueadas paulatinamente por terceros y que: «(...) el Estado no adoptó medidas necesarias para proteger, de ser el caso, los bienes de las presuntas víctimas ni les facilitó mecanismos para la obtención de una vivienda adecuada. Tampoco adoptó las medidas necesarias para garantizar a las presuntas víctimas un regreso seguro a la Comuna 13, en vulneración del deber de garantía del derecho de circulación y de residencia. Todo ello generó una grave privación del uso y goce de los bienes de las presuntas víctimas.» (párr. 259). Además, la Corte IDH señaló que: «La protección de la propiedad en este caso tenía particular relevancia, pues la vulneración al derecho a la propiedad no conllevó solo el menoscabo patrimonial o económico, sino la afectación a otros derechos humanos. En efecto, las señoras Rúa, Ospina y sus familiares se vieron privados de sus viviendas. Como en otros casos, es relevante apreciar la relación e interdependencia entre distintos derechos, e interpretar el contenido de los mismos a partir de ello» (párr. 260).

De igual forma, en el *Caso familia Barrios vs. Venezuela* la Corte IDH consideró probada la violación del derecho a la propiedad, por los excesos cometidos durante los allanamientos a las viviendas y la

Seguridad jurídica de la tenencia

Derecho a la propiedad

Caso Yarce y otras vs. Colombia

Caso familia Barrios vs. Venezuela

¹⁷ Vid., <http://www.eird.org/camp-10-15/docs/declaracion-de-toluca.pdf>

¹⁸ Vid., *supra*, Voto concurrente del juez Mac-Gregor Poisot, relativo al *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. En este apartado analizaremos algunas de las sentencias enunciadas en ese voto.

¹⁹ Corte IDH, *Caso Yarce y otras vs. Colombia*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2016, Serie C Núm. 325, párrs. 262, 266 y punto resolutivo 10.

destrucción de las mismas²⁰, y señaló además que: «las autoridades no actuaron con la debida diligencia en la investigación de los allanamientos, destrucción de bienes y el incendio de las viviendas de Luis Alberto Barrios, Orismar Carolina Alzul García, Brígida Oneyda Barrios, Justina Barrios y Elbira Barrios. Por ello, el Estado violó los derechos a las garantías y a la protección judiciales previstos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Luis Alberto Barrios, Orismar Carolina Alzul García, Brígida Oneyda Barrios, Justina Barrios, Elbira Barrios y Eloisa Barrios» (párr. 249).

**Caso Comunidad
Campesina de Santa
Bárbara vs. Perú**

Asimismo, en el *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*²¹ la Corte IDH sentenció la violación del artículo 21, al considerar probado que militares participantes del operativo «Apolonia» quemaron las viviendas de las familias Hilario Quispe e Hilario Guillén (párr. 204). En este caso, la Corte IDH agregó que: «además de ser una violación del derecho al uso y disfrute de los bienes, la quema por parte del ejército de las viviendas de miembros de la comunidad de Santa Bárbara constituye una injerencia abusiva y arbitraria en su vida privada y domicilio. Las personas que perdieron sus hogares perdieron el lugar donde desarrollaban dicha vida privada. Consecuentemente, el Estado también violó el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada y en su domicilio, reconocido en el artículo 11.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento (...)» (párr. 205).

**Caso Masacres de El
Mozote y lugares
aledaños vs. El
Salvador**

En sentido similar puede verse la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*²², en donde este Tribunal sostuvo que fue demostrado que los militares quemaron y destruyeron las viviendas y los cultivos de los pobladores, y concluyó que el Estado violó el derecho a la propiedad privada en perjuicio de los familiares de las víctimas ejecutadas las masacres (párr. 202).

**Caso Uzcátegui y
otros vs. Venezuela**

En la misma línea jurisprudencial se encuentra el *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*²³, en el cual se señaló la violación del artículo 21 al haberse probado que los policías que ingresaron a la vivienda de la familia Uzcátegui dañaron el techo de la residencia, rompieron las cerraduras de las puertas de la casa, reventaron una puerta y partieron los vidrios (párr. 203 y ss.).

**Caso de las Masacres
de Ituango vs.
Colombia**

Otro caso relevante para el derecho a la vivienda en el SIDH es el *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*²⁴, en el cual la Corte IDH declaró la violación del artículo 21 al tener conocimiento de

²⁰ Corte IDH, *Caso familia Barrios vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C Núm. 237, párrs. 148-151.

²¹ Corte IDH, *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 01 de septiembre de 2015, Serie C Núm. 299.

²² Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C Núm. 252, párr. 202.

²³ Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C Núm. 249, párr. 205.

²⁴ Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C Núm. 148, párrs. 172-188.

que, en el marco del conflicto armado colombiano, los paramilitares destruyeron e incendiaron gran parte de las casas del casco urbano de El Aro, con la colaboración directa de agentes del Estado. Para la Corte IDH la vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado implicó que este caso sea de especial gravedad y sostuvo que: «(...) la quema de las viviendas de El Aro constituye una grave vulneración de un bien indispensable para la población. El propósito de la quema y destrucción de los hogares de los pobladores de El Aro era instituir terror y causar el desplazamiento de éstos, para así obtener una victoria territorial en la lucha en contra de la guerrilla en Colombia (...). Por tales motivos, el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no solo de bienes materiales, sino de todo referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en dicho poblado. La destrucción de sus hogares, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causó en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad» (párr.182)²⁵.

Del mismo modo, en el *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*²⁶, se determinó la responsabilidad del Estado por las incursiones paramilitares a la cuenca del río Cacarica en las que se habían producido serias afectaciones a los bienes individuales y colectivos de las comunidades del Cacarica. También en este caso, la Corte IDH subrayó que: «la destrucción de los hogares de los pobladores de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causó en los pobladores una pérdida de sus condiciones básicas de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad (...)» (párr. 352).

Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN Y ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

En la jurisprudencia de la Corte IDH el derecho a la vivienda como derecho de prestación se ha protegido por conexidad con el derecho a la vida (art. 4 CADH). La Corte IDH ha desarrollado una interpretación evolutiva del derecho a la vida que contiene el concepto de vida digna y, en ese marco, la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar el derecho a una vida digna. Este concepto fue incluido por primera vez en la jurisprudencia de la Corte en el *Caso Niños de la calle*» (*Villagrán Morales et al. vs. Guatemala*)²⁷

Derecho a una vida digna

²⁵ Vid., también, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Al Aro, Intuango vs. Colombia*, Informe Núm. 75/01, Caso Núm. 12.266, 10 de octubre de 2001.

²⁶ Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2013.

²⁷ Corte IDH, *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre 1999, Series C Núm. 63.

en el que la Corte estableció que: «En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él» (párr. 144).

**Caso Comunidad
Indígena
Sawhoyamaxa vs.
Paraguay**

A partir de ese concepto de vida digna la Corte IDH también se ha pronunciado en referencia a las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*²⁸, en el que una comunidad indígena había sido desplazada de sus tierras y obligada a vivir al lado de una carretera, sin acceso a una vivienda adecuada y a servicios básicos, entre ellos agua potable, saneamiento y atención sanitaria, por lo cual muchas personas, entre ellas niños y niñas, murieron de enfermedades prevenibles asociadas al desplazamiento y la falta de vivienda adecuada. En este caso la Corte consideró probado que en Paraguay: «(...) junto con la carencia de tierra, la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa se caracteriza por el desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de su vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales» (párr. 168). En consecuencia, la Corte IDH declaró que el Estado violó el artículo 4.1 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 de la misma, al no adoptar las medidas positivas necesarias, que razonablemente eran de esperarse para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa.

**Caso Comunidad
Indígena Yakye Axa
vs. Paraguay**

En esa línea, también puede verse el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*²⁹ en el que la Corte IDH señaló: «(...) El desplazamiento de los miembros de la Comunidad de estas tierras ha ocasionado que tengan especiales y graves dificultades para obtener alimento, principalmente porque la zona que comprende su asentamiento temporal no cuenta con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección. Asimismo, en este asentamiento los miembros de la Comunidad Yakye Axa ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios» (párr. 164). Además, la Corte IDH consideró que: «(...) este hecho ha afectado el derecho a una vida digna de los miembros de la Comunidad, ya que los ha privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales, así como del uso y disfrute de los recursos naturales necesarios

²⁸ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C Núm. 146, párr. 168.

²⁹ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C Núm. 125, párr. 164

para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. A esto se suma que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias que permitan asegurar a los miembros de la Comunidad Yakye Axa, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad (...)» (párr. 168). Por tanto, se declaró que Paraguay había violado el artículo 4.1 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Yakye Axa, por no adoptar medidas frente a las condiciones que afectaron sus posibilidades de tener una vida digna (párr. 176).

4. GARANTÍAS

A más de las instituciones del SIDH que son las garantías institucionales de los derechos previstos en la CADH, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (art. 26 CADH), para garantizar el ejercicio de los derechos, el artículo 1.1 de la CADH dispone que los Estados Partes se comprometen a: «(...) respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna (...)». El artículo 2 se refiere al deber de adoptar disposiciones de Derecho interno y señala: «Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades».

En la CADH el artículo 8 incluye el derecho a las garantías judiciales y dispone que: «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter» (art. 8.1).

El artículo 25 recoge el derecho a la protección judicial de la siguiente manera: «1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales». A tenor del mismo artículo, los Estados Partes se comprometen a: «a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso» (art. 25.2).

Obligación de los Estados de garantizar los derechos y de adoptar medidas para hacerlos efectivos

Derecho a las garantías judiciales

Derecho a la protección judicial

Obligación de suministrar recursos judiciales efectivos

La Corte IDH ha sostenido en reiteradas sentencias que, según la CADH, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser: «sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)»³⁰

Garantías administrativas

De igual manera, en cuanto a las garantías administrativas, la Corte IDH ha subrayado que la obligación del Estado de garantizar los derechos «(...) implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (...)»³¹ y en que: «La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos»³².

Adoptar medidas para el ejercicio de los derechos y condiciones para una vida digna

La obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la CADH y, además, el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna se destacó en el *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, en donde la Corte IDH sostuvo que: «(...) los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho (párr. 153)»³³.

5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Responsabilidad internacional de los Estados: obligaciones y deberes

En materia de protección a los grupos en situaciones vulnerables, la Corte IDH ha establecido que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la CADH, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales recogidas en los artículos 1.1 y 2. A

³⁰ Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C Núm. 252, párr. 195. *Vid.*, también, Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*, Sentencia de 15 de julio de 2005, Serie C Núm. 124, párr. 142.

³¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Núm. 4, párr. 166.

³² *Ibid.*, párr. 167.

³³ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C Núm. 146.

tenor de la jurisprudencia de la Corte, de estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como extrema pobreza o marginación y niñez³⁴.

Conforme señalamos en la Introducción, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores³⁵, determina que: «La persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Los Estados Parte deberán adoptar las medidas pertinentes para promover el pleno goce de este derecho y facilitar que la persona mayor tenga acceso a servicios socio-sanitarios integrados y servicios de cuidados domiciliarios que le permitan residir en su propio domicilio conforme a su voluntad. Los Estados Parte deberán garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados Parte fomentarán progresivamente el acceso al crédito de vivienda u otras formas de financiamiento sin discriminación, promoviendo, entre otros, la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y otros actores sociales. Las políticas deberán tener especialmente en cuenta: a) La necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales con el fin de que estas sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con impedimentos relacionados con su movilidad. b) Las necesidades específicas de la persona mayor, particularmente aquellas que viven solas, a través de subsidios para el alquiler, apoyo a las renovaciones de la vivienda y otras medidas pertinentes, según la capacidad de los Estados Parte. Los Estados Parte promoverán el establecimiento de procedimientos expeditos de reclamación y justicia en caso de desalojos de personas mayores y adoptarán las medidas necesarias para protegerlas contra los desalojos forzados ilegales. Los Estados Parte deberán promover programas para la prevención de accidentes en el entorno y el hogar de la persona mayor». Asimismo, el artículo 12 de esta Convención trata sobre los derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo y señala que estas personas tienen derecho a un sistema integral de cuidados que: «provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivien-

El derecho de las personas mayores a una vivienda digna y adecuada

³⁴ Vid., Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawboyamaya vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C Núm. 146, párr. 154. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C Núm. 140, párrs. 111 y 112; Corte IDH, *Caso de la «Masacre de Mapiripán» vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Series C Núm. 134, párrs. 108 y 110; y Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C Núm. 110, párr. 71.

³⁵ Vid., http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

Situación de vulnerabilidad de las personas mayores

da; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía».

Sobre la especial situación de vulnerabilidad de las personas de edad avanzada ante los desplazamientos de sus tierras y viviendas, en el caso *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte IDH resaltó que es importante que el Estado adopte medidas destinadas a: «(...) mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables (...)» (párr. 175).

Derecho a la vivienda de las personas que viven en situación de pobreza

En cuanto a la protección del derecho a la vivienda de las personas que viven en situación de pobreza, en el *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*³⁶, la Corte IDH enfatizó en que: «(...) por la condición socio económica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los daños ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento, tuvieron para aquélla un efecto y magnitud mayores que los que hubiesen tenido para grupos familiares de otras condiciones. En este sentido, la Corte estima que los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad» (párr. 204).

Condiciones de existencia básicas para una vida digna de los niños y niñas

El deber de los Estados de garantizar unas condiciones de existencia básicas para la vida digna de los niños y niñas se destacó en el *Caso Niños de la calle (Villagrán Morales et al.) vs. Guatemala*³⁷. En esta ocasión la Corte IDH sentenció que: «(...) Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los «niños de la calle», los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el «pleno y armonioso desarrollo de su personalidad», a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida» (párr. 191).

Principio de interés superior del niño

También, en el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte resaltó la situación de especial gravedad que enfrentaban los niños y determinó que, en materia de derecho a la vida de los niños, el Estado tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, «(...) la obligación adicional de promover las medidas de protección a las que se refiere el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño (...). El Estado tiene

³⁶ Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C Núm. 249, párr. 205.

³⁷ Corte IDH, *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C Núm. 63.

la obligación, inter alia, de proveer a los niños de la Comunidad de las condiciones básicas orientadas a asegurar que la situación de vulnerabilidad en que se encuentra su Comunidad por la falta de territorio, no limitará su desarrollo o destruirá sus proyectos de vida» (párr. 172).

En referencia a la protección del derecho a la vivienda de la niñez en contextos de movilidad humana, puede verse la *Opinión Consultiva Oc-21/14* en donde la Corte IDH sostuvo que: «(...) los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de niñas y niños deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcional por parte de las autoridades. Por tal motivo, debe existir la menor demora posible en el reconocimiento de la condición de refugiado a las niñas y niños. La Corte considera que el Estado es responsable de brindar protección y cuidado a la niña o niño solicitante de manera especial durante el tiempo que dure la toma de decisión. Esto significa asegurar vivienda y comida, así como acceso a la salud, atención psicosocial y educación»³⁸.

La Corte IDH ha emitido sentencias para proteger la relación especial entre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios, principalmente cuando los miembros de estos grupos se han visto forzados a desplazamientos. Así, por ejemplo, en el *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam* la Corte IDH resolvió que, como una operación militar de 1986 había destruido la propiedad de la aldea de Moiwana y forzando a los sobrevivientes a huir, el Estado debía crear un fondo de desarrollo de un millón doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América, destinado a programas de salud, vivienda y educación de los miembros de la comunidad³⁹.

En el *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*⁴⁰, la Corte IDH subrayó que: «(...) en el contexto del derecho de propiedad de miembros de los pueblos indígenas, el artículo 21 de la Convención protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes, guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Debido precisamente a esa conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia» (párr. 346)⁴¹.

³⁸ Vid., Corte IDH, *Opinión Consultiva Oc-21/14, de 19 de agosto de 2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, párr. 256.

³⁹ Vid., Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C Núm. 124, párr. 214.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2013.

⁴¹ En esa línea, puede verse también, entre otras, el *Caso Comunidad Indígena Yakey Axa vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C Núm. párrs. 125, 124, 135 y 137. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, párr. 146. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 1 de febrero de 2000, Serie C

Protección del derecho a la vivienda de la niñez en contextos de movilidad humana

Pueblos indígenas y sus tierras y territorios

Comunidades afrodescendientes

6. FUENTES EN INTERNET

CEPAL

<https://www.cepal.org/es>

Comisión Interamericana De Derechos Humanos

<http://www.cidh.org>

<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/decisiones/cidh.asp>

Corte Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.corteidh.or.cr>

Cumbres de las Américas

<http://www.oas.org/es/sedi/dis/poblaciones-vulnerables/migracion/cumbres.asp>

Documentos Básicos del SIDH

http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

MINURVI

<http://www.minurvi.org/>

OEA

<http://www.oea.org/main/spanish/>

Relatorías y Unidades Temáticas

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

Núm. 66, párr. 148. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C Núm. 245, párr. 145.

3. EUROPA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda y servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA: 6.1. Personas sin hogar; 6.2. Minorías nacionales; 6.3. Mujeres víctimas de violencia doméstica; 6.4. Personas con discapacidad. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

Dos ordenamientos europeos deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a la vivienda, el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE). El Consejo de Europa es un mecanismo de integración regional, creado tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco del cual se adoptó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), en 1950. El CEDH ha sido objeto de modificaciones por medio de sus Protocolos, con el Protocolo 11 el Tribunal Europeo de Derechos (TEDH) pasó a ser un órgano permanente con funcionamiento a tiempo completo. En materia de derechos sociales el CEDH fue complementado por la Carta Social Europea (CSE), que fue adoptada en 1961 y revisada en 1996. Por otra parte, en el marco de UE su Derecho está conformado por los Tratados adoptados por los Estados miembros (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y por el Derecho derivado, es decir, reglamentos, directivas y decisiones, adoptadas por las institu-

**El Consejo de Europa
y la Unión Europea**

* *Abreviaturas:* CDFUE = Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; CEDH = Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; CEDS = Comité Europeo de Derechos Sociales; CSE = Carta Social Europea; CESE = Comité Económico y Social Europeo; FEANTSA = European Federation of National Organisations working with the Homeless; FEAD = Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos; FEDER = Fondo Europeo de Desarrollo Regional; FRA = Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; FSE = Fondo Social Europeo; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos; TFUE = Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; TJUE = Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TUE = Tratado de la Unión Europea; UE = Unión Europea.

Normas y políticas en la UE y derecho a la vivienda

ciones de UE en virtud de las competencias previamente establecidas en los Tratados.

En la UE la regulación de normas y políticas para garantizar el derecho a la vivienda corresponde a cada Estado miembro, es decir, no se trata de una competencia comunitaria. Sin embargo, varias disposiciones del derecho de la Unión deben ser consideradas para la protección de este derecho, principalmente, las concernientes a la política social, el medio ambiente y a la protección de los consumidores. El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la finalidad de la UE es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos; y que el crecimiento económico de Europa debe basarse en: «(...) un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. (...) La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño» (art. 3.3).

De igual forma, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) determina que la UE, en sus políticas y acciones, debe tener en cuenta: «(...) las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana» (art. 9).

El Título X de la Parte Tercera del TFUE se refiere a la política social (arts. 151-161) y señala que la UE y sus Estados miembros tienen como objetivo «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones» (art. 151), para lo cual se deben considerar los derechos sociales fundamentales incluidos en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

Asimismo, el TFUE recoge la protección a los consumidores y dispone que la UE debe contribuir «a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses» (art. 169). Como veremos, en la UE la protección de los consumidores ha sido clave para garantizar el derecho a la vivienda como derecho de defensa.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) no reconoce el derecho a la vivienda, aunque sí establece una protección a la vivienda dentro del artículo correspondiente a la seguridad social y ayuda social (art. 34.3); protege el derecho a la propiedad (art. 17); reconoce el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones (art. 7); y regula la protección de los consumidores (art. 38).

El Pilar Europeo de Derechos Sociales¹ fue aprobado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Suecia. Este Pilar contiene veinte principios divididos en tres capítulos: 1. Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; 2. Condiciones de trabajo justas; y 3. Protección e inclusión social, capítulo que establece como principio la protección vivienda y asistencia para las personas sin hogar (p. 19).

Entre otras normas de derecho derivado de la UE, para la protección del derecho a la vivienda se debe tener en cuenta la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico², y la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro³, que aplican el principio de no discriminación con independencia de la raza, el origen étnico o el género en lo que concierne al acceso a los bienes y servicios públicos, incluida la vivienda. Además, para la protección de los sujetos del derecho a la vivienda como consumidores, son de relevancia la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores⁴ y la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores⁵. Por otra parte, las disposiciones de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética⁶, permiten una financiación para garantizar la eficiencia energética, además, en el sistema de obligaciones de eficiencia energética, los Estados pueden incluir requisitos con finalidad social como, por ejemplo, la aplicación con carácter prioritario de un porcentaje de medidas de eficiencia energética a los hogares afectados por la pobreza energética o a las viviendas sociales (art. 7.7.a).

En el Consejo de Europa el CEDH no reconoce derechos sociales. La Carta Social Europea de 1961 tampoco reconoce el derecho a la vivienda como tal, pero este instrumento sí establece, como parte del derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica, el apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias (art. 16). En materia de derechos sociales, un avance destacable es la Carta Social Europea revisada de 1996, que incluye expresamente el derecho a la vivienda y medidas para hacerlo efectivo (art. 31).

El Pilar Europeo de Derechos Sociales

Derecho derivado de la UE y vivienda

Instrumentos del Consejo de Europa

¹ *Vid.*, https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en. *Vid.*, también, Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales, 2016/2095(INI).

² DO L 180, de 19 de julio de 2000.

³ DO L 373, de 21 de diciembre de 2004.

⁴ DO L 304, 22 de noviembre de 2011.

⁵ DO L 95, 21 de abril de 1993.

⁶ DO L 315, 14 de noviembre de 2012.

1.2. Instituciones

Marco institucional de la UE

La UE tiene un marco institucional para promover sus valores y garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las principales instituciones de la UE con competencias relevantes para esta materia son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, están asistidos por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones, que ejercen funciones consultivas (art. 13 TUE). A su vez, el Comité de Protección Social se encarga de supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la UE, de facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas y de elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia (art. 160 TFUE). En cuanto a la evolución de la situación social en la Unión, la Comisión debe dedicar un capítulo especial de su informe anual al Parlamento Europeo sobre este tema (art. 161 TFUE).

Marco institucional del Consejo de Europa

En el ámbito del Consejo de Europa, el TEDH ha resuelto demandas vinculadas al contenido del derecho a la vivienda, por su conexión con otros derechos. El órgano competente para supervisar el debido cumplimiento de la Carta Social Europea es el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), institución que ha llevado a cabo una importante labor para la protección de los derechos sociales y del derecho a la vivienda. Este último en relación con la protección social, jurídica y económica de la familia (art. 16 CSE) y la protección contra la pobreza y exclusión social (art. 30 CSE). De igual forma, mediante una Resolución del Comité de Ministros⁷, se instituyó el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa como: «una institución no judicial para promover la educación, la conciencia y el respeto de los derechos humanos, tal como se recoge en los instrumentos de derechos humanos del Consejo de Europa» (art. 1.1), pero no está facultado para recibir quejas individuales.

1.3. Datos y planes

Datos estadísticos sobre la vivienda en Europa

La situación de la vivienda en Europa es analizada periódicamente por EUROSTAT. En el último informe disponible se describe que en 2015 el 69,4% personas de la UE vivía en viviendas propias (el 26,9% de la población vivía en una vivienda propia con un préstamo o una hipoteca pendiente de pago y el 42,5% de la población en una vivienda propia sin préstamo ni hipoteca); el 19,7% alquilaban sus viviendas a precio de mercado y el 10,9% alquilaban sus viviendas en alquiler protegido o alojamiento gratuito. Conforme al mismo informe, la proporción de la población que residía en viviendas de alquiler protegido u ocupaba una vivienda gratuita fue inferior al 20% en todos los Estados miembros de la UE. Además, en el conjunto de la UE el

⁷ Adoptada el 7 de mayo de 1999, en la Sesión Núm.104.

4,9% de la población sufría de privación de vivienda grave en 2015. En cuanto a la asequibilidad de la vivienda, EUROSTAT evidencia que en 2015 un 11,3% de la población vivía en hogares que destinaban, por lo menos, el 40% de su renta disponible a la vivienda y que la proporción de la población con unos costes en vivienda superiores al 40% de su renta disponible fue más alto en el caso de los arrendatarios con alquileres a precios de mercado⁸.

Según se señaló, la UE no tiene competencias específicas en políticas de vivienda, se trata de una competencia de los Estados que desarrollan sus propias políticas en este ámbito. Sin embargo, elementos del derecho a la vivienda son atendidos en torno a la política social y de medio ambiente de la UE. En ese contexto, el Consejo Europeo celebrado en Niza en 2000⁹ aprobó los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social adoptados por el Consejo¹⁰ e invitó a los Estados miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos. Entre esos objetivos¹¹ se incluyeron dos directamente relacionados con el derecho a la vivienda: «Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una vivienda digna y salubre, así como a los servicios esenciales necesarios, teniendo en cuenta el contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda (electricidad, agua, calefacción,...)» (Objetivo 1.2.b) y «Aplicar políticas que tengan por objetivo evitar las crisis en las condiciones de vida que puedan conducir a situaciones de exclusión, especialmente en lo que se refiere a los casos de endeudamiento excesivo, exclusión escolar o pérdida de la vivienda» (Objetivo 2.b).

Posteriormente, se establece la Estrategia Europa 2020¹² y su Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social, que tiene por objetivo contribuir a enfrentar los retos de la UE en el marco de esa Estrategia. En la Plataforma se resalta que: «la carencia de hogar y la privación de vivienda son quizá los ejemplos más extremos de pobreza y exclusión social en la sociedad de hoy en día. Aunque el acceso a un alojamiento asequible es una necesidad y un derecho fundamental, en varios Estados miembros sigue siendo bastante complicado garantizar este derecho. El desarrollo de soluciones apropiadas e integradas, tanto para prevenir como para atajar la carencia de hogar, seguirá siendo un elemento importante de la estrategia de inclusión social de la UE»¹³. En referencia a la aplicación de esta Plataforma y su relación con el derecho a la vivienda, puede verse la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social¹⁴, en donde se señala que la falta de vivienda o una vivienda indigna constituyen un atentado muy grave a la dignidad humana, con consecuencias sobre

Relación del derecho a la vivienda con la política social y de medio ambiente de la UE

Estrategia Europa 2020 y su Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social

⁸ *Vid.*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es

⁹ *Vid.*, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm

¹⁰ DO C 82, 13 de marzo de 2001.

¹¹ *Vid.*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_es.pdf

¹² *Vid.*, EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM/2010/2020 final, 3 de marzo de 2010.

¹³ COM/2010/0758 final, 16 de diciembre de 2010.

¹⁴ 2011/2052(INI), DO C 153 E, 31 de mayo de 2013.

todos los demás derechos, por lo que se solicita que la Plataforma se oriente hacia la realización de derechos que garanticen una vida digna para todos, en particular en algunos ámbitos como la vivienda. Asimismo, en este tema se deben considerar las conclusiones y recomendaciones establecidas en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la vivienda y la política regional¹⁵.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores

Para la protección de los derechos de las personas que ya disfrutaban de una vivienda a la seguridad jurídica de la tenencia, a fin de que no se les prive de la misma de manera arbitraria, ante casos de ejecuciones hipotecarias en la UE se ha aplicado la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores¹⁶. También, es relevante en este tema la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial¹⁷ y el Libro blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE¹⁸. En esa línea, el TJUE, a través de la vía de la cuestión prejudicial, ha intervenido para la protección del derecho a la vivienda como derecho de defensa al interpretar la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores y su aplicación en los contratos hipotecarios.

Garantía del derecho a la vivienda por conexión con otros derechos

En el ámbito del Consejo de Europa, el TEDH cuenta con jurisprudencia para la garantía del derecho a la vivienda como derecho de defensa por conexión con el derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH), el derecho al debido proceso (art. 6 CEDH) y el derecho a la propiedad (art. 1 del Protocolo 1 del CEDH). Sobre esta faceta del derecho, cabe destacar que el TEDH ha reiterado que, si bien el artículo 8 del CEDH está esencialmente destinado a proteger al individuo contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas en su hogar, también implica que por parte de esas autoridades se adopten medidas destinadas al respeto de los derechos garantizados por el artículo 8, incluso en las relaciones de los particulares entre sí¹⁹.

European Roma Rights Center vs. Grecia

De igual manera, el Comité Europeo de Derechos Sociales, mediante el examen del derecho de la familia a protección social, jurídica y económica (art. 16) y del derecho a la vivienda (art. 31), establecidos en la CSER, se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda, los desalojos y la protección de la familia, por ejemplo, en el caso *European Roma Rights Center vs. Grecia*²⁰.

¹⁵ DO C 161, 13 de julio de 2007.

¹⁶ DO L 95, 21 de abril de 1993, p. 29-34.

¹⁷ DO L 60, 28 de 2 de 2014, p. 34-85.

¹⁸ COM (2007) 807 final, 18 de diciembre de 2007.

¹⁹ *Vid.*, STEDH, 20 de abril de 2004, *Caso Surugiu vs. Rumania*, Demanda 48995/99, párr. 59.

²⁰ CEDS, Demanda Núm. 15/2003, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004. Se puede ver también el caso *European Roma Rights Center vs. Italia*, Demanda colectiva Núm. 27/2004, Decisión sobre el fondo, 7 de diciembre de 2005.

El Comisionado del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, también ha investigado los desalojos forzosos, principalmente en relación con la discriminación contra grupos vulnerables, y ha señalado que los desalojos no se deben realizar sin la provisión de un alojamiento alternativo²¹.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

En el Consejo de Europa, la CSER en el artículo 31 dispone que para garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda, los Estados deben adoptar medidas encaminadas a: «1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes». En referencia a la aplicación de este derecho, en el caso *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos*²², el CEDS sostuvo que los Estados deben hacer coincidir el aumento de la necesidad de vivienda y la vivienda social relacionada, independientemente de la situación económica, para lograr el progreso constante hacia la eliminación de la falta de vivienda, como lo requiere el artículo 31.2 de la Carta; y que la crisis económica no debería tener como consecuencia la reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta (párr. 128).

En el mismo caso, sobre el alojamiento en refugios de emergencia, el CEDS enfatizó en que, de conformidad con el artículo 31.2, el refugio se ofrecerá a las personas sin hogar como una solución de emergencia. Además, para garantizar que se respete la dignidad de las personas protegidas, los refugios deben cumplir con los estándares de salud, seguridad e higiene y, en particular, estar equipados con servicios básicos como acceso a agua, calefacción, alumbrado suficiente y seguridad del entorno inmediato²³ (párr. 108). En ese caso, el CEDS determinó que la legislación y la práctica de los Países Bajos no garantizan el acceso a la vivienda comunitaria con el fin de prevenir la falta de vivienda (párr. 129).

En el marco de la UE, en el Pilar europeo de derechos sociales el Capítulo III trata sobre la protección e inclusión social y establece que se debe velar por la vivienda y asistencia para las personas sin hogar. Para lo cual se agrega que: «a. Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y

Aplicación de la Carta Social Europea

La protección e inclusión social en la UE

²¹ Vid., «Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009», *CommDH(2009)16*.

²² Vid., CEDS, Decisión sobre el fondo, Demanda Núm. 86/2012, 2 de julio de 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos*.

²³ CEDS, Decisión sobre el fondo, Demanda Núm. 86/2012, 2 de julio de 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos*, párr. 108.

una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. c. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social» (párr. 19). Sobre esta faceta del derecho a la vivienda, en el Capítulo correspondiente a los derechos de solidaridad, la CDFUE dispone que: «la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales» (art. 34.3).

Los Fondos Estructurales de la UE

Los Fondos Estructurales de la UE²⁴ pueden cumplir un papel relevante para la efectividad del derecho a la vivienda, como derecho de prestación dirigido a las personas sin hogar, y para la calidad de la vivienda. En el Reglamento (UE) Núm. 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los mismos, entre los objetivos temáticos de esos Fondos y en su marco estratégico común, se incluyó el promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación (art. 9.9). Conforme a ese Reglamento, entre las prioridades de inversión de FEDER se incluye el apoyo de la eficiencia energética, de la gestión inteligente de la energía y del uso de energías renovables en las infraestructuras públicas y en las viviendas²⁵. Además, el Reglamento (UE) Núm. 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, establece que este Fondo debe reforzar la cohesión social, contribuyendo a reducir la pobreza y, entre otros fines, el Fondo debe aliviar las formas de pobreza extrema con mayor impacto de exclusión social, como la carencia de vivienda, la pobreza infantil y la falta de alimentos²⁶.

Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas

Resoluciones del Parlamento Europeo sobre vivienda

Cabe destacar dos Resoluciones del Parlamento Europeo: la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social, en la que para garantizar el derecho a la vivienda el Parlamento recomienda a los Estados miembros realizar una «política proactiva en materia de vivienda digna, para velar por el acceso universal a una vivienda de calidad, que garantice el acceso a los servicios esenciales desde el punto de vista de la salud y la seguridad, a un coste asequible o a un precio de compra preferente, y para evitar su pérdida» y anima a los Estados a que lleven a cabo programas especiales de vivienda y ofrezcan oportunidades a las personas sin hogar (párr. 75). En su Resolución, el Parlamento Europeo también recomienda a los Estados que establezcan una oferta de viviendas sociales y de emergencia de calidad, para

²⁴ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

²⁵ Reglamento (UE) Núm. 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo (art. 5.4.c). DO L 347, 20 de diciembre de 2013.

²⁶ DO L 72, 12 de marzo de 2014.

garantizar: «el acceso de todos, y en especial de los más desfavorecidos, a una vivienda decente a un coste asequible» y, además, el Parlamento recomienda «la aplicación de políticas de prevención de las expulsiones de viviendas de alquiler, en particular mediante la asunción por las entidades públicas de las rentas de alquiler y los atrasos de las mismas de las personas amenazadas de desahucio» (párr. 76).

De igual forma, la Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea²⁷, en la cual el Parlamento subraya la necesidad de fomentar el papel social y económico de la vivienda social y realiza una serie de observaciones, tanto al Consejo y a la Comisión, como a los Parlamentos y los Gobiernos de los Estados miembros, para avanzar hacia una política europea de vivienda social. En esta Resolución, el Parlamento Europeo recuerda que el gasto en vivienda social y asequible no debe considerarse un gasto a recortar, sino una inversión a largo plazo que permite garantizar los derechos fundamentales, responder a la urgencia social y que contribuye a estabilizar la economía al prevenir las burbujas inmobiliarias y el endeudamiento excesivo de las familias (párr. 4).

El Parlamento Europeo, en sus Resoluciones de 16 de diciembre de 2010 y 6 de septiembre de 2011, sobre la estrategia de la Unión Europea en relación con las personas sin hogar, ha insistido a los Estados para que elaboren sus propias estrategias en este ámbito.

Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda y servicios domiciliarios

En el ámbito del Consejo de Europa, el Comité Europeo de Derechos Sociales, en virtud del artículo 31.1 de la CSER, ha reiterado que una vivienda adecuada implica que la vivienda sea segura desde un punto de vista sanitario y de salud, es decir, que debe disponer de todos los servicios básicos, como agua, calefacción, eliminación de desechos, instalaciones de saneamiento y electricidad; y que también debe ser estructuralmente segura, no estar superpoblada y con una tenencia segura respaldada por la ley²⁸.

Comité Europeo de Derechos Sociales: vivienda adecuada

Asimismo, en conexión con otros derechos, principalmente con el derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH), el TEDH ha desarrollado destacada jurisprudencia sobre las condiciones de habitabilidad, entorno ambiental y salubridad de las viviendas. Por ejemplo, en el caso *Moldavan y otros vs. Rumanía*²⁹ el TEDH analizó las

TEDH: jurisprudencia sobre las condiciones de habitabilidad...

²⁷ 2012/2293(INI), P7_TA (2013) 0246.

²⁸ *Vid.*, CEDS, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) vs. Italy*, Queja Núm. 58/2009, 25 de junio de 2010, párr. 54. *Vid.*, también, *European Federation of National Organisations working with the Homeless, FEANTSA vs. Francia*, Queja Núm. 39/2006, 5 de diciembre de 2007, párr. 74-76; *Défense des Enfants International (DEI) vs. los Países Bajos*, Reclamación Núm. 47/2008, 20 de octubre de 2009, párr. 43.

²⁹ STEDH, 12 de julio de 2005, *Caso Moldovan y otros vs. Rumania*, Demandas Núm. 41138/98 y 64320/01.

condiciones de habitabilidad de las viviendas que habían sido reconstruidas por el Estado y sostuvo que eran inhabitables, con grandes huecos entre las ventanas y las paredes y con techos incompletos, fundamento que, entre otros, se aplicó para determinar una seria y continuada violación del artículo 8 del CEDH.

El TEDH también se ha referido a las obligaciones positivas del Estado para proteger el entorno de las viviendas ante la instalación y el funcionamiento de una planta depuradora de residuos junto a una vivienda, debido a que se habían producido olores y molestias que afectaron la vida privada y familiar de la demandante, se trata del caso *López Ostra vs. España*³⁰. De igual forma, en el caso *Guerra y otros vs. Italia*³¹, que trató de las emisiones tóxicas emanadas de una fábrica de productos químicos, el TEDH reiteró que la contaminación ambiental grave puede afectar el bienestar de las personas y evitar que disfruten de sus hogares, perturbando su vida privada y familiar; y señaló que, por tanto, el Estado no cumplió con su obligación de garantizar el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar, en violación del artículo 8 del CEDH (párr. 60). Asimismo, en referencia a problemas del entorno ambiental que afectan el derecho a la vivienda, debemos destacar el caso *Fadeyeva vs. Rusia*³² que versó sobre el funcionamiento de una planta de acero altamente contaminante en medio de una ciudad densamente poblada. En este caso, debido a que las emisiones tóxicas de la planta excedieron los límites de seguridad, el Estado estableció que cierta área alrededor de la planta debería estar libre de cualquier vivienda, pero no se desarrollaron medidas en la práctica. A criterio del TEDH, la situación en torno a la planta requería un tratamiento especial para quienes vivían dentro de la zona, pero el Estado no ofreció ninguna solución efectiva para ayudarles a alejarse de la zona peligrosa. En consecuencia, el TEDH concluyó que el Estado no logró un equilibrio justo entre los intereses de la comunidad y el disfrute efectivo por la parte demandante de su derecho al respeto por su hogar y su vida privada, por lo que existió una violación del artículo 8 del CEDH (párr. 134).

En el caso *Moreno Gómez vs. España*³³ el TEDH analizó la contaminación acústica producida por la apertura de bares, pubs y discotecas en las proximidades de la vivienda de la demandante, contaminación que hizo imposible el descanso de las personas que vivían en el sector por los ruidos a los que se veían sometidos. En este caso, el TEDH señaló que, debido a la falta de adopción de medidas efectivas por parte del Estado, la demandante sufrió de manera reiterada y con intensidad perjuicios sonoros fuera de los niveles autorizados y durante las horas nocturnas, por lo que el TEDH apreció una vulneración de los derechos protegidos por el artículo 8 (párr. 60). Asimismo, en

³⁰ Vid., STEDH, 9 de diciembre de 1994, *Caso López Ostra vs. España*, Demanda Núm. 16798/90, párr. 54-58.

³¹ STEDH, 19 de febrero de 1998, *Caso Guerra y otros vs. Italia*, Demandas Núm. 116/1996/735/932.

³² STEDH, 9 de junio de 2005, *Caso Fadeyeva vs. Rusia*, Demanda Núm. 55723/00.

³³ STEDH, 16 de noviembre de 2004, *Caso Moreno Gómez vs. España*, Demanda Núm. 4143/02.

*Hatton y otros vs. Reino Unido*³⁴, este Tribunal reiteró que, si bien no existe en el CEDH un derecho al entorno limpio y silencioso, el artículo 8 protege el derecho del individuo a que se respete su vida privada y familiar, su hogar y su correspondencia, derecho que puede ser vulnerado cuando una persona se ve directa y seriamente afectada por el ruido u otra contaminación, (párr. 96).

En la Unión Europea el Protocolo Núm. 26 anexo al TUE y al TFUE trata sobre los servicios de interés general y en él las partes contratantes enfatizan en la importancia de estos servicios³⁵ y acuerdan, con base en el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés general, que éstos sean lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios, con un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica; así como la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios (art. 1).

El Pilar europeo de derechos sociales, en el principio 20, reconoce a toda persona el derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. En el mismo principio se incluye que deberá prestarse apoyo para el acceso a estos servicios a las personas necesitadas.

En el Derecho derivado de la UE se han establecido regulaciones en materia de contratación pública para aquellos casos en los que el Estado encarga a un tercero la prestación de un servicio público, como la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales³⁶. Esta Directiva regula temas relativos al suministro de gas y calefacción (art. 8), electricidad (art. 9), agua (art. 10) y, entre otros, el servicio de transporte público (art. 11).

Para el derecho a la vivienda y la calidad de los servicios públicos domiciliarios, resulta relevante también que en Europa la buena calidad del agua está regulada mediante la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas³⁷, que se implanta para detener el deterioro del estado de las aguas en la UE y que entre sus objetivos tiene el contribuir a garantizar «el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo» (art. 2)³⁸. Igualmente, debe considerarse la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relati-

Los servicios de interés general en la Unión Europea

La calidad de los servicios públicos domiciliarios

³⁴ STEDH, 8 de julio de 2003, *Caso Hatton y otros vs. Reino Unido*, Demanda Núm. 36022/97. *Vid.*, también, STEDH, de 21 de febrero de 1990, *Caso Powell y Rayner vs. Reino Unido*.

³⁵ *Vid.*, sobre la regulación de estos servicios en http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

³⁶ DO L 94, 28 de marzo de 2014.

³⁷ DO L 327, 22 de diciembre de 2000.

³⁸ *Vid.*, más información sobre el derecho al agua en Europa en: Informe FIO Agua, p. 85 y ss.

va a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano³⁹, en la cual los Estados de la UE se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se lleve a cabo un control regular de la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, con objeto de comprobar si las aguas suministradas a los consumidores cumplen los requisitos de esa Directiva (art. 7). Asimismo, para el saneamiento es de trascendencia la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁴⁰, que tiene por objeto regular «la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales» (art. 1).

Eficiencia energética

En la UE un aspecto de la calidad de las viviendas que ha sido especialmente considerado es el de la eficiencia energética, cuya regulación comunitaria está recogida en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴¹, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. Bajo el principio de subsidiaridad que rige en este ámbito, de conformidad el artículo 5 del TFUE, la Directiva 2010/31/UE tiene por objetivo fomentar la eficiencia energética de los edificios ubicados en la Unión y establece requisitos en relación con: «a) el marco común general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios o de unidades del edificio; b) la aplicación de requisitos mínimos a la eficiencia energética de los edificios nuevos o de nuevas unidades del edificio; c) la aplicación de requisitos mínimos a la eficiencia energética de: i) edificios y unidades y elementos de edificios existentes que sean objeto de reformas importantes, ii) elementos de construcción que formen parte de la envolvente del edificio y tengan repercusiones significativas sobre la eficiencia energética de tal envolvente cuando se modernicen o sustituyan, y iii) instalaciones técnicas de los edificios cuando se instalen, sustituyan o mejoren; d) los planes nacionales destinados a aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo; e) la certificación energética de los edificios o de unidades del edificio; f) la inspección periódica de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado de edificios, y g) los sistemas de control independiente de los certificados de eficiencia energética y de los informes de inspección» (art. 1).

En la Resolución del Parlamento Europeo, sobre la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social, para garantizar el derecho a la vivienda el Parlamento solicita el incremento de «la dotación del FEDER destinada a financiar medidas de mejora de la eficacia energética en las viviendas sociales, a fin de luchar contra la precariedad energética» (párr. 78).

Acceso a las telecomunicaciones

En cuanto al acceso a las telecomunicaciones, la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva

³⁹ DO L 330, 5 de diciembre de 1998.

⁴⁰ DO L 135, 30 de mayo de 1991.

⁴¹ DO L 153, 18 de junio de 2010.

servicio universal)⁴², describe las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de buena calidad y a un precio asequible, y mecanismos para tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado.

Por otra parte, para el derecho a la ciudad, una iniciativa de interés es la Carta Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, instrumento en el que los Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados parte se comprometen a iniciar un debate político en sus Estados sobre cómo integrar a nivel nacional los principios y estrategias establecidos en la Carta⁴³. De igual forma, para este derecho otro instrumento no vinculante pero de interés es la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad⁴⁴.

El derecho a la ciudad

5. GARANTÍAS

Conforme señalamos, en la UE el Tribunal de Justicia, a través de la vía de la cuestión prejudicial, ha intervenido para la protección del derecho a la vivienda al interpretar la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores y su aplicación en los contratos hipotecarios para garantizar el debido proceso en las ejecuciones hipotecarias.

El debido proceso en las ejecuciones hipotecarias

En el caso *Mohamed Aziz vs. Catalunya*⁴⁵ el demandante había suscrito un contrato de préstamo con garantía hipotecaria, siendo el inmueble que constituía dicha garantía la vivienda familiar de Aziz. El contrato de préstamo hipotecario suscrito contenía varios intereses de demora automáticamente devengables respecto de las cantidades no satisfechas a su vencimiento y establecía la facultad de declarar exigible la totalidad del préstamo en el caso de vencimiento de alguno de los plazos pactados, cuando el deudor no hubiese cumplido su obligación de pago de una parte del capital o de los intereses del préstamo. Una vez analizada la legislación española aplicable, el TJUE sostuvo que esta Directiva: «debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que, al mismo tiempo que no prevé, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento

Caso Mohamed Aziz vs. Catalunya

⁴² DO L 108, 24 de abril de 2002.

⁴³ Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

⁴⁴ *Vid.*, https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa.pdf

⁴⁵ STJUE (Sala Primera), 14 de marzo de 2013, *Asunto C-415/11*, párr. 46 y ss.

Cláusulas abusivas en los contratos de préstamo hipotecario

de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final» (párr. 64)⁴⁶.

En relación a la determinación de las cláusulas abusivas en los contratos de préstamo hipotecario, el TJUE señaló que: «(...) el concepto de ‘desequilibrio importante’ en detrimento del consumidor debe apreciarse mediante un análisis de las normas nacionales aplicables a falta de acuerdo entre las partes, para determinar si –y, en su caso, en qué medida– el contrato deja al consumidor en una situación jurídica menos favorable que la prevista por el Derecho nacional vigente. Asimismo, resulta pertinente a estos efectos llevar a cabo un examen de la situación jurídica en la que se encuentra dicho consumidor en función de los medios de que dispone con arreglo a la normativa nacional para que cese el uso de cláusulas abusivas; y que, para determinar si se causa el desequilibrio «pese a las exigencias de la buena fe», debe comprobarse si el profesional, tratando de manera leal y equitativa con el consumidor, podía estimar razonablemente que éste aceptaría la cláusula en cuestión en el marco de una negociación individual» (párr. 76). El TJUE vuelve a pronunciarse sobre la normativa española de ejecución hipotecaria y las cláusulas abusivas contenidas en los préstamos hipotecarios en otros casos⁴⁷, como en la sentencia correspondiente a los asuntos acumulados de *Francisco Gutiérrez Naranjo y Cajasur Banco, S.A.U.*; *Ana María Palacios Martínez y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA)*; *Banco Popular Español, S.A.*, y *Emilio Irlés López, Teresa Torres Andreu*⁴⁸. Igualmente, puede verse el Asunto C-421/14, entre el *Banco Primus S.A.* y *Jesús Gutiérrez García*, en la que el TJUE aclara cómo debe ser la actuación de los jueces para garantizar a los deudores hipotecarios el nivel de protección que les otorga el Derecho de la Unión⁴⁹.

Procedimiento de ejecución hipotecaria: Monika Kušionová y SMART Capital

En referencia al procedimiento de ejecución hipotecaria, vale destacar el caso *Monika Kušionová y SMART Capital*⁵⁰ en el cual el TJUE interpretó que en la UE: «el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13» (párr. 65). El TJUE realizó esta interpretación pese a que en el artículo 7 de la CDFUE no se establece de forma literal al derecho a la vi-

⁴⁶ En sentido similar puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 17 de julio de 2014, en el *Asunto C-169/14*, en el procedimiento entre Juan Carlos Sánchez Morcillo, María del Carmen Abril García y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.

⁴⁷ A partir del caso *Aziz* se producen algunas reformas legales en España, un pronunciamiento sobre la aplicación de esas reformas puede verse en la STJUE (Sala Primera), de 29 de octubre de 2015, *Asunto C-8/14*, *BBVA, S.A.*, anteriormente *Unnim Banc, S.A.*, y *Pedro Peñalva López, Clara López Durán, Diego Fernández Gabarro*, párr. 42.

⁴⁸ STJUE (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2016, *Asuntos acumulados de Francisco Gutiérrez Naranjo y Cajasur Banco, S.A.U. (asunto 154/15)*; *Ana María Palacios Martínez y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) (asunto C 307/15)*; *Banco Popular Español, S.A.*, y *Emilio Irlés López, Teresa Torres Andreu (asunto C 308/15)*.

⁴⁹ STJUE (Sala Primera), de 26 de enero de 2017, en el *Asunto C-421/14*, *Banco Primus SA y Jesús Gutiérrez García*, párr. 70 y ss.

⁵⁰ STJUE (Sala Tercera), de 10 de septiembre de 2014, *Asunto C-34/13*, *Monika Kušionová y SMART Capital*.

vienda, pero se reconoce del derecho a la vida privada y familiar y el derecho al domicilio. En la misma Sentencia, el TJUE se refiere a jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para agregar que: «la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio y que toda persona que corra el riesgo de ser víctima de ella debe en principio poder obtener el examen de la proporcionalidad de dicha medida» (párr. 64).

En el marco del Consejo de Europa, el TEDH se ha pronunciado en varios casos sobre la proporcionalidad de las expropiaciones y desalojos, por ejemplo, en caso *McCann vs. Reino Unido*⁵¹ el TEDH recalcó que: «La pérdida del hogar es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio. Cualquier persona que pueda sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida a la luz de los principios aplicables en virtud del artículo 8 del Convenio, pese a que, en virtud de la legislación interna, se había extinguido su derecho de ocupación» (párr. 50)⁵².

Sobre los desalojos y su afectación a la vida privada y familiar, destacamos además el caso *Akdivar y otros vs. Turquía*⁵³ relativo a un ataque de las fuerzas de seguridad del Estado contra una aldea, en el marco de un enfrentamiento con fuerzas armadas irregulares, en el que se incendiaron nueve casas y se obligó a la evacuación inmediata de toda la aldea. El TEDH sostuvo que la quema deliberada de las viviendas de los demandantes constituye, al mismo tiempo, una grave injerencia en el derecho al respeto a la vida familiar y al disfrute pacífico de sus posesiones y declaró la violación tanto del artículo 8 del CEDH como del artículo 1 del Protocolo Núm. 1 (párr. 88).

En aplicación del artículo 1 del Protocolo Núm. 1, una sentencia de trascendencia en la interpretación del alcance de las garantías para la seguridad jurídica de la tenencia en Europa es la correspondiente al caso *Öneryıldız vs. Turquía*⁵⁴. El caso trata la destrucción de viviendas de un asentamiento humano irregular que estaba situado debajo de un vertedero de basura en el que se produjo una explosión de metano que conllevó el deslizamiento de tierra que arrasó las viviendas y por el cual treinta y nueve personas murieron. En este caso, el TEDH reiteró que el concepto de «posesiones», en la primera parte del artículo 1 del Protocolo Núm. 1, tiene un significado autónomo que no se limita a la propiedad de bienes físicos y que es independiente de la clasificación formal en el derecho interno (párr. 124). En ese sentido, el TEDH señaló que la parte demandante, pese a no tener título de propiedad de su vivienda, sí contaba con un interés de propiedad de la vivienda que era de naturaleza suficiente y suficientemente reconoci-

TEDH: *McCann vs. Reino Unido*. La proporcionalidad de las expropiaciones y desalojos

Los desalojos y su afectación a la vida privada y familiar

Öneryıldız vs. Turquía. El incumplimiento de una obligación positiva de protección

⁵¹ STEDH, *Asunto Mccann vs. Reino Unido*, Demanda Núm. 19009/04, 13 mayo 2008.

⁵² En igual sentido puede verse STEDH, *Asunto Rousk vs. Suecia*, Demanda Núm. 27183/04, 25 de julio de 2013, párr. 137.

⁵³ STEDH, *Asunto Akdivar y otros vs. Turquía*, Demanda Núm. 21893/93, 16 de septiembre de 1996. Asimismo, STEDH, *Asunto Selçuk y Asker vs. Turquía*, Demandas Núm. 23184/94 y 23185/94, 24 de abril de 1998, párrs. 83-87.

⁵⁴ STEDH, *Asunto Öneryıldız vs. Turquía*, Demanda Núm. 48939/99, 30 de noviembre de 2004.

do para constituir un interés sustancial y, por lo tanto, una «posesión» en el sentido del artículo 1.1 del Protocolo Núm.1 (párr. 129). El TEDH consideró que el ejercicio genuino y efectivo del derecho protegido por esa disposición no depende simplemente del deber del Estado de no interferir, sino que puede requerir medidas de protección positivas, particularmente cuando existe un vínculo directo entre las medidas que un solicitante puede legítimamente esperar de las autoridades y el disfrute efectivo de sus posesiones (párr. 134). Igualmente, el TEDH añadió que la infracción resultante en este caso no constituía una «injerencia», sino el incumplimiento de una obligación positiva, ya que los funcionarios y autoridades del Estado no hicieron todo lo que estaba en su poder para proteger los intereses de propiedad del solicitante (párr. 135) pues las autoridades debían adoptar medidas prácticas para evitar la destrucción de la casa del demandante (párr. 136).

Comité Europeo de Derechos Sociales.
European Roma Rights Center vs. Grecia. El derecho a la protección de la familia

Por su parte, el Comité Europeo de Derechos Sociales, en el caso *European Roma Rights Center vs. Grecia*⁵⁵, sostuvo que el derecho a la vivienda permite el ejercicio de muchos otros derechos, tanto civiles como políticos, así como económicos, sociales y culturales, y que es de importancia central para el derecho a la protección de la familia establecido en el artículo 16 de la CSE. En ese sentido, el Comité agregó que, para cumplir con el artículo 16 de la CSE, los Estados deben promover la provisión de una vivienda adecuada para las familias, tener en cuenta las necesidades de las familias en las políticas de vivienda, garantizar que las viviendas existentes sean de un nivel adecuado e incluir servicios esenciales (como calefacción y electricidad). El Comité ha declarado que la vivienda adecuada se refiere no solo a una vivienda que no debe ser inferior a la norma y debe tener servicios esenciales, sino también a una vivienda de tamaño adecuado teniendo en cuenta la composición de la familia en la residencia. Además, para el Comité la obligación de promover y proporcionar vivienda se extiende a la seguridad contra el desalojo ilegal (párr. 24).

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

6.1. Personas sin hogar

La protección de las personas sin hogar

En la UE sus distintas instituciones han adoptado un conjunto de pronunciamientos y medidas para abordar la situación de las personas sin hogar en los Estados miembros. Entre ellas, la Comunicación de la Comisión, de 16 de diciembre de 2010, titulada «La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial»⁵⁶, que incluye la necesidad de que los Estados definan y apliquen medidas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos particulares, como las per-

⁵⁵ CEDS, Demanda Núm. 15/2003, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004. Se puede ver también el caso *European Roma Rights Center vs. Italia*, Demanda colectiva Núm. 27/2004, Decisión sobre el fondo, 7 de diciembre de 2005.

⁵⁶ COM (2010)0758.

sonas sin hogar⁵⁷. La Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar⁵⁸ y sus Declaraciones, de 22 de abril de 2008, sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública, y de 16 de diciembre de 2010, sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar. Igualmente, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre una Estrategia europea para las personas sin hogar⁵⁹ contiene recomendaciones políticas relevantes para la protección del derecho a la vivienda de este grupo. Así como otros Dictámenes previos del mismo Comité, entre ellos: de 3 de junio de 1999, sobre «El problema de los sin techo y la vivienda»⁶⁰; de 6 de octubre de 2010, sobre «Combatir el problema de las personas sin hogar»⁶¹; y de 31 de marzo de 2011, sobre «La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social»⁶². Pueden verse además el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, elaborado por la Comisión y el Consejo en 2010; y las recomendaciones finales de la Conferencia Europea de Consenso sobre las personas sin hogar, de 9 y 10 de diciembre de 2010.

En el Pilar Europeo de Derechos Sociales se incluye expresamente el principio 19 destinado a la protección de la vivienda y asistencia para las personas sin hogar, que establece: «a. Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. c. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social». Además, la UE puede apoyar la acción de los Estados miembros para la protección de las personas por medio de sus vías de financiamiento y la Comisión puede dar orientación sobre cómo hacer frente a la falta de vivienda dentro del Paquete de Inversión Social de la UE⁶³.

En el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Social Europea revisada contiene la obligación «de prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación» (art. 31.2). En ese marco, para la protección de las personas sin hogar, entre otros casos, puede verse el caso *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos*⁶⁴. Donde el CEDS consideró que a un segmento importante de las personas sin hogar no se les brinda refugio ni en la ley ni en la práctica y que en ese Estado el alcance de la obligación de proporcionar refugio se ha restringido de manera excesiva (párr. 126). El

Carta Social Europea.
European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos

⁵⁷ Vid., COM (2010) 2020 final y COM (2010) 758 final.

⁵⁸ P7_TA (2011)0383.

⁵⁹ DO C 271, 19 de agosto de 2014.

⁶⁰ CdR 376/98 fin.

⁶¹ CdR 18/2010 fin.

⁶² CdR 402/2010 fin.

⁶³ Vid., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>

⁶⁴ Vid., CEDS, Decisión sobre el fondo, Demanda Núm. 86/2012, 2 de julio de 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Los Países Bajos*.

CEDS añadió que tanto los nacionales de los Países Bajos, así como todos los extranjeros que se alojen regularmente en los Países Bajos, tienen derecho a que se les ofrezca más viviendas permanentes que refugios de emergencia, dentro de un plazo razonable, en virtud del artículo 31.2 de la Carta (párr. 127)⁶⁵.

6.2. Minorías nacionales

La integración social y económica de la población gitana

En la UE se han realizado diversas recomendaciones a los Estados miembros para fomentar la integración social y económica de los gitanos. El tema de la vivienda ha sido considerado en una Recomendación del Consejo, adoptada en 2013⁶⁶, en la que se solicita que se establezcan medidas en diversos ámbitos para potenciar la integración de los gitanos y se solicita adoptar medidas eficaces para garantizar la igualdad de trato de los gitanos en el acceso a la vivienda.

Para la realización de ese objetivo, se recomienda adoptar medidas como: eliminar la segregación espacial y fomentar de la «desegregación»; fomentar un acceso no discriminatorio a la vivienda social; facilitar áreas de descanso para los gitanos no sedentarios; garantizar el acceso a los servicios (agua, electricidad y gas) e infraestructuras públicas para las viviendas, y garantizar que las solicitudes de las autoridades locales en los proyectos de regeneración urbanística incluyan intervenciones integradas en materia de vivienda a favor de las comunidades marginadas.

Previamente, la Directiva 2000/43/CE del Consejo⁶⁷ establece un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico en toda la Unión en los ámbitos del trabajo y la formación profesional, la educación, la protección social (incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria), las prestaciones sociales y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda.

Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020

Por otra parte, se debe tener en consideración la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada: «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020»⁶⁸ y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada: «Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015»⁶⁹. Además, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) cuenta con un Programa Multianual de Integración de la Población Gitana (2012-2020)⁷⁰ y presenta informes sobre los progresos realizados, entre los que se elaboró un informe

⁶⁵ *Vid.*, también, entre otras, CEDS, Demanda Núm. 39/2006, 5 de diciembre de 2007, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) vs. Francia*.

⁶⁶ DO C 378, 24 de diciembre de 2013.

⁶⁷ DO L 180, 19 de julio de 2000.

⁶⁸ COM (2011) 173 final, 5 de abril de 2011.

⁶⁹ COM (2015) 299 final, 17 de junio de 2015.

⁷⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/multi-annual-roma-programme>

sobre la discriminación de la población gitana en lo relativo a la vivienda⁷¹.

En el Consejo de Europa el Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales⁷² incluye la protección contra la discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional. Además, las instituciones del Consejo de Europa también se han pronunciado en casos relativos al derecho a la vivienda de gitanos.

El TEDH en el caso *Connors vs. Reino Unido* analizó la seguridad de tenencia en sitios de caravanas gitanas y consideró que el desalojo realizado por la autoridad local a una familia de gitanos no contó con las garantías procesales necesarias, como el requisito de establecer una justificación adecuada para la grave injerencia en sus derechos y una «necesidad social apremiante» o proporcional al objetivo legítimo perseguido. Por lo tanto, para el TEDH existió una violación del artículo 8 del CEDH (párr. 95)⁷³.

Por su parte, el CEDS (entre otros casos) examinó una denuncia colectiva sobre la discriminación contra los gitanos en Grecia en el caso *European Roma Rights Center vs. Grecia*⁷⁴, donde se analizó la situación del derecho de los gitanos a la vivienda y en particular tres elementos: 1. el número insuficiente de viviendas permanentes de una calidad aceptable para satisfacer las necesidades de los gitanos asentados; 2. la cantidad insuficiente de lugares de parada para los romaníes que eligen seguir un estilo de vida itinerante o que se ven obligados a hacerlo; 3. el desalojo sistemático de romaníes de lugares o viviendas ocupados ilegalmente por ellos (párr. 17). En este caso, el Comité constató el desalojo sistemático de los gitanos de lugares o viviendas que ocupaban ilegalmente y, para el Comité, esos desalojos implicaban una violación del artículo 16 de la Carta Social Europea sobre el derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica. Al respecto, el Comité subrayó la indivisibilidad, la interdependencia y la interrelación de todos los derechos humanos, y señaló que el derecho a la vivienda permitía el ejercicio de muchos otros derechos y que la obligación de promover y proporcionar vivienda se extendía a la seguridad contra los desalojos ilegales⁷⁵.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa en más de un informe ha subrayado su preocupación porque las políticas de vivienda pública implementadas no logren poner fin a la segregación espacial que afecta a muchos gitanos. Por ejemplo, en referencia a la situación de Portugal, el Comisario ha descrito la falta de medidas específicas y adaptadas para promover su acceso a la vivienda social convencional, pero también que las acciones de las au-

Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales

***Connors vs. Reino Unido*. La seguridad de tenencia en sitios de caravanas gitanas**

***European Roma Rights Center vs. Grecia*. El derecho de los gitanos a la vivienda**

Informes del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa

⁷¹ Vid., FRA, *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States, An analysis of EU-MIDIS data*, 2009.

⁷² Convenio-marco Núm.157, para la protección de las Minorías Nacionales, Estrasburgo, 1 de febrero de 1995.

⁷³ STEDH, 27 de agosto de 2004, *Caso Connors vs. The United Kingdom*, Demanda Núm. 66746/01.

⁷⁴ CEDS, *Demanda Núm. 15/2003*, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004. Se puede ver también el caso *European Roma Rights Center vs. Italia*, Demanda colectiva Núm. 27/2004, decisión sobre el fondo, 7 de diciembre de 2005.

⁷⁵ *Ibid.*

toridades locales dirigidas a esa población no están en línea con los estándares internacionales y europeos en relación con el derecho a una vivienda adecuada⁷⁶.

6.3. Mujeres víctimas de violencia doméstica

Protección a las víctimas de violencia de género

En 2011 el Consejo de Europa adoptó el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Se trata un instrumento internacional jurídicamente vinculante que establece un marco jurídico general destinado a prevenir la violencia, proteger a las víctimas y condenar a los agresores. Este instrumento contiene disposiciones sobre la obligación de los Estados partes de velar por que las víctimas de la violencia puedan tener acceso a ciertos servicios, incluida una vivienda, que existan lugares de acogida para las víctimas a los que estas puedan acceder con facilidad y que las autoridades estén facultadas para desalojar de la vivienda al autor de la violencia en situaciones de peligro inmediato.

En 2017 la UE se adhirió al Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa. Además, en UE debemos mencionar la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro⁷⁷, que tiene por objeto «crear un marco para combatir la discriminación sexual en el acceso a bienes y servicios y su suministro, con vistas a que entre en vigor en los Estados miembros el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres» (art. 1). Por otra parte, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE)⁷⁸ sobre el tema «Erradicar la violencia doméstica contra las mujeres», el CESE recomienda a las instituciones europeas y a los Estados miembros de la UE que se establezcan políticas de protección que garanticen a las mujeres víctimas de la violencia acceso prioritario a la vivienda.

6.4. Personas con discapacidad

Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020

La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras⁷⁹ incluye entre sus ámbitos de actuación la protección social, dentro de la cual se establece la necesidad de promover condiciones de vida dignas para las personas con discapacidad y se señala que este colectivo: «debe poder beneficiarse de los sistemas de protección social y de los programas de reducción de la pobreza, de ayudas a la discapacidad, de planes de vivienda pública y de otros servicios de facilitación, así como de programas de prestacio-

⁷⁶ CommDH (2012)22, MUIŽNIEKS NILS, *Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Portugal*, Estrasburgo, 10 de julio de 2012, párr. 56. Disponible en <https://rm.coe.int/16806db8bd>

⁷⁷ DO L 373, 21 de diciembre de 2004.

⁷⁸ DO C 351, 15 de noviembre de 2012.

⁷⁹ COM (2010) 636 final.

nes y jubilación» (apartado 2.1.). Con ese fin, la Comisión la Comisión Europea debe dar seguimiento a esos temas por medio de la «Plataforma europea contra la pobreza», evaluando «la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección social y de las ayudas del FSE».

El TEDH se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad. En el caso *Marzari vs. Italia*, este Tribunal afirmó que: «si bien el artículo 8 no garantiza el derecho a que las autoridades resuelvan su problema de vivienda, la negativa de las autoridades a prestar asistencia a este respecto a un individuo que padece una enfermedad grave podría en ciertas circunstancias plantear un problema del artículo 8 de la Convención debido al impacto de dicha negativa en la vida privada de la persona». Además, el TEDH recordó a este respecto que: «si bien el objeto esencial del artículo 8 es proteger a la persona contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas, esta disposición no solo obliga al Estado a abstenerse de dicha interferencia: además de esta negativa, es posible que existan obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de la vida privada. Un Estado tiene obligaciones de este tipo cuando existe un vínculo directo e inmediato entre las medidas solicitadas por un solicitante y la vida privada de este último»⁸⁰.

TEDH y el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad

7. FUENTES EN INTERNET

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

<http://fra.europa.eu/es>

Comisario para los Derechos Humanos

http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp

Comité Europeo de Derechos Sociales

<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/european-committee-of-social-rights> <http://hudoc.esc.coe.int/eng#>

Consejo de Europa

<http://www.coe.int/>

EUROSTAT

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es

Fichas Técnicas sobre la Unión Europea – Parlamento Europeo

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html>

Fondo Social Europeo

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=es>

Housing Europe

<http://www.housingeurope.eu>

Parlamento Europeo

<http://www.europarl.europa.eu>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

<http://www.echr.coe.int/echr/>

Unión Europea

http://europa.eu/index_es.htm

⁸⁰ STEDH, 4 de mayo de 1999, *Caso Marzari vs. Italia*, Demanda Núm. 36448/97, Decisión sobre la admisibilidad.

II. PANORAMA NACIONAL

1. ARGENTINA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN) el cual expresa «El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ... el acceso a una vivienda digna». En este contexto es importante aclarar que si bien la ley que por manda constitucional, debería determinar el contenido del derecho a la vivienda nunca fue dictada, la cuestión ha sido zanjada a partir de la reforma Constitucional de 1994, con la incorporación de distintos Tratados Internacionales de Derechos Humanos los cuales han adquirido jerarquía constitucional (art 75. 22 CN)¹, entre ellos el

**Reconocimiento
constitucional del
derecho a la vivienda**

* *Abreviaturas:* CABA= Ciudad Autónoma de Buenos Aires; CCyCN= Código Civil y Comercial de la Nación; CN = Constitución Nacional; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; PNV= Plan Nacional de Vivienda; PNH = Plan Nacional de Hábitat; MIOPyV = Ministerio de Obras Públicas y Vivienda.

¹ El art. 75.22 otorga jerarquía constitucional a los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos: a) la Declaración Universal de Derechos Humanos ; b) la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (aprobada por Argentina mediante Ley 23.054 01/03/1984) c) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por el Estado Argentino por Ley 23.313 el 17 de abril de 1986), e) De igual manera lo hace, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (fue suscrita por la República Argentina el 17 de julio de 1980, aprobada según la ley 23.179 en fecha 3/6/1985) f) La Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por el Estado Argentino mediante Ley 23.849 del 27 de Septiembre de 1990). g) la Con-

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), y por consecuencia el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada (art. 11), generándose con ello una modificación sustancial en materia de derechos humanos en general, y de derechos sociales en particular. Asimismo, la CN, en su artículo 17 establece la inviolabilidad de la propiedad y en artículo 18 invoca la inviolabilidad del domicilio.

A nivel provincial el derecho a una vivienda adecuada se encuentra expresamente previsto en nueve constituciones provinciales (Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Río Negro, Salta, Tierra del Fuego, la Rioja, Entre Ríos) y en la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe añadir, en relación al derecho convencional, que, previo a la reforma constitucional, Argentina ratificó en 1986 el PIDESC y en 2011 ratificó su protocolo facultativo, el cual entró en vigencia a partir de 2013. Como Estado miembro ha sido examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en tres oportunidades, habiéndose realizado las últimas observaciones en 2011², y data de ese mismo año, el último informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, realizado luego de su misión a Argentina³.

El Estado, además, ha suscripto las Agendas Internacionales en Derechos Humanos «ODS Agenda 2030», y «Hábitat III», las cuales establecen lineamientos generales para orientar las políticas de vivienda y hábitat, entre otros temas.

En cuanto a la legislación interna, teniendo en cuenta el carácter federal de nuestra forma de gobierno, existen diversas normas a nivel nacional⁴

Regulación legal del derecho a la vivienda

vención sobre los derechos de las personas con discapacidad (con jerarquía constitucional a partir del 19 de noviembre de 2014 mediante Ley 27044).

² Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen Argentina 2011. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ARG/CO/3&Lang=Sp

³ En dicho informe destacó varios factores que dificultan la realización del derecho a la vivienda adecuada en el país. <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adecuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf>.

⁴ En ese sentido a nivel nacional el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) en atención al principio de «constitucionalización del derecho privado» y el respeto de manera primordial de los tratados de derechos humanos, consagra la protección de la vivienda como un derecho humano esencial de las personas (art. 244/256) En efecto, modifica el término «bien de familia», protegido hasta entonces por la ley 14.394, por «vivienda» (artículo 244). Por lo tanto, ya no es una protección del asiento familiar mirado en su conjunto, sino de la vivienda de la persona individualmente considerada. En este orden de ideas, a la protección de la vivienda establecida por el CCCN la puede constituir el titular dominial cuando no tenga familia, y todos los condóminos aunque no sean parientes ni cónyuges, siempre que al menos uno de los beneficiarios habite el inmueble (artículo 245). El artículo 249 del CCCN establece el principio general de que la vivienda afectada no es susceptible de ejecución por los acreedores posteriores a su inscripción, aunque establece excepciones similares a las que dispone la ley 14.394 y agrega el tema de los alimentos y el de las expensas comunes.

Existen distintas leyes nacionales que regulan la vivienda como la Ley 14.394 Régimen «bien de familia», Ley 21.499 Expropiaciones, Ley 21581 (FONAVI), Ley

y provincial⁵ que deben ser interpretadas como aplicaciones de la manda constitucional. Si bien no contamos con una ley nacional de vivienda, el robusto conjunto de normas existente convierte una necesidad en derecho, pero además permite sostener que existen límites normativos y valorativos para el diseño de políticas en materia de vivienda, además de su exigibilidad y justiciabilidad como derecho subjetivo⁶.

1.2. Instituciones

Las políticas públicas nacionales de vivienda son desarrolladas por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), a través de la Secretaría de Vivienda⁷ y la Secretaría de Infraestructura Urbana⁸ y están delineadas en los Planes Nacionales de Vivienda y Hábitat. A nivel provincial, la ejecución de programas tendientes a satisfacer la demanda de los sectores sin acceso al mercado inmobiliario, se canalizan a través de los Institutos de la Viviendas provinciales y a nivel local a través de los Municipios.

En el ámbito de la legislación, la Cámara de Diputados cuenta con la Comisión de Vivienda y Ordenamiento urbano y en la Cámara de Senadores opera la Comisión Permanente de Infraestructura, Vivienda y Transporte.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Otras instituciones

1.3. Datos y planes

Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) producidos en el CENSO 2010⁹, indican un déficit habitacional de 3,8 millones de hogares, de los cuales, se estima que el 56% corresponde a un déficit cualitativo (2.100.000), es decir problemas con la calidad de viviendas; y el 44% al déficit cuantitativo (1.700.000) viviendas que se deberían construir. Si se cuantifica por número de personas, la

Déficit habitacional de 3,8 millones de hogares

24.374 (Ley Pierri), Ley 24.464 Sistema Federal de Vivienda y el Decreto Nacional Núm. 358/2017 por el cual se crea el Registro Nacional de Barrios Populares, etc.

⁵ A nivel provincial se destacan la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires Núm. 14.449/2013, la Ley de alquileres Núm.5859 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 148 de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 403 Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14 de CABA, entre otras.

⁶ La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), se pronunció por primera vez de forma favorable, en 2012, en causa «Q.C.S.Y c/ Gobierno de CABA S/ amparo» señalando que la CN, reconoce el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de los sectores más vulnerables. Luego sucedieron en esa línea otros fallos de Tribunales inferiores.

⁷ Esta Secretaría se ocupa del «diseño, implementación y control... de obras de infraestructura habitacional y su financiamiento», entre otras cosas.

⁸ El principal objetivo de esta Secretaría es «el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes».

⁹ Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 producido por el INDEC, única fuente de datos oficiales en materia habitacional a nivel nacional, reproducible cada 10 años.

**Plan Nacional de
Vivienda y Plan
Nacional de Hábitat**

Secretaría de Vivienda y Hábitat estima que 12 millones de argentinos viven en zonas de vulnerabilidad.¹⁰

Del Relevamiento Nacional de Barrios Populares¹¹, surge que hay más de 4.000 (villas, asentamientos y urbanizaciones informales), con diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit al acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Ahora bien, a partir de 2016, se evidenció un cambio en la concepción de vivienda adecuada como componente de un hábitat adecuado. En esa línea, mediante la Resolución Núm. 122-E/2017 del MOPyV, se aprobó el Plan Nacional de Vivienda (PNV) y el Plan Nacional de Hábitat (PNH). El PNV Introduce tres líneas de acción: a) Promoción de la vivienda social dirigida a familias vulnerables, sin acceso al crédito hipotecario, priorizando a aquellos cuyos ingresos no superen dos salarios mínimos vitales y móviles¹², b) Acceso al financiamiento para la vivienda y c) Asociación público privada para la vivienda, siendo los criterios de elegibilidad la aptitud social, urbanística, constructiva, dominial y financiera.

El PNH establece como objetivo, universalizar y mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables de todo el país, a través de obras de infraestructura básica, equipamiento comunitario y mejoramiento de la vivienda. Sus intervenciones también impulsan la seguridad en la tenencia mediante la regularización dominial. Dichas intervenciones serán acompañadas por actividades de desarrollo humano y fortalecimiento comunitario.

El presupuesto para vivienda en 2016 ascendió a \$ 30.341.732.109 (crédito inicial) y finalizó el año devengándose 23.986.875.047 (79% de lo presupuestado). En 2017 hubo cambio en la estructura del gasto destinado en vivienda con un incremento del 59%. Se otorgó para dicho periodo \$ 33.955.883.611, aplicables a los nuevos programas: I- Acciones del Programa «Hábitat Nación», II- Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano¹³.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

En cuanto a la protección normativa del derecho de vivienda como derecho de defensa, la CN prevé en su artículo 14 que: «Todos los

¹⁰ Estimación propia de la Secretaría de Vivienda y Hábitat para 2016 en base a Censo 2010 expresado en Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) «Evaluación del Progreso y medidas orientadas a futuro» sept. 2016. Pág. 57.

¹¹ Relevamiento Nacional de Barrios Populares –Decreto Nacional Núm. 358/2017 Incorporación Decreto Núm. 2670/2017– llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros y distintas agrupaciones sociales entre agosto de 2016 y mayo de 2017. Un barrio popular reúne al menos (8) familias agrupadas sin título de propiedad ni acceso regular a al menos dos (2) servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

¹² Sueldo mínimo vital y móvil, establecido en Marzo de 2017, asciende a la suma de \$9.500, establecido por el Consejo del Salario (órgano integrado por el Ministerio del Trabajo de la Nación, organizaciones sindicales y Cámara de Empresarios).

¹³ Datos provenientes del SIDIF Sistema de Administración financiera del Ministerio de Hacienda.

habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ...de usar y disponer de su propiedad...» y en su artículo 17 expresa «La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...». El derecho de propiedad y sus mecanismos de protección se encuentran regulados en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN). Si bien en el 2014 fue reformado, ha quedado configurado igual que en su anterior.

El CCyCN establece que el dominio otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer, tanto material como jurídicamente de una cosa; se presume perfecto; es perpetuo; no se extingue, aunque el dueño no ejerza sus facultades, hasta que otro adquiera el derecho por prescripción adquisitiva y para que esto ocurra, el plazo que necesita el nuevo poseedor del inmueble es de veinte, años al igual que en el código anterior. De ello se infiere que en la modificación no se ha tenido en cuenta las observaciones realizadas por la Relatora especial sobre vivienda en 2011 quien advirtió sobre el tiempo excesivo previsto en la norma para la prescripción adquisitiva¹⁴. Además, establece que el dominio es exclusivo y excluyente porque el dueño de la cosa puede excluir a extraños, remover por propia autoridad los objetos allí puestos y encerrar sus inmuebles. No se ha tenido en cuenta, al momento de la reforma y habiendo sido analizado por la Comisión Bicameral, la incorporación de un artículo concerniente al principio de la función social de la propiedad.

La herramienta que el Código establece a las familias para proteger su propiedad de la acción de terceros, lo que antiguamente era llamado bien de familia, se incorpora al Código a través de la posibilidad de afectación de un inmueble destinado a vivienda inscribiéndolo en el Registro de la Propiedad como tal. Los efectos de la afectación, en principio, implican que la vivienda no es susceptible de ejecución por deudas posteriores a su inscripción y si el inmueble se subasta y queda remanente, se entrega al propietario, entre otras¹⁵.

En relación a la protección de los inquilinos, el Estado no cuenta con una política nacional orientada a garantizar el acceso justo al alquiler residencial, siendo que esta forma de acceso a la vivienda ha

El derecho a la vivienda como derecho de defensa en Argentina

El derecho a la propiedad

La protección de los inquilinos

¹⁴ La Relatora advirtió en 2011 que «En relación con los asentamientos informales, considerando la falta de una política adecuada y estandarizada en materia de regularización, la Relatora Especial recomienda que sea establecido un marco general de reconocimiento de derechos, así como de criterios claros de consolidación de los asentamientos y que las autoridades competentes promuevan la regularización integral (a través de un proceso de urbanización y regularización administrativa y dominial y de plazos más breves de prescripción adquisitiva del dominio para fines de vivienda social) integrando definitivamente estos asentamientos en las ciudades y pueblos, así como ofreciendo alternativas respetuosas de los estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada para los habitantes de los asentamientos que se decidiera no regularizar».

¹⁵ Otras ventajas son que está exenta del impuesto a la transmisión gratuita en la sucesión del titular y de igual forma que en este mismo juicio hay una reducción drástica de honorarios.

sido la que más creció en los últimos años. Si bien la reforma del CCyCN, realizó pequeñas modificaciones vinculadas a alquileres, no reflejó un progreso en la protección de los inquilinos teniendo como consecuencia el fortalecimiento de un mercado de alquileres alternativo e informal en las villas o asentamiento precarios. En la actualidad, posee media sanción un proyecto de ley nacional de alquileres que protege al inquilino de los abusos de las inmobiliarias y los propietarios cuyo objeto es reducir el desequilibrio entre las partes en la relación contractual, estableciéndose condiciones de contratación justa y equilibrada para los alquileres. En el ámbito local, se destaca la reciente legislación de CABA por medio de la cual se contemplan beneficios a favor de los inquilinos, como la restricción a las comisiones inmobiliarias, entre otros.

Desalojos por incumplimiento de pago del alquiler

En materia de desalojos por incumplimiento de pago del alquiler la Ley 25.488, entre otras cosas modificó el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación facultando a los propietarios a solicitar de forma urgente el desalojo de los inquilinos que no paguen por más de dos meses el alquiler y los que pretendan continuar en la vivienda una vez vencido el plazo contractual. El juicio es sumarísimo y el desalojo puede solicitarse como medida cautelar previo al dictado de la sentencia y como única protección para el inquilino, establece que el dueño de la vivienda deberá depositar un dinero a designar por el juez, el cual tendrá relación con el valor del alquiler, o bien la misma casa o un auto como garantía.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

La promoción de alquiler social

El PNV tiene como finalidad principal atender el déficit habitacional existente en la República Argentina, a través de diferentes líneas de acción, ya descriptas en el punto 1.3, tendientes a facilitar a la población con recursos económicos insuficientes, el acceso a una vivienda adecuada, en el marco de un desarrollo urbano sustentable. Se destaca que el Plan es reciente y se encuentra parcialmente reglamentado. Dentro de sus líneas de acción se encuentra la promoción de alquiler social. A dicho fin serán financiadas acciones tendientes a facilitar el acceso formal al alquiler de una vivienda tales como: a) garantías con cobertura para los meses de vigencia del contrato de alquiler; b) subsidio parcial del costo mensual del alquiler, y c) financiamiento blando para la cobertura de los costos iniciales del alquiler. En el manual de ejecución del PNV expresa que las respuestas del componente dirigido a la promoción de alquiler social estarán orientadas a permitir que los hogares de más bajos recursos accedan o formalicen el alquiler de una solución habitacional, superando las barreras actuales detectadas relativas a la dificultad de los hogares a la hora de obtener una garantía, afrontar los gastos iniciales, obtener reconocimiento de ingresos informales o hacer frente a los altos cos-

tos de los alquileres. La Ciudad de Buenos Aires, es la única provincia que ya contaba, previo al lanzamiento del PNV con el programa «Alquilar se puede» cuyo fin es facilitar a los vecinos el acceso a un alquiler formal en CABA a través de acciones similares a las previstas en el PNV.

Desde la puesta en marcha del PNV se observa una clara orientación de medidas dirigidas a subsidiar la demanda habitacional fundamentalmente a través del otorgamiento de créditos hipotecarios. Las propuestas crediticias actuales tanto PROCREAR (con subsidio del estado al capital), y las implementadas a través de las entidades privadas con la modalidad de Créditos UVA¹⁶ (capital actualizado según el Coeficiente de Estabilización de Referencia CER) y los créditos hipotecarios tradicionales, favorecen sólo a aquellos que poseen ahorros previos entre el 5% y el 30% del valor de la propiedad.

Los créditos hipotecarios

3.2. Alojamiento de urgencia

El PNV además establece el financiamiento de unidades habitacionales de emergencias destinadas a atender las necesidades urgentes originadas por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos. Serán beneficiarios los hogares residentes en todo el territorio nacional, con dificultad de acceso a una solución habitacional, priorizando a aquellos cuyos ingresos no superen dos Salarios Mínimos, Vitales y Móviles¹⁷. Para los casos de emergencias por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos serán beneficiarios aquellos hogares que fueran damnificados y estén registrados en el respectivo censo.

Atención de las necesidades originadas por desastres naturales

Esta solución habitacional de urgencia está pensada para aquellas personas que estén imposibilitados para acceder a una vivienda adecuada por sus propios medios. Las familias se alojarán en las unidades habitacionales para la emergencia durante el plazo de ejecución de la solución habitacional definitiva. Luego contempla una etapa de rehabilitación tendiente a la rehabilitación o reconstrucción de las unidades habitacionales afectadas y su infraestructura.

Desde 2011 el Comité DESC instó al Estado a que adoptara medidas específicas, legislativas o de otro tipo, para que las personas que han sido víctimas de desalojos forzados puedan obtener alojamiento alternativo o una indemnización justa y equitativa de acuerdo con lo establecido en la Observación general Núm. 7 (1997), relativa a los desalojos forzados.

Medidas específicas a favor de las víctimas de desalojos forzados

¹⁶ Ley 27.271 y Circular del Banco Central de la República Argentina A5945 y A6069. En el caso de los créditos UVA se observan algunas particularidades, por ejemplo, que el monto de la cuota a pagar puede incrementarse significativamente, en contextos de alta y sostenida inflación y de producirse una pérdida del valor adquisitivo como producto del deterioro de los ingresos (salarios), la cuota pasaría a representar un costo mayor sobre los ingresos de las familias.

¹⁷ Ídem punto 12.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Certificado de habitabilidad

Tanto las provincias como los distintos municipios regulan, a través de los códigos de Edificación y Planeamiento Urbano, los aspectos relativos a la organización del tejido urbano, la distribución de usos del suelo y la edificación de la ciudad. De modo tal que la ejecución de todo proyecto constructivo que se plantee sobre un inmueble debe estar acorde a éstos y de ser así se otorga el certificado de habitabilidad. Cabe destacar el nuevo código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires, el cual se centra en tres ejes fundamentales: garantizar la óptima prestación de servicios que respondan a las exigencias básicas de accesibilidad, sustentabilidad y habitabilidad; procurar la excelencia en la calidad de los materiales constructivos, y atender a la seguridad en todas y cada una de las etapas de este proceso, garantizando procesos constructivos sustentables.¹⁸

En ese orden, para las viviendas de propiedad horizontal existen variadas normas reglamentarias de aplicación y cumplimiento obligatorio, que hacen a la seguridad, saneamiento e higiene y habitabilidad, en el ámbito local. Frente a su incumplimiento están previstas sanciones, inhabilitaciones, multas, según el caso.

Estándares Mínimos de Calidad para la Vivienda de Interés Social

Por su parte, la Resolución Núm. 9E/2017 del MIOPyV¹⁹, estableció los Estándares Mínimos de Calidad para la Vivienda de Interés Social, contempladas en el Plan Nacional de Vivienda, teniendo en cuenta los presupuestos internacionales existentes en materia del derecho a la vivienda adecuada.

4.2. Servicios domiciliarios

Provisión de los servicios domiciliarios

En cuanto a los servicios domiciliarios son provistos por empresas privadas prestatarias de servicios públicos:

- Servicio de gas: El transporte y la distribución de gas está regulado por Ley 24.076. Son empresas privadas las que prestan el servicio a través de una licencia. El control público se realiza a través del Ente Nacional Regulador del Gas.
- Servicio de electricidad: El transporte y la distribución de electricidad está regulado por la Ley 24.065. En el caso de la distribución de electricidad la ley nacional regula la prestación en la Ciudad de Buenos Aires y el Área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires. El servicio de distribución se realiza a través de

¹⁸ http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/nuevo_codigo_de_edificacion.pdf

¹⁹ <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276620/norma.htm> Relevamiento de barrios populares llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros y distintas agrupaciones sociales entre agosto de 2016 y mayo de 2017. Un barrio popular reúne al menos (8) familias agrupadas sin título de propiedad ni acceso regular a al menos dos (2) servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)

- empresas privadas, las que resultan ser concesionarias. El control público está a cargo del Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Las provincias no adhirieron a la ley nacional, razón por lo cual existen distribuidoras en cada una de las provincias.
- El servicio de agua a nivel nacional es regulado por la Ley 26.221, a través de la cual se aprobó el convenio tripartito entre el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La prestación la realiza una empresa con mayoría estatal a través de una concesión. El Órgano de control es el Ente Regulador de Agua y Saneamiento.
 - En el caso de las telecomunicaciones existe una profusa cantidad de normas que regulan estos servicios. Una modificación sustancial se produjo a partir de la sanción de la Ley 27.078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Tanto el servicio básico telefónico como los servicios móviles, son prestados a través de licencias otorgadas por el Poder Ejecutivo. Las empresas son privadas. El control estatal está a cargo del Ente Nacional de Comunicaciones.

En relación a las tarifas de los servicios de electricidad, gas y agua y saneamiento se encuentran reguladas y las mismas incluyen subsidios de carácter federal. El Estado para paliar el impacto que las mismas tienen en los hogares de bajos recursos estableció la denominada «Tarifa Social Federal», cuyos beneficiarios resultan ser los sectores más vulnerables de la población.

Tarifa Social Federal

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

El país carece de una ley nacional de ordenamiento territorial que regule el uso del suelo. De igual modo, carece a nivel nacional de políticas del suelo favorable al derecho a la vivienda. La intervención en la regulación del mercado del suelo y otros mercados relacionados (vivienda, crédito, alquileres) tiene un fuerte impacto sobre el acceso a la vivienda, en especial de la población de menores recursos.

Es de destacar en este sentido la Ley de Acceso justo al Hábitat, Núm. 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, la cual creó una serie de instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y de redistribución de la renta, como: *a)* El fomento al crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas, a través de un Fondo Fiduciario Provincial; *b)* La generación de lotes con servicios; *c)* La integración socio urbana de villas y asentamientos, para lo cual se crean mesas de gestión con participación de los sectores involucrados en cada proyecto de urbanización; *d)* El establecimiento de zonas de Promoción de Hábitat Social, que deberán determinar los municipios en sus planes; *e)* Participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del Estado (obras,

Ley de Acceso justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires

cambios de zonificación, cambios de indicadores urbanísticos, aprobación de grandes desarrollos inmobiliarios); *f*) Impuesto progresivo al baldío en casos de declaración de interés prioritario de áreas por parte de los municipios y luego de un plazo en el cual el propietario no cumpla con la obligación de parcelar o edificar; *g*) Consorcios urbanísticos que permiten asociaciones público-privadas para nuevos loteos y planes de vivienda²⁰.

5.2. Información y participación

Ley de Acceso a la Información Pública

En cuanto a la información en relación al derecho a la vivienda, el Estado la brinda a través de la página web del Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda. Informa sobre estado actual de cumplimiento de dicho derecho y los mecanismos generales para su exigibilidad y por otro lado, suministra al titular del derecho los datos necesarios para su ejercicio. Asimismo, la Ley Núm. 27.275, de Acceso a la Información Pública, recientemente promulgada, permite al ciudadano recabar información en poder del Estado.

Escasa participación social

A lo largo de la historia, las políticas habitacionales en Argentina se caracterizaron por ser diseñadas desde el nivel central, con poca o nula participación de los ciudadanos afectados o de las organizaciones que los nucleaban, por tanto, alejadas de las necesidades de los sectores sociales que tenían como destinatarios. Los sectores más humildes han sido visto desde el Estado como beneficiarios o usuarios, y su participación frecuentemente se reducía a un papel marginal vinculado sólo a algunas etapas del proceso que implica una política o programa social, la mayoría de las veces se promovía una participación en la fase de implementación de las políticas (a través del aporte de mano de obra, o ayuda mutua, etc.) pero poco en lo que respecta al diseño, gestión, control o evaluación de las mismas. Esta situación se ha ido revirtiendo paulatinamente a partir de la puesta en práctica, por parte del Estado, de algunos programas o acciones tendientes a favorecer la participación y el fortalecimiento de organizaciones sociales, en especial a nivel municipal, a veces en respuesta a las demandas de la misma población, por iniciativa y presión de las mismas organizaciones de base o de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en la temática de vivienda, a modo de ejemplo, mesas de diálogo en proyectos de urbanización de villas, presupuesto participativo, etc.

Participación e incidencia de las ONG

La participación de las ONG les permite incidir en la configuración del sistema público de vivienda, en las políticas públicas en materia de vivienda y en la debida prestación de la asignación pública de viviendas o de ayudas y financiación. A modo de ejemplo han sido los impulsores de la Ley de acceso justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires antes mencionada.

²⁰ La Relatora Especial Leilani Farha, en 2018 presentó ante el Consejo de Derechos Humanos, ONU, un informe en el cual ofrece a los Estados, orientaciones concretas para la aplicación de estrategias de vivienda eficaces y basadas en derechos. Como buena práctica destacó la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires. (Núm. 14.449/2013).

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Las garantías administrativas operan con la interposición de recursos regulados por Ley de Procedimiento Administrativo Núm. 19.549 que prevé la revisión de oficio o recurso de revisión a requerimiento de parte, dándole a la Administración la posibilidad de rectificar. A modo de ejemplo, se destaca los recursos interpuestos en sede administrativa en caso de desadjudicación de vivienda sociales, inhabilitaciones de obras, etc. Agotada la vía administrativa se abre la posibilidad para que operen las garantías judiciales ante el fuero contencioso administrativo, toda vez que el obligado principal es la Administración.

Ley de Procedimiento Administrativo

Teniendo en cuenta la lentitud del proceso en el fuero contencioso administrativo y la premura que requiere la insatisfacción de un derecho tan elemental como el acceso a la vivienda, y ante circunstancias especiales, existe otra vía más expedita y rápida a fin de hacer valer dicho derecho que es el amparo judicial. El mismo se encuentra regulado en la Constitución Nacional (art. 43) y se interpone ante el juez ordinario competente, debiendo acreditar los requisitos para su procedencia. Asimismo con el amparo judicial, se suele requerir la interposición de medida cautelar²¹.

La Corte Suprema de la Nación Argentina reconoció por primera vez en 2012, por vía de amparo, el derecho de acceso a una vivienda adecuada en fallo «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo», luego se sucedieron una serie de fallos en esa línea de los Tribunales inferiores. La barrera en el acceso a la justicia de modo igualitario, por escasez de provisión de patrocinio jurídico gratuito a lo largo de todo el territorio, hace menos efectiva la operatividad de la garantía judicial.

Corte Suprema de la Nación Argentina y reconocimiento del derecho a la vivienda

5.4. Garantías civiles

En el caso en que la afeción del derecho a la vivienda provenga de particulares, el titular afectado puede acudir a la justicia civil por ejemplo a fin de reclamar la reparación del daño sufrido sobre su propiedad por un tercero, acciones de desalojo, etc.

Acceso a la justicia

5.5. Garantías penales

Existen sanciones penales relativas a los daños e intervenciones ilegítimas reguladas en el Código Penal de la Nación como por ejemplo,

Sanciones penales

²¹ El fundamento de la garantía jurisdiccional cautelar está vinculado a una situación de urgencia que requiere una solución inmediata a los efectos de resguardar los derechos de los particulares frente a la lentitud del proceso judicial. Esa urgencia conlleva el peligro de que la demora del proceso frustre la protección del derecho que el ciudadano ha encomendado a la justicia. En ciertos casos se trata de evitar que el particular sufra mayores daños, pero en otros supuestos, la cuestión radica en garantizar que el posterior reconocimiento de derechos no pierda virtualidad, esto es, que la sentencia no sea ineficaz en razón de que, al haber transcurrido un tiempo, ya no pueda ejercerse luego el derecho que ha sido reconocido.

delito de daños contra la cosa (mueble o inmueble), delito de usurpación, delito de estafa frente a la doble enajenación de un bien, etc.

5.6. Garantías sociales

Rol de la sociedad civil

El apoyo de la sociedad civil, en especial la organizada, en materia de vivienda, coadyuva a garantizar la realización del mismo. Existen ONG como TECHO que trabajan en asentamientos precarios, diagnosticando necesidades, implementando y gestionando soluciones habitacionales a través de programas como la construcción de viviendas de emergencia. En una segunda etapa, TECHO promueve la implementación de soluciones definitivas en los asentamientos como garantizar la seguridad de la tenencia de las tierras, servicios básicos, viviendas, infraestructura comunitaria y desarrollo local.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

La CN en su artículo 75.23 establece como obligaciones a cargo del Congreso, «promover medidas de acción positiva que garanticen... el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad». En función de la manda constitucional, el Estado legisló en la materia y planificó el PNV teniendo presente a determinados grupos vulnerables, quienes requieren la adopción y aplicación de medidas de discriminación positiva en materia habitacional.

6.1. Comunidades indígenas

Comunidades indígenas y acceso a la vivienda

El nuevo CCyCN en su artículo 18 establece «Las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional». Por su parte, la Ley 26.160 contempla la declaración emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes y suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación. Asimismo, ordena la realización de un relevamiento de todas las tierras habitadas por las comunidades²². El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, es el encargado de llevar adelante políticas públicas para garantizar el acceso a la tierra de este conjunto.

²² Esta norma ha sido prorrogada por sucesivas leyes, siendo la última mediante Ley 26.894 cuyo vencimiento operará el 23 de noviembre de 2021.

6.2. Mujeres víctimas de violencia de género

La Ley 26.485 de protección integral para las mujeres, establece en su artículo 10 que «El Estado nacional deberá promover y fortalecer interinstitucionalmente a las distintas jurisdicciones para la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen, debiendo garantizar: ...inc 6) Instancias de tránsito para la atención y albergue de las mujeres que padecen violencia en los casos en que la permanencia en su domicilio o residencia implique una amenaza inminente a su integridad física, psicológica o sexual, o la de su grupo familiar, debiendo estar orientada a la integración inmediata a su medio familiar, social y laboral».

En esa línea, el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra la mujer 2017-2019 establece la creación de una Red Nacional de Hogares de Protección Integral y entre las acciones a desarrollar a tal fin se encuentra la construcción de 36 hogares de Protección integral. Los primeros han sido construidos en 2017.

Ley de protección integral para las mujeres

Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra la mujer 2017-2019

6.3. Personas con discapacidad

Ley 24.464 creó el Sistema Federal de la Vivienda, con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna. A través de su modificación por Ley 26.182 se estableció un cupo del 5% en los planes que se ejecuten con los fondos del «Fonavi» destinado a personas con discapacidad o familias en las que al menos uno de sus integrantes sea una persona con discapacidad.

En el ámbito jurisdiccional, la obligación de protección especial por parte del Estado a grupos vulnerables en materia habitacional ha sido sentada a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo», en donde ordenó al gobierno local que garantice a una madre y su hijo discapacitado, que se encontraban en «situación de calle», un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada. Señalando que tanto en la Constitución Nacional y en distintos tratados internacionales a los que la República Argentina ha adherido, y también como en la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se reconoce el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables, como lo son las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo». Con posterioridad, esta jurisprudencia ha sido replicada por distintos Tribunales Provinciales²³.

Cupos a favor de las personas con discapacidad

Protección especial a grupos vulnerables en la jurisprudencia

²³ Fallos en esa línea: a) En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puede citarse el fallo MANSILLA María Mercedes c/ GCBA sobre Amparo (14 de

6.4. Trasplantados

La Ley 26.928 establece un sistema de protección integral para personas trasplantadas que posibilita el acceso a una vivienda social a través del Instituto de la Vivienda de cada Provincia.

7. FUENTES EN INTERNET

<http://www.infoleg.gob.ar/>
<https://www.argentina.gob.ar/interior>
<https://www.indec.gov.ar/>
<http://www.dpn.gob.ar/>
<https://www.argentina.gob.ar/interior-procrear>
<https://www.argentina.gob.ar/procrear>
<http://www.techo.org/paises/argentina/>

la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires CCABA»- Expte: Exp. 13814/0. Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), b) A nivel provincial, puede citarse el fallo, «Córdoba González, Fabiany v. GCBA s/amparo», expte. 22.855/0 trasplante (Juzg. Cont. Adm. y Trib. n. 3) referido a la provisión de una vivienda con adecuadas condiciones de asepsia a un niño que necesitaba un trasplante.

2. BOLIVIA *

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El derecho fundamental a la vivienda se encuentra establecido en los artículos 19, 298.II.36, 299.II.15, 304.I.16, 321.II, de la Constitución Política del Estado (CPE); asimismo, el artículo 25.I CPE establece el derecho a la inviolabilidad del domicilio y los artículos 56 y 57 CPE, garantizan el derecho a la propiedad privada siempre que ésta cumpla una función social y que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. En forma vinculante y complementaria se relaciona con el derecho al agua y alcantarillado, artículo 20 CPE; derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibra-

El derecho a la vivienda en la Constitución de Bolivia

* *Abreviaturas:* AEVIVIENDA = Agencia Estatal de Vivienda; CPE = Constitución Política del Estado; ETAs = Entidades Territoriales Autónomas; GAM = Gobiernos Autónomos Municipales; GBCE = Guía Boliviana de Construcción de Edificaciones; IDH = Impuesto Directo a los Hidrocarburos; IPC = Índice de Precios al Consumidor; MOPSyV = Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda; NCE = Nivel Central del Estado; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; PDES = Plan de Desarrollo Económico Social; PPRDH = Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional; PSDI 2016-2020 = Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020 = PSDI-VyH 2016-2020 = Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat 2016-2020; PCVS = Programa de Proyectos Cualitativos de Vivienda Social; SPIE = Sistema de Planificación Integral del Estado; PROREVI = Programa de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a vivienda; PPGIRS = Programa Plurinacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos; PVS = Programa de Vivienda Social y Solidaria; SEIP = Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes; UEVE = Unidad Ejecutora de Viviendas de Emergencia = UFV = Unidad de Fomento de Vivienda.

do, artículo 33 CPE; régimen de seguridad social, artículo 45 CPE; garantía del derecho a la sucesión hereditaria, artículo 56 CPE; participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas, el ejercicio del control social a la gestión pública, artículo 241 CPE.

**Instrumentos
internacionales
ratificados por
Bolivia**

Las principales normas internacionales que incorporan el derecho a la vivienda, ratificadas por Bolivia, son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Ley 2119/2000 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador», Ley 3293/2005.

Asimismo, el Estado boliviano presentó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el segundo informe periódico de Bolivia sobre la aplicación del PIDESC, el cual fue examinado en mayo de 2008, y el Comité aprobó observaciones finales y emitió recomendaciones.¹

De igual forma, con motivo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III, realizada el año 2016, el Estado boliviano presentó el informe país denominado «Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI».²

**Normativa general
sobre vivienda**

La normativa general sobre vivienda es la siguiente:

- Ley 959/2017, promueve la implementación de programas y proyectos de vivienda social; Ley 850/2016, para precautelar el cumplimiento de la función social del beneficiario otorgado por el Programa de Vivienda Social y Solidaria; Ley 803/2016, de modificación a la Ley 247; Ley 786/2016, que aprueba el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2016-2020; Ley 777/2016, del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE); Ley 684/2015, de financiamiento para programas de vivienda; Ley 602/2014, de Gestión de Riesgos; Ley 393/2013, de Servicios Financieros; Ley 247/2012, de Regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda; Ley 154/2011, de Clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos; Ley 031/2010, Marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Ibáñez».
- D.S. 2342/2015, que reglamenta la Ley 602/2014; D.S. 1842/2013, que reglamenta la Ley 393/2013; D.S. 1840/2013 y 1792/2013, que modifican el D.S. 0986/2011; D.S. 0986/2011, crea la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA); D.S. 820/2011 Viviendas de Emergencia; D.S. 29894/2009, de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo; D.S. 26390/2001, con el fin de ejecutar programas de vivienda se crea la Unidad de Fomento de Vivienda (UFV).

¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/BOL/CO/2&Lang=En

² https://www.oopp.gob.bo/uploads/images_habitat_III/Informe-Pais-para-Habitat-III.pdf

1.2. Instituciones

Bolivia es un Estado con autonomías, en ese marco, el artículo 298.II.36 CPE y el artículo 82.I.1, 2,3 de la Ley 031/2012, establecen que el Nivel Central del Estado (NCE) tiene como competencia exclusiva³ formular políticas generales del hábitat y la vivienda, incluyendo gestión territorial y acceso al suelo, el financiamiento, la gestión social integral, las tecnologías constructivas y otros relevantes, sin perjuicio de la competencia municipal.

Por otra parte, el artículo 299.II.15 CPE dispone que el NCE y los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales ejercen de manera concurrente⁴, la competencia sobre Vivienda y Vivienda Social, y el artículo 82.II.1,2,3 Ley 031/2012 desarrolla las competencias que deben ser ejecutadas por cada nivel de Gobierno.

El artículo 70.d, D.S.29894/2009, establece que el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSyV), tiene la atribución de: Formular, promover y ejecutar políticas y normas de mejoramiento urbano y rural en vivienda priorizando las de interés social, de los sectores sociales menos favorecidos; coordinando con las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), las competencias concurrentes, y dentro su estructura se encuentra el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, con atribuciones establecidas en el Artículo 73 D.S.29894/2009.

En el periodo de las gestiones 2006 - 2014 se implementó el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS) y la Unidad Ejecutora de Viviendas de Emergencia (UEVE), y a finales del año 2011 mediante D.S.0986/2011, se creó la Agencia Estatal de Viviendas (AEVI-VIENDA) y por Ley 247/2012, se creó el Programa de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a vivienda (PROREVI), ambas instituciones descentralizadas, bajo tuición del MOPSyV.

Finalmente, dentro la estructura de la Cámara de Diputados se encuentra la Comisión de Política Social – Comité de Hábitat, Vivienda y Servicios Básicos.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

Programa de Vivienda Social y Solidaria

Comité de Hábitat, Vivienda y Servicios Básicos

1.3. Datos y planes

Respecto a la problemática de la vivienda «(...) la población total Censada en Bolivia alcanza a 10.059.856 personas, de las cuales 9.827.089 reside en viviendas particulares; 205.751 en viviendas colectivas y 27.016 habitantes sin vivienda (23.605 estaban en tránsito en el momento del Censo y 3.411 vivían en la calle)»⁵.

En relación a la evolución de los precios de oferta para casas, tuvo una tendencia creciente, entre 2011 y 2014, en la ciudad de Cochabamba.

Evolución de los precios de la vivienda

³ Competencias exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas (Art. 297.I.2 CPE).

⁴ Competencias concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva (Art. 297.I.3 CPE).

⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Características de la Vivienda*, INE, 2015, p. 17.

bamba se presentó la mayor variación de los precios de casas (117%), seguida por La Paz (59%) y finalmente Santa Cruz (45%). En 2014, también fue en la ciudad de Cochabamba donde se observó el mayor crecimiento (23%), seguida de la ciudad de Santa Cruz (22%) y por último La Paz (18%).⁶ En cuanto, al precio de los alquileres tuvo una tendencia creciente, para el período 2008 a 2014, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de alquileres aumentó 61,4% y en el último año este índice creció en 10%. A nivel de las ciudades del eje central, en todos los casos se observó una tendencia creciente. Entre 2008 y 2014, el IPC de alquileres aumentó un 105% en Cochabamba, 58% en La Paz y 39% en Santa Cruz; a 12 meses se mantuvo la dinámica en los 3 departamentos con un crecimiento de 15% en Cochabamba, 10% en La Paz y 8% en Santa Cruz.⁷

El Estado boliviano, respecto a la evolución de precios de compra y alquiler de viviendas, ha programado monitorear el mercado inmobiliario con asistencia técnica.⁸ También se ha desarrollado indicadores de Derechos Humanos en Bolivia, para el Derecho a la Vivienda que considera los siguientes aspectos: Habitabilidad, acceso a servicios, asequibilidad a vivienda y seguridad de la tenencia.⁹

Universalización de los servicios básicos

En el marco de la Agenda Patriótica Ley 650/2015, el PDES 2016-2020, aprobado por Ley 786/2016, Pilar 2: Universalización de los servicios básicos, incorporó la Meta 5: El 100% de las bolivianas y los bolivianos acceden a viviendas dignas con servicios básicos.

El Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat (PSDIVyH) 2016-2020, aprobado por Resolución Ministerial Núm. 533/2016, prevé la disminución del déficit habitacional para que las familias bolivianas tengan acceso a una vivienda. Con este propósito, se plantean desafíos estratégicos como la ampliación de la oferta habitacional en el marco de programas de construcción nueva de viviendas, el mejoramiento y ampliación de las condiciones de habitabilidad, tanto en las ciudades intermedias como en los centros poblados con mayor densidad poblacional, avanzando también en la promoción de soluciones habitacionales.¹⁰

Por otro lado, la inversión ejecutada las gestiones 2012 – 2017, por el PVS, la UEVE y la AEVIVIENDA, para programas de interés social destinados preferentemente a familias de escasos recursos y grupos menos favorecidos, para reducir el déficit habitacional, fue la siguiente:

⁶ Banco Central de Bolivia, *Seguimiento al mercado inmobiliario y al crédito de vivienda que realizar el BCB para la detección de señales de burbujas*, p. 23

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, *Informe INF/MOPSV/VMVU/DGVU/UPDUC Núm. 0019/2018E/2018-05882*, de 22 de mayo de 2018

⁹ <https://www.ine.gov.bo/ddhh2016/onu/>

¹⁰ Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, *Plan de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat*, p. 43.

Gestión	Presupuesto				
	Vivienda nueva	Viviendas cualitativas (mejoramiento, ampliación y/o renovación)	Reposición de vivienda (emergencia)	Comunidades urbanas	Proporción
2012	235.860.550	36.923.393	44.209.929		26,68%
2013	604.509.404	9.187.816	74.379.708		13,63%
2014	643.434.815	37.754.386	99.642.822		6,84%
2015	566.427.678	439.104.983	86.011.337	14.023.680	6,59%
2016	327.235.653	839.646.304	22.683.542	92.550.551	5,85%
2017	107.850.551	875.552.036	17.399.259	417.499.573	4,75%

Fuente: Agencia Estatal de Vivienda – AEVIVIENDA. Elaboración de cuadro: Defensoría del Pueblo.

En relación a los mecanismos de evaluación y seguimiento a las políticas de vivienda, los artículos 27 y 29 Ley 777/2016, establecen que el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP) es el conjunto de lineamientos, metodologías, procedimientos e instrumentos técnicos orientados a sistematizar, analizar y evaluar el cumplimiento de las metas, resultados y acciones de los planes de largo, mediano y corto plazo, este subsistema permite verificar los avances y logros en las metas, resultados y acciones, examinando la efectividad de las mismas, optimizando la asignación de los recursos financieros, y estableciendo las acciones correctivas oportunas para la efectiva implementación de los planes.

En cuanto, a la financiación, los Decretos Supremos 986/2011 y 1793/2012, establecen que la ejecución de programas y/o proyectos de vivienda que la AEVIVIENDA desarrolla, se realiza con las siguientes fuentes de financiamiento: a. Recursos provenientes de la recaudación del dos por ciento (2%) del aporte patronal público y privado para vivienda, de convenios específicos, para la ejecución de programas y/o proyectos de vivienda; b. Recursos propios; c. Financiamiento interno, que no implique recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) y d. Recursos que obtenga por cooperación, donaciones, legados o empréstitos; asimismo, en el marco de la Ley 959/2017, a través de la transferencia de terrenos y la utilización de recursos del IDH.

En relación, a planes específicos, el Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional (PPRDH) es el instrumento que define las metas de reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo a nivel departamental, así como las soluciones habitacionales que se trabajarán en cada municipio a partir de las metas establecidas en el PDES para el quinquenio 2016-2020 y los cálculos del déficit habitacional elaboradas por el INE.

Mecanismos de evaluación y seguimiento a las políticas de vivienda

Financiamiento de las políticas de vivienda

Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

En relación a la seguridad jurídica de la tenencia, el artículo 105 DL 12760/1975 Código Civil (CC), establece que la propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe

La seguridad jurídica de la tenencia y derecho a la propiedad

ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico, el propietario puede reivindicar la cosa de manos de un tercero y ejercer otras acciones en defensa de su propiedad. El artículo 1281 CC señala que los conflictos entre derechos son resueltos por los órganos jurisdiccionales en la forma determinada por las leyes, y el artículo 369 de la Ley 439/2013, Código Procesal Civil (CPC) establece que los interdictos de conservar y recuperar la posesión, se tramitarán por la vía del proceso extraordinario.

Así también, la Ley 247/2012, establece la regularización del derecho propietario de personas naturales que se encuentren en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de un bien inmueble destinado a vivienda ubicada dentro el radio urbano, ante los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y el Órgano Judicial conforme a sus competencias y atribuciones. En ese marco entre 2015 a 2018 se efectuaron 110.682 regularizaciones de derecho propietario y correcciones de folio real.

Obligaciones del arrendador y del arrendatario

Respecto, a las obligaciones del arrendador, los artículos 689, 693 y 700 CC, establecen que el arrendador debe entregar al arrendatario la cosa para el que fue arrendada, debe garantizar al arrendatario, durante el arrendamiento, el uso o goce pacífico de la cosa y no puede hacer en la cosa innovaciones que perjudiquen el uso o goce por parte del arrendatario salvo pacto contrario. En cuanto a las obligaciones del arrendatario debe pagar el canon de arrendamiento en los plazos convenidos, así también responde por el perecimiento y los deterioros de la cosa ocurridos durante el arrendamiento, y a la extinción del arrendamiento debe restituir la cosa arrendada en el mismo estado que tenía cuando la recibió, salvo el deterioro o el consumo resultante por el uso o goce de la cosa en conformidad al contrato (arts. 701, 703 y 705 CC).

De conformidad con el artículo 720 CC, el arrendamiento de fundos urbanos destinados a vivienda se extingue: 1. Por separación unilateral del contrato que haga el arrendatario mediante la entrega voluntaria del fundo al arrendador. 2. Por muerte del arrendatario, salvo el caso en que éste hubiese dejado cónyuge o hijos menores que se encuentren viviendo en el inmueble, en favor de quienes se mantiene el contrato. 3. Por sentencia ejecutoriada de desahucio por las causales que señala expresamente la ley: al respecto, el artículo 18 Ley de 1959, del Inquilinato, detalla las causales de desahucio.

En relación a la tributación, el artículo 3.e Ley 843/1986 de Reforma Tributaria establece que son sujetos pasivos del impuesto quienes alquilen bienes muebles y/o inmuebles.

Protección del deudor hipotecario

Por otro lado, respecto a la protección del deudor hipotecario, los artículos 378, 380, 385 y 386 Ley 439/2013 Código Procesal Civil (CPC), establecen la procedencia, procedimiento del proceso ejecutivo y los recursos que se pueden plantear. Asimismo, el artículo 404 establece la procedencia de la ejecución coactiva de sumas líquida y exigible. Para créditos hipotecarios el interés convencional no puede exceder del 3% mensual y el interés legal del 6% anual (que rige a falta de la convencional), si se estipula en cantidad superior se reduce

automáticamente a dicha tasa; asimismo, están prohibidos el anatocismo y toda otra forma de capitalización de los intereses, las convenciones en contrario son nulas. (Arts. 409, 412 y 414 CC). Además, los artículos 360 y 361 Ley 1768/1997, Código Penal (CP), establecen como tipos penales la usura y usura agravada.

En el marco de la Ley 393/2013, el D.S. 1842/2013, establece el régimen de tasas de interés activas para el financiamiento destinado a vivienda de interés social y determina los niveles mínimos de cartera de créditos para los préstamos destinados al sector productivo y de vivienda de interés social, que deberán mantener las entidades de intermediación financiera. Se tramitan por la vía del proceso extraordinario las controversias relativas particularmente, a desalojo de vivienda, sin perjuicio de conciliación previa o adopción de medidas preparatorias y cautelares (art.392.III CPC).

El pago es una forma de extinción de una obligación por el cumplimiento de la misma, pago que debe cumplirse con la entrega de la cosa debida o con la prestación del hecho prometido, no pudiéndose obligar al acreedor a recibir una cosa o aceptar un hecho distinto al pactado; sin embargo, en ciertas situaciones, las partes pueden convenir el cumplimiento de una obligación con una prestación diversa a la debida, que se encuentra reconocida en los artículos 307 y 309 CC y se da cuando el acreedor consienta en ella, mediante autorización judicial, en cuyo caso el deudor responde por la evicción y los vicios ocultos.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

El Estado boliviano, de manera directa a través del Programa De Proyecto De Viviendas Urbanas realiza apoyo a la compra de viviendas y favorece que instituciones privadas lo hagan, mediante entidades financieras que facilitan el acceso a un crédito para compra de vivienda de interés social, de hasta 30 años plazo, con tasas de interés anual máximas, en función del valor comercial de la vivienda, de igual o menor a UFV 255, de 5.5%; de UFV225.001 a UFV380.000, de 6.0%; de UFV 380.001 a UFV460, de 6.5%, conforme los artículos 17, 319.f, 59.I, 63.III, 67 y 247 Ley 393/2013 y los artículos 1, 3, 5 y 6 del D.S. 1842/2013. El incumplimiento de estas regulaciones, da lugar al proceso disciplinario sancionatorio¹¹.

La AEVIVIENDA, creada mediante D.S. 986/2011, es una institución pública descentralizada de derecho público que tiene por objetivo realizar cambios sustanciales a los anteriores programas de vivienda social (Programa de Vivienda Social y Solidaria – PVS, y la Unidad Ejecutora de Viviendas de Emergencia – UEVE), con la premisa de separar los roles de ejecución, instruyendo al Viceministerio

Proyecto de Viviendas Urbanas

AEVIVIENDA y otros programas sociales de vivienda

¹¹ D.S. Núm. 1842, de 18 de diciembre de 2013, Artículos 9. Reglamento para Operaciones de Créditos de Vivienda de Interés Social de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, Sección 4, art. 3.

de Vivienda y Urbanismo (VVU) la elaboración y el seguimiento y la evaluación del Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional (PPRDH), dejando a la AEVIVIENDA la responsabilidad de la ejecución de los programas y/o proyectos integrales de dotación de viviendas a nivel nacional, en las modalidades de crédito, subsidio y mixta, de forma concurrente con los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales¹².

Para lograr un mayor acceso a la vivienda de la población boliviana se implementaron programas de vivienda social y se constituyó la AEVIVIENDA, con la finalidad de diseñar y ejecutar programas y/o proyectos estatales de vivienda y hábitat del NCE, así como aquellos en los que concurra con las ETAs, priorizándose la dotación a grupos en situación de vulnerabilidad y sectores menos favorecidos.¹³ De esta manera, para fortalecer estas acciones, por Ley 959/2017, se promueve la implementación de programas y proyectos de vivienda social, destinados preferentemente a familias de escasos recursos y grupos menos favorecidos, a través de la transferencia de terrenos y la utilización de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, de manera concurrente entre el NCE y las ETAs.

La AEVIVIENDA¹⁴ ha elaborado programas y/o proyectos de vivienda social como: 1. Programa de Proyecto Cualitativo de Vivienda Social que son orientados al mejoramiento, ampliación y/o renovación de hogares existentes con la finalidad de reducir el déficit habitacional cualitativo en Bolivia; 2. Programa de Proyecto de Vivienda de Emergencia, para familias cuya casa fue afectada por un desastre natural o emergencia natural; 3. Programa de Comunidades Urbanas, la cual tiene por finalidad reducir el déficit habitacional cuantitativo en las ciudades o áreas metropolitanas más importantes; 4. Programa de Proyecto de Vivienda Nueva, el objetivo es la construcción de hogares para familias que no cuentan con vivienda propia; Programa de Proyecto para la Compra y Financiamiento de Inmuebles, este es un programa destinado a la adquisición de terrenos y viviendas para la ejecución de proyectos de la AEVIVIENDA o para ser transferidos a beneficiarios evaluados y seleccionados por la agencia.¹⁵ En ese marco, se priorizó la dotación de viviendas a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y sectores menos favorecidos.

Mediante Ley 684/2015, se autorizó a la AEVIVIENDA, la inscripción en su presupuesto institucional de recursos provenientes de saldos no ejecutados del Fideicomiso constituido mediante el D.S. 2879/2006, correspondientes a Bs. 965.000.000, en conformidad a lo establecido en el D.S. 2300/2015 y el D.S. 2231/2014, y recursos provenientes de saldos no ejecutados de gastos operativos y administrativos del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), del Programa de Financiamiento a la Vivienda (PFV) y del Programa

¹² Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, Informe INF/MOPSV/VMVU/DGVU/ UPDUC Núm. 0019/2018 E/2018-05882, de 22 de mayo de 2018.

¹³ Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, p. 21.

¹⁴ http://www.aevivienda.gob.bo/descargas/POA%20AEVIVIENDA_2017.pdf p. 7.

¹⁵ <http://www.aevivienda.gob.bo/>

de Vivienda Social y Solidaria (PVS), que asciende a Bs.15.984.351,25, para la ejecución de programas y/o proyectos estatales de vivienda de interés social y hábitat. Mediante entidades financieras intermedias, se ha realizado concesión de créditos para viviendas de interés social, conforme los siguientes datos:

Cartera de Créditos de Vivienda de Interés Social				
Familias beneficiadas	11.336	24.593	38.598	53.130
Saldo Monto en millones	2.782	6.841	11.421	16.392

Fuente: Autoridad del Sistema Financiero - ASFI. Elaboración de cuadro: Defensoría del Pueblo.

En el marco del PSDIVyH 2016-2020, la AEVIVIENDA, como entidad responsable de la ejecución de programas y/o proyectos estatales de vivienda, ha ejecutado programas de vivienda social.

En las gestiones 2012 a 2017, el Estado boliviano ha desarrollado soluciones habitacionales de acuerdo al cuadro siguiente:

Gestión	Vivienda nueva	Viviendas cualitativas (mejoramiento, ampliación y/o renovación)	Reposición de vivienda (emergencia)	Comunidades urbanas	Total
2012	6.410	3.503			9.913
2013	6.606	1.571	644		8.821
2014	10.896	1.265	720		12.881
2015	6.665	10.053	896	893	18.507
2016	2.930	11.622	208		14.760
2017	1.313	23.878	180	1.440	26.811
Total	34.820	51.892	2648	2333	91.693

Fuente: Agencia Estatal de Vivienda – AEVIVIENDA. Elaboración de cuadro: Defensoría del Pueblo.

En la presente gestión, el VVU y la AEVIVIENDA, en el marco del Programa «Viviendas Urbanas» lanzaron la campaña «Vivienda YA» para la venta de viviendas sociales a crédito, dirigida a personas de ingresos medios de las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. En esta primera etapa, se puso a disposición 975 departamentos o casas, y hasta fines de año, adicionalmente debe ponerse a la venta 2.354, que suman un total de 3.329 viviendas sociales entre departamentos y casas para reducir el déficit habitacional cuantitativo en el país¹⁶.

La Ley 850/2016 precautela el cumplimiento de la función social del beneficio otorgado por el Programa de Vivienda Social y Solidaria. En caso, que el beneficiario haya incumplido cualquiera de las causales establecidas en el contrato, haya incurrido en alguna de sus prohibiciones, o encontrándose en mora, no se acoja a la reprogramación establecida en la Ley, se procede a la resolución contractual del beneficio¹⁷.

**Programa de
Vivienda Social y
Solidaria**

¹⁶ Agencia Estatal de Viviendas, Boletín Institucional Gobierno Lanza Campaña para la Venta de Viviendas Sociales a Crédito, de 11 de abril de 2018.

¹⁷ Ley 850, 1 de noviembre de 2016, arts. 2 y 3, parágrafo I.

3.2. Alojamiento de urgencia

Programa de Proyecto de Vivienda de Emergencia

El artículo 18.b de la Ley 602/2014, dispone las obligaciones de las instituciones públicas en gestión de riesgos, como la de proponer y promover mecanismos de transferencia de riesgos, tales como seguros y otros, orientados a minimizar los efectos de las eventuales pérdidas en los sectores de vivienda y otros. El Estado boliviano, para situaciones de emergencia, en el marco del Programa de Proyecto de Vivienda de Emergencia, ha desarrollado soluciones habitacionales, para familias cuya casa fue afectada por un desastre natural o emergencia natural.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Guía Boliviana de Construcción de Edificaciones

El artículo 82.II, numeral 3, inciso b Ley 031/2010, establece que los GAM, en el marco de la competencia concurrente elaboran y ejecutan programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por el NCE. Al respecto, mediante Resolución Ministerial Núm. 168, de 17 de julio de 2014 del MOPSYV, se aprueba la Guía Boliviana de Construcción de Edificaciones (GBCE), con el objeto de facilitar a los GAM un instrumento que coadyuve en la elaboración de su propia normativa, contar con un método, sistema de valoración, forma de apreciación y requisitos mínimos para la construcción o mejoramiento de edificaciones públicas o privadas, y puedan establecer lineamientos para determinar responsabilidades y obligaciones de los participantes en el proceso, en el marco de sus competencias.¹⁸

4.1. Calidad de la vivienda

Condiciones de habitabilidad de las viviendas

El artículo 19 de la CPE, establece que toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. Las condiciones de habitabilidad de las viviendas, se definen básicamente a partir de cuatro variables: paredes exteriores e interiores, techos y pisos los cuales varían de acuerdo al área de residencia; en las áreas urbanas los materiales de construcción más utilizados en las paredes exteriores son el ladrillo, bloque de cemento, hormigón que suma un 71,5%, en comparación al área rural que predomina el adobe y tapial que suman un 63,0%¹⁹. Las familias de escasos recursos, en las áreas urbanas y rurales habitan viviendas que no cumplen condiciones mínimas de habitabilidad o se encuentran en zonas de riesgo²⁰.

Inspección de construcciones

La inspección de construcciones, se encuentran contempladas en la GBCE, que establece que los GAM efectuarán inspecciones a las

¹⁸ Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, *Guía Boliviana de Construcción de Edificaciones*, aprobada mediante Resolución Ministerial Núm. 168, de 17 de julio de 2014.

¹⁹ Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, *Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien*, parte 4.2, Cuadro 2, p. 18.

²⁰ *Ibid.*, parte 4.5, Cuadro 12, p. 40.

obras, con personal especializado, a objeto de verificar que las construcciones se lleven a cabo de acuerdo a los planos arquitectónicos y de ingeniería aprobados; a normas técnicas complementarias, ordenamientos aplicables y en conformidad a procedimientos técnicos²¹. Asimismo, las sanciones se encuentran reguladas por los artículos 280 al 250 de la Guía.

En cuanto a la lucha contra el hacinamiento, el PDES 2016-2020 y el PPRDH, prevé la disminución del déficit habitacional, para que las familias bolivianas tengan acceso a una vivienda adecuada para una vida digna; aspecto que debe operativizarse a través del Programa de Proyectos Cualitativos de Vivienda Social (PCVS), que permite ampliar un hogar cuando las familias viven en hacinamiento. Para el efecto la AEVIVIENDA, considera hacinamiento, cuando los hogares en que habitan 2,5 personas por dormitorio, sin contar baño ni cocina²². Asimismo, las ETAs participarán del programa otorgando recursos económicos y/o terrenos como concurrencias²³.

Respecto al entorno ambiental, el PSDIVyH comprende la planificación sectorial integral, orientada a promover la gestión de los «Sistemas de Vida» con un enfoque de cambio climático y gestión de riesgos en diferentes ámbitos territoriales, con la visión de avanzar en la armonización de los sistemas de vida, fortaleciendo las capacidades de resiliencia de la sociedad y el hábitat frente al calentamiento global y a los desastres naturales. El enfoque de sistemas de vida busca incorporar dentro de los procesos de planificación integral la consolidación de territorios sin pobreza a través de la intervención en vivienda social y hábitat²⁴. Asimismo, uno de los lineamientos y acciones hacia el 2020, del PSDI, es el uso eficiente del suelo, el cual promoverá asentamientos humanos sostenibles en función a los sistemas de vida - derecho a la ciudad²⁵.

En relación al saneamiento, el Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III, dentro de los acápites que desarrolla, se encuentra el de garantizar un acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento y desagüe, el cual tiene como objetivo mejorar las condiciones de las aguas servidas de los municipios²⁶.

En cuanto a zonas verdes, el informe referido, en el acápite Sistema de Vida en armonía con la Madre Tierra, establece como lineamiento, precautelar el equilibrio ambiental y social correspondiente de toda intervención en el territorio urbano; así también el de restaurar y reducir significativamente la contaminación de aire, agua y sue-

Entorno ambiental

**Saneamiento y
desagüe**

**Sistema de vida en
armonía con la
Madre Tierra**

²¹ Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, *Guía Boliviana de Construcción de Edificaciones*, aprobada mediante Resolución Ministerial Núm. 186, de 17 de julio de 2014, art. 243.

²² <http://www.aevivienda.gob.bo/descargas/poa2018aev.pdf> pp.5

²³ <http://www.aevivienda.gob.bo/descargas/proyectos/Cualitativos%20de%20Vivienda%20Social.pdf>

²⁴ https://www.oopp.gob.bo/uploads/PSDI_MOPSV.pdf pp. 6-7

²⁵ *Ibid.*, p. 42.

²⁶ <http://www.aevivienda.gob.bo/descargas/proyectos/Cualitativos%20de%20Vivienda%20Social.pdf> p. 86.

los en cuencas, fortaleciendo las funciones ambientales, esto con participación del NCE, las ETAs y la población local, generar condiciones de habitabilidad urbana de espacio público en cuanto a adecuadas condiciones del paisaje urbano, contaminación visual publicitaria, así también se incrementar y ampliar las zonas verdes, los bosques urbanos y espacios públicos con calidad de gestión ambiental en áreas urbanas de todos los municipios²⁷.

Gestión integral de residuos sólidos

El Estado ha consolidado procesos de gestión integral de residuos sólidos para el reciclaje, compostaje e industrialización, tratamiento y disposición final segura de los residuos sólidos, comunes, peligrosos y especiales²⁸. 80 municipios implementaron su gestión integral de residuos sólidos (reciclaje, compostaje e industrialización tratamiento y disposición segura²⁹. A través del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, se ha desarrollado un Programa Plurinacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PPGIRS), donde se establecen principios, políticas, acciones estratégicas y se identifican actores involucrados en su implementación y seguimiento, a nivel nacional³⁰.

4.2. Servicios domiciliarios

Derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos

El artículo 20 CPE, establece que toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones.

La Ley 2066, regula la prestación y utilización de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, el procedimiento para otorgar concesiones y licencias para la prestación de los servicios, los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios, y principios para fijar los precios, tarifas, tasas y cuotas, así como la determinación de infracciones y sanciones. Las formas de prestación de estos servicios, son de responsabilidad de los GAM, puede ser ejecutada en forma directa o a través de terceros.

Fijación de precios y tarifas de electricidad

La Ley 1604/1994, regula las actividades de la industria eléctrica y se establece los principios para la fijación de precios y tarifas de electricidad y derechos de concesión y licencia. Los servicios de electricidad pueden ser prestadas por personas individuales o colectivas dedicadas a la Industria Eléctrica mediante la obtención de concesiones y licencias sujeta al pago de un derecho definido en el pliego de licitación³¹.

Servicio de gas

La Ley 3058/2015, señala que la distribución de gas natural por redes es de interés y utilidad pública y gozan de la protección del Estado. Las concesiones para el servicio de distribución de gas natural por redes se otorgan previa licitación pública convocada por la autoridad competente.

Telecomunicaciones

Respecto, al servicio de telecomunicaciones, la Ley 164/2011, establece el régimen general de telecomunicaciones y tecnologías de

²⁷ *Ibid.*, p. 109.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Informe-Pais-para-Habitat-III%20(1)%20(1).pdf p. 111

³⁰ <http://www.anesapa.org/wp-content/uploads/2014/07/PNGIRS-FINAL-VAPSB-DGGIRS1.pdf>

³¹ Ley 1604, de 21 de diciembre de 1994, de Electricidad, arts. 7 y 8.

información y comunicación, del servicio postal y el sistema de regulación, en procura del vivir bien garantizando el derecho humano individual y colectivo a la comunicación. En cuanto, al control público de la prestación de los servicios, el D.S. 0071/2009, crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad, entre otras, que tienen por objetivo regular las actividades que realicen las personas naturales y jurídicas, privadas, comunitarias, públicas, mixtas y cooperativas en estos sectores, para garantizar los intereses y derechos de los consumidores y usuarios.

Respecto a la defensa frente al ruido, el artículo 347.II CPE establece que quienes realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente deberán, en todas las etapas de la producción, evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente y a la salud de las personas.

Protección frente al ruido

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

El PDES 2016-2020, en el Pilar 2: Universalización de los servicios básicos, se tiene la Meta 5: El 100% de las bolivianas y los bolivianos acceden a viviendas dignas con servicios básicos, y los resultados esperados al 2020 son los siguientes: 1. Se ha reducido en al menos un 10% el déficit habitacional del país. 2. Se han construido 51.290 viviendas nuevas: unifamiliares, multifamiliares y complejos habitacionales, así como reposición por atención de desastres. 3. Se han mejorado, ampliado y/o renovado 63.710 viviendas con eficiencia energética.³² Para cumplir con los Resultados mencionados, el Plan refiere las acciones a desarrollar.³³ El desarrollo de estas acciones contará con la participación activa del NCE a través de la AEVIVIENDA, de las ETAs y de las organizaciones sociales en todo el país.³⁴

Respecto, a la política de suelo relacionada con el derecho a la vivienda, política del mercado hipotecario y política de construcción de viviendas sociales, el Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat 2016-2020, incorporó las siguientes acciones hacia el 2020³⁵: 1. Uso eficiente del suelo urbano; 2. Intervenciones integrales de vivienda y hábitat y 3. Redistribución equitativa de excedentes económicos urbanos y financiamiento.

De acuerdo al Sistema de Planificación Integral, establecido en la Ley 777/2016, el PDES constituye el marco estratégico y de priorización de metas, resultados y acciones a ser desarrolladas como política del Estado boliviano; asimismo, respecto, a la política de mercado

Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat 2016-2020

Sistema de Planificación Integral

³² Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, p. 83

³³ Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, p. 84-85.

³⁴ *Ibid.*, p. 85.

³⁵ Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, *Plan de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat*, p. 42.

hipotecario la Ley 393/2013 y el D.S. 1842/2013, establecen el régimen de tasas de interés activas para el financiamiento destinado a vivienda de interés social, además, en relación al derecho de superficie, se encuentra regulado por el CC en la Sección II de la Superficie, artículos 203, 204, 205, 206, 207 y 208, que establece la constitución del derecho de superficie, el objeto, extensión, contenido, extinción y las reglas de la propiedad inmobiliaria.

En relación, al control de asentamientos informales el artículo 302.I.29 Ley 031/2012 establece que son competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales Autónomos, en su jurisdicción el desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.

La tributación de las viviendas

En relación a la tributación de las viviendas, el artículo 299.I.7 CPE establece que ejercerán de forma compartida entre el NCE y las ETAs la competencia de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los Gobiernos Autónomos; al respecto, el artículo 8.a Ley 154/2011 de Clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos, prevé que los GAM podrán crear impuestos que tengan los siguientes hechos generadores: la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, con las limitaciones establecidas en los párrafos II y III del Artículo 394 de la CPE.

5.2. Información y participación

Información y participación de las asociaciones y organizaciones sociales

La información y participación de las asociaciones y organizaciones sociales se puede determinar por las atribuciones y los derechos que se enmarcan en la Ley 341/2013, de Participación y Control Social, en la cual señala la participación de los actores desde la formulación y propuesta de planes proyectos, programas y políticas, así también acceder a la documentación y realizar el control social de los servicios básicos otorgados por el Estado.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Información y participación de las asociaciones y organizaciones sociales

La Ley 2341/2002 de Procedimiento Administrativo, establece las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público, hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la administración pública, regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos y regular procedimientos especiales; asimismo el artículo 69 señala los casos en que la vía administrativa queda agotada.

En el marco del Estado Autonomico, el artículo 9.I.3, 4, 6 de la Ley 031/2010 establece que la autonomía se ejerce a través de la facultad legislativa, la planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; y, el conocimiento de resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas,

administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos.

Por otro lado, ante la inactividad o insuficiencia administrativa, puede recurrirse en la vía judicial contencioso administrativo, regulada a través de la Ley 620/2014 Ley Transitoria para la tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo.

5.4. Garantías civiles

Los artículos 20 y 21 Ley 708/2015 de Conciliación y Arbitraje regulan la conciliación como un medio alternativo de solución de controversias que pueden ser resueltas mediante la libre disposición de derechos y no contravengan el orden público. En concordancia con el artículo 234 CPC que establece que todos los derechos susceptibles de disposición por su titular así como los transigibles podrán ser objeto de conciliación en el proceso instado por autoridad judicial o por las partes directamente, a tiempo de la audiencia preliminar, o en cualquier etapa o fase del proceso, según corresponda. Adicionalmente, la legislación del Estado boliviano establece que la mediación, la negociación o la amigable composición podrán acompañar a la conciliación como medios accesorios, independientes o integrados a esta conforme lo acuerden las partes (art. 22 Ley 708/2015).

De igual forma el arbitraje se encuentra regulado por el artículo 39 Ley 708/2015, cuando versen sobre temas que no estén prohibidos por la CPE y la Ley ante la o el árbitro único o tribunal arbitral pudiendo ser un arbitraje institucional o ad hoc³⁶. El arbitraje deberá acordarse por escrito en una cláusula de un contrato o a través de un convenio arbitral, situación que importa la renuncia de las partes a iniciar un proceso judicial sobre controversias sometidas a arbitraje (arts. 42, 43.I y 45, I, Ley 708/2015).

El CC y el CPC desarrollan las garantías civiles sobre el derecho a la vivienda; al respecto, el artículo 369 CPC establece que se tramitará por la vía del proceso extraordinario las controversias relativas particularmente, a los interdictos de conservar y recuperar la posesión, así como los de obra nueva perjudicial, de daño temido y desalojo de vivienda garantiza al arrendatario el uso o goce pacífico de la cosa. Asimismo, ante los procesos de ejecución hipotecaria, el artículo 82 Ley 393/2013 establece Límite de Cobranza para Créditos de Vivienda de Interés Social. De igual forma, el CPC resguarda el derecho al patrimonio y/o vivienda mediante la Tercería de Dominio Excluyente (Art. 52), la Oposición a un Embargo (Art. 57), Prohibición de Innovar (Art. 336), entre otras.

Ley de Conciliación y Arbitraje

Garantías civiles del derecho a la vivienda

5.5. Garantías penales

El Código Penal establece tipos penales que garantizan el derecho a la vivienda, a saber: allanamiento del domicilio o sus dependencias (art.

³⁶ Artículo 24 de la Ley 708/2015. Materias excluidas de la conciliación y arbitraje.

Tipos penales que garantizan el derecho a la vivienda

298), con agravante en caso de ser cometido por funcionario público (art. 299), estelionato (art. 337), apropiación indebida (art. 345), abuso de confianza (art. 346), despojo (art. 351), alteración de linderos (art. 352), perturbación de posesión (art. 353).

5.6. Garantías sociales

El rol de la sociedad civil

Respecto a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales y otras relacionadas, que trabajen en el ámbito del derecho a la vivienda, existen organizaciones a nivel nacional que realizan capacitaciones, análisis e investigaciones y propuestas de políticas públicas, sobre la temática, siendo estas las siguientes: Taller de Proyectos e Investigación Hábitat Urbano y Rural RED-HÁBITAT; Centro de Investigación y Servicio Popular – CI-SEP; Foro Permanente de la Vivienda – FOPEVI; Hábitat para la Humanidad Bolivia (HPHB) y La Fundación Pro Hábitat.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

6.1. Política de acceso a una vivienda social para personas con discapacidad

Sistema de Registro para Personas con Discapacidad

Las personas que cuentan con un registro de carnetización en el Sistema de Registro para Personas con Discapacidad, o familias que tengan personas con discapacidad a su cargo, serán sujetos de atención, en un 4% del total de las intervenciones anuales de la AEVIENDA, bajo las modalidades de subsidio o crédito y los parámetros establecidos en los programas de Vivienda Nueva, Mejoramiento, Ampliación y Renovación, y Comunidades Urbanas. Para el acceso a estos programas se considera el grado y tipo de discapacidad, nivel de ingreso familiar, cargas sociales de la familia, educación y localización territorial (urbano/rural)³⁷. En ese marco entre 2012 a 2017 se beneficiaron a 2.747 personas con discapacidad.

6.2. Política de acceso a una vivienda social para personas adultas mayores

Vivienda social para una vejez digna

A través de la AEVIENDA se posibilita el acceso a una vivienda social para una vejez digna, en el marco del principio de equidad y oportunidad a personas adultas mayores solas o en pareja, sin dependientes a su cargo, sean independientes en movilidad y alimentación, que tengan condiciones económicas precarias y no tengan vivienda propia³⁸. En ese marco, entre 2012 a 2017 se beneficiaron a 7.281 personas adultas mayores.

³⁷ <http://www.aevivienda.gob.bo/contenido/id/4>

³⁸ *Ibid.*

6.3. Política de acceso a la vivienda social para mujeres madres solas

Las mujeres solas, jefas de hogar, que tengan dos o más hijos a su cargo, que vivan en condición de vulnerabilidad y no sean propietarias de una vivienda serán beneficiadas con una vivienda adecuada y segura, con acceso a servicios sociales para la educación y cuidado de los hijos, recreación y equipamiento, lo cual permita un desarrollo personal de la madre y sus dependientes.³⁹ En ese marco, entre 2012 a 2017 se beneficiaron a 10.641 mujeres madres solas.

Vivienda para mujeres jefas de hogar

6.4. Acceso a la vivienda social - pueblos indígenas originarios y campesinos

Las personas de Pueblos Indígena Originario Campesino beneficiadas con el Programa de Vivienda Social, entre 2012 a 2017 alcanzaron a un total de 5.039.

Pueblos indígenas y vivienda social

³⁹ *Ibíd.*

3. BRASIL*

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Marco jurídico geral; 1.2. Instituições; 1.3. Dados e planos. 2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA. 3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO: 3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra; 3.2. Alojamento de emergência. 4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA: 4.1. Qualidade da moradia; 4.2. Serviços domiciliares. 5. GARANTIAS: 5.1. Políticas a serviço do direito à moradia; 5.2. Informação e participação; 5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo; 5.4. Garantias civis; 5.5. Garantias penais; 5.6. Garantias sociais. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA. 7. FONTES DA INTERNET.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Marco jurídico geral

A Constituição da República Federativa do Brasil (CR), em seu artigo 6º, faz referência expressa ao direito à moradia entre os direitos fundamentais sociais dos cidadãos¹. Estabelece, ainda, o texto constitucional que: i) a casa é asilo inviolável do indivíduo (art. 5.XI); ii) a propriedade deverá atender a sua função social (art. 5.XXIII); iii) a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social (art. 5.XXIV); iv) a pequena propriedade rural trabalhada pela família não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva (art. 5. XXVI); v) a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182); vi) aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco

* *Abreviaturas*: CR = Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988; EC = Lei 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade; LSNHIS = Lei 11124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; FNHIS = Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; PD = Plano Diretor; PMCMV = Programa Minha Casa, Minha Vida; MCid = Ministério das Cidades; CP = Decreto-Lei 2848/1940, que institui o Código Penal; EPD = Lei 13146/2015, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência; EI = Lei 10741/2003, denominada Estatuto do Idoso; FUNAI = Fundação Nacional do Índio; PNPSR = Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto 7053/2009.

1 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 183); vii) aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade (art. 191); viii) compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184).

Como se vê, a concepção de propriedade no sistema jurídico brasileiro, sendo informada pelo princípio da função social, está indissociavelmente ligada ao atendimento a uma finalidade que há de convergir com o interesse da sociedade. O desatendimento, pelo titular do direito, da função social da propriedade, é um pressuposto para a aquisição do domínio por quem, observadas determinadas condições, lhe instrumentalize a esse fim, seja, p. ex., usando-a para moradia própria ou da família, em se tratando de área urbana, seja tornando produtiva, por seu trabalho ou de sua família, gleba localizada em zona rural. De outro lado, o imóvel rural socialmente disfuncional pode ser desapropriado pela União, para fins de reforma agrária, constituindo o interesse social, no caso, meio de correção dessa disfuncionalidade.²

No que se refere às normas internacionais, o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foram incorporados ao ordenamento jurídico nacional, com *status* de norma supralegal (art. 5.º§3º CR.) pelos Decretos 591/1992 e 592/1992.

Quanto à legislação doméstica, a Lei 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), estabelece diretrizes gerais da política urbana, dentre elas a «garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações». O EC prevê uma série de instrumentos urbanísticos, tributários, jurídicos e políticos que devem ser utilizados para garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade (ex.: zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, usucapião especial de imóvel urbano, edificação compulsória, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo). Prevê, ainda, a obrigatoriedade de aprovação de planos diretores, como instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, para, entre outras hipóteses, cidades com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas. A Lei 11124/2005 (LSNHIS),

Legislação doméstica.
Estatuto da Cidade
Fundo Nacional de
Habitação de
Interesse Social
Sistema Nacional de
Habitação de
Interesse Social

² Para além dos dispositivos citados, ao dispor sobre a ordem econômica, o art. 170, III, da CR, estabelece: «Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] «III – função social da propriedade».

por sua vez, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem por objetivo: i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. A LSNHIS criou, ainda, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados a implementar as políticas habitacionais destinadas à população de baixa renda.

A Lei 11481/2007 criou as condições legais para a utilização de imóveis da União para a produção de habitações de interesse social e para a regularização de assentamentos informais de baixa renda. No mesmo sentido, a Medida Provisória 2220/2001 regulamentou a concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis públicos situados em áreas urbanas. Em 2007, foi aprovada a Lei 11445, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; em 2010, a Lei 12305, que institui a política nacional de resíduos sólidos; em 2012, a Lei 12587, que institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana; e, em 2015, a Lei 13089, denominada Estatuto da Metrópole.

Alcançou-se, portanto, no Brasil, a partir de um processo de intensa mobilização social, legislação adequada para a efetivação ao direito à moradia e ao cumprimento da função social da cidade. Todavia, não obstante o avanço da legislação citada, é extremamente baixo seu grau de efetividade.

Em 2009, foi sancionada a Lei 11977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se tornou o principal programa habitacional da história do país (II;3.1). Recentemente a Lei 13465/2017 trouxe inovações no processo de regularização fundiária rural e urbana, prevendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano.

A reforma agrária, por sua vez, é regulamentada pela Lei 8629/1993, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Fato é, no entanto, que a brutal concentração da propriedade da terra no país – cuja origem remonta ao processo colonial de doação de sesmarias, baseado em modo de produção escravocrata assentado no grande latifúndio –, nunca foi alvo de uma reforma substancial e consistente.

O Relator Especial da ONU para o direito à moradia adequada, após missão realizada no país em 2004, apontou a magnitude dos desafios a serem enfrentados pelo Brasil no que se refere ao direito à moradia, tendo em vista a extensão da desigualdade social e do déficit habitacional. Dentre suas recomendações, destacou a necessidade de aprofundamento do processo de reforma agrária no país, bem como a necessidade de garantir a efetiva aplicação dos instrumentos do EC que permitem aos municípios assegurar a subordinação da proprieda-

Programa Minha Casa Minha Vida

Reforma agrária

Relator Especial da ONU para o direito à moradia adequada

de privada ao cumprimento de sua função social. Tais recomendações permanecem válidas para os dias atuais, tendo o Brasil pouco avançado na desconcentração da propriedade rural e na implementação de sua legislação urbanística.³

1.2. Instituições

Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

São de atribuição da Casa Civil da Presidência da República, por meio de sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário: a) a reforma agrária; b) a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; c) a delimitação e demarcação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.⁴

Ministério das Cidades

O SNHIS, por sua vez, tem como órgão central o Ministério das Cidades (MCid), criado em 2003, ao qual compete⁵: a) a política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de Governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação.

1.3. Dados e planos

Deficit Habitacional no Brasil

A série de estudos denominada Deficit Habitacional no Brasil, elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP) e adotada oficialmente pelo Governo federal, calcula o deficit habitacional como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.⁶

A última publicação disponível da FJP, contendo estudos preliminares sobre o ano de 2015, aponta que o deficit habitacional do país, naquele ano, correspondia a 6.186.503 de domicílios.⁷ Os estudos anteriores indicaram que o deficit em 2014 correspondia a 6.068.061

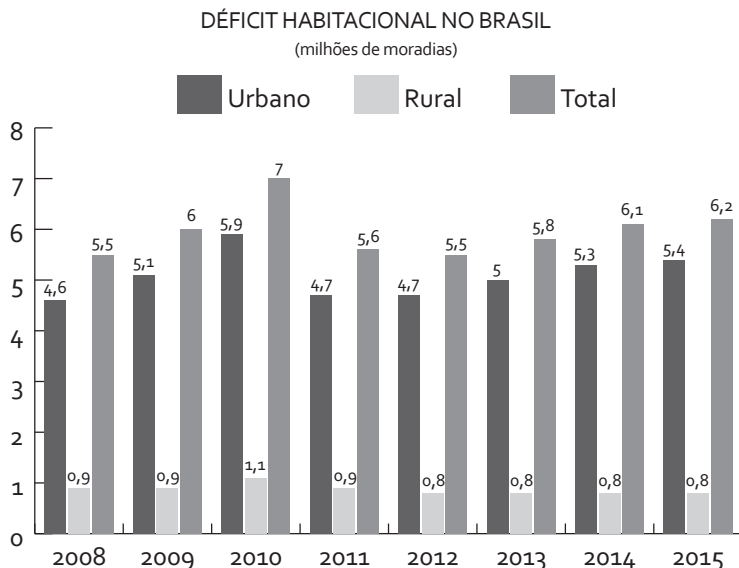
³ E/CN.4/2005/48/Add.3. Disponível em: <http://www.unhousingrapp.org/pdfs/missions/2005%20-%20Mission%20to%20Brazil%20-%20CHR%20-%20Miloon%20Kothari.pdf>

⁴ As referidas competências foram transferidas do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (atual Ministério do Desenvolvimento Social) para a Casa Civil da Presidência da República por meio do Decreto n° 8.865, de 29 de setembro de 2016.

⁵ O Ministério das Cidades foi criado pela Lei n° 10683, de 28 de maio de 2003, revogada pela Lei 13502, de 1° de novembro de 2017.

⁶ <http://www.fjp.mg.gov.br>

⁷ <http://www.fjp.mg.gov.br>



Fonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações. Deficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016. Deficit Habitacional no Brasil, Resultados preliminares – 2015. Belo Horizonte/2017

domicílios e, em 2013, a 5.846.040. A FJP destacou o «grande montante de domicílios vagos» no país. Em 2014, havia no Brasil 7.241.000 de domicílios vagos, sendo que 6.354.000 deles estavam em condições de serem ocupados.⁸

O Plano Nacional de Habitação,⁹ instrumento previsto pela Lei 11124/2005, traça estratégias de curto, médio e longo prazo até 2023, para a implementação da Política Nacional de Habitação, tendo como objetivo a universalização do acesso à moradia digna no Brasil. O mencionado Plano foi concluído em 2009, sob a coordenação do Ministério das Cidades, por meio de processo participativo, que contou com a presença de diversos segmentos da sociedade civil. O Plano estrutura-se a partir de 4 eixos: i) modelo de financiamento e subsídios; ii) política urbana e fundiária; iii) desenho institucional; iv) cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social.

De acordo com o desenho institucional do SNHIS, definido pela Lei 11124/2005, estados e municípios que aderirem ao sistema devem elaborar seus próprios Planos Locais de Habitação de Interesse Social, bem como criar Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Conselho Gestor.

Plano Nacional de Habitação

2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA

A aquisição da propriedade por usucapião, urbano ou rural, pode ser alegada como matéria de defesa contra despejos, sendo importante

Propriedade por usucapião

⁸ <http://www.fjp.mg.gov.br>

⁹ <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br>

instrumento de garantia da segurança da posse. O ordenamento jurídico brasileiro prevê formas especiais de usucapião, destinadas a proteger o direito à moradia. Nesse sentido, o usucapião especial urbano, previsto pelo artigo 183 CR, determina que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.¹⁰ O EC prevê também o usucapião especial urbano coletivo, com o objetivo de facilitar a garantia da posse em assentamentos informais, onde é difícil individualizar os terrenos de cada possuidor (art. 10). Por fim, o artigo 191 CR estabelece o instituto do usucapião especial rural, ao estabelecer que aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possuir como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.¹¹

Função social da propriedade

As remoções forçadas coletivas ocorrem sistematicamente no país, frequentemente em razão da realização de obras de infraestrutura e urbanização. As previsões constitucionais do direito à moradia, da função social da cidade e da função social da propriedade não têm sido suficientes para impedi-las, prevalecendo, no âmbito do poder Judiciário, a visão privatista da propriedade.

Povos indígenas

No que se refere aos povos indígenas, a CR estabelece, ser «vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, 'ad referendum' do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco» (art. 231.§5). As dificuldades na efetivação do capítulo que a CR dedica aos índios serão objeto do tópico 6.4.

A Convenção 169 da OIT (OIT 169), incorporada ao sistema jurídico brasileiro desde 2004,¹² estabelece a excepcionalidade da remoção de povos e comunidades tradicionais das terras que ocupam. São, no entanto, frequentes as tentativas de desterritorialização de referidas populações, em face dos chamados «projetos de desenvolvimento». Povos e comunidades tradicionais também têm enfrentado conflitos decorrentes da criação de unidades de conservação da natureza sobrepostas a seus territórios tradicionais. Não obstante a OIT 169 estabelecer, em seu artigo 6, o direito dos povos e comunidades tradicionais à consulta prévia, livre e informada, essa não tem sido a prática dos entes federativos. As remoções forçadas coletivas têm como consequência a dispersão de comunidades, reproduzindo um fenômeno de desterritorialização sofrido por povos tradicionais desde o período colonial da história brasileira.

Lei do inquilinato

As relações locatícias no Brasil são regidas pela Lei 8245/1991, conhecida como lei do inquilinato. Em 2009, a Lei 12112 alterou

¹⁰ No mesmo sentido, art. 1240 Código Civil e art. 9 EC.

¹¹ No mesmo sentido, é a Lei 6969/1981.

¹² A Convenção nº 169 da OIT foi promulgada pelo Decreto 5051/2004.

algumas de suas disposições, prevendo, entre outras, que, em «casos de separação de fato, judicial, divórcio ou dissolução da união estável, a locação residencial prosseguirá automaticamente com o cônjuge ou companheiro que permanecer no imóvel.» A nova redação do artigo 12 da lei do inquilinato é exemplificativa da importância conferida pela legislação brasileira às relações entre o direito à moradia (direito fundamental social) e o direito de família, dada a essencialidade daquele para a estabilidade e estruturação das relações familiares. Assim, tendo em vista que 51,5% do déficit habitacional brasileiro foram, segundo dados de 2015, representados por ônus excessivo com aluguéis, o capítulo do direito das obrigações e contratos que se dedica ao contrato de aluguel – e à análise crítica de sua regulamentação normativa – tem destacadíssima importância social.¹³

O instituto jurídico denominado «bem de família» põe a salvo de penhora o «imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar», o qual responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas na Lei 8009/1990, que o regulamenta. Busca o instituto proteger o direito à moradia da família e, por consequência, a própria entidade familiar, seja ela formada pelo casamento, união estável, seja monoparental ou de qualquer outro tipo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) sumulou o entendimento de que o conceito de impenhorabilidade de bem de família abrange também o imóvel pertencente a pessoas solteiras, separadas e viúvas.¹⁴ Decidiu, ainda, que a impenhorabilidade assegurada ao bem de família não é passível de renúncia.¹⁵

É também protegida a pequena propriedade rural trabalhada pela família, que, nos termos da CR, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva (art. 5º, XXVI). O STJ já decidiu que a impenhorabilidade determinada pela CR aplica-se, inclusive, quando a dívida executada não seja oriunda da atividade produtiva do imóvel.¹⁶

Superior Tribunal de Justiça. Bem de família

3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO

3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra

A história brasileira é marcada pela ausência de políticas públicas habitacionais sistemáticas destinadas, em âmbito nacional, à população de baixa renda. A criação do PMCMV, em 2009, constitui um marco, uma vez que, apesar das falhas estruturais, de concepção e dos erros operacionais na implementação do programa, tem como um de

Ausência de políticas públicas habitacionais sistemáticas

¹³ FJP. *Deficit Habitacional no Brasil*. Resultados Preliminares 2015. Belo Horizonte, 2017.

¹⁴ STJ. Súmula 364.

¹⁵ STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 223419/SP. Julgamento em 23 de novembro de 1999.

¹⁶ STJ. 3ª Turma. Recurso Especial 1.591.298/RJ. Julgamento em 14 de novembro de 2017.

seus eixos a facilitação, pelo Estado, da aquisição da casa própria pela população de baixa renda ou de renda média baixa. Entre os equívocos, o de que deveria ser priorizado, com mais vigor, o acesso à moradia pela população de baixa renda.

As políticas públicas de aluguel social, que sempre foram isoladas e pouco significativas, assim permanecem. O auxílio público para o pagamento de aluguéis se dá principalmente em casos emergenciais, em caráter provisório, sendo previsto principalmente pelas legislações municipais. Nesse sentido, a política de habitação brasileira coloca o direito real de propriedade, de natureza civilista, como forma primordial de efetivação do direito à moradia adequada. Embora ambos tenham assento constitucional (o direito à propriedade no art. 5º, XXII; o direito fundamental social à moradia no art. 6º), a CR estabelece que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII). Nessa ordem de ideias, considerado o elevado estoque de imóveis residenciais vagos no país (II.1.3), seria adequado que a política habitacional conferisse maior importância ao aluguel social, estimulando a destinação de unidades vazias à realização do direito à moradia e, portanto, a que a propriedade desses bens atenda a sua função social.

Principal programa do Governo federal destinado à garantia da moradia adequada no país

O PMCMV é o principal programa do Governo federal destinado à garantia da moradia adequada no país, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos (Programa Nacional de Habitação Urbana) e produção ou reforma de habitações rurais (Programa Nacional de Habitação Rural) para famílias com renda mensal de até R\$ 4650,00.¹⁷

Apesar de o programa prever a requalificação de imóveis, o foco dos investimentos tem se concentrado na produção de novas unidades habitacionais. A concepção do PMCMV teve por foco, além do enfrentamento ao déficit de moradia, a geração de emprego e renda por meio do aquecimento do setor da construção civil.

O PMCMV baseia-se na concessão de financiamentos subsidiados para as famílias de baixa renda e de financiamentos com melhores taxas de juros e custos associados para as famílias de classe média baixa e média emergente. Via de regra, a construção das unidades habitacionais é realizada por empresas da iniciativa privada. O programa é estruturado sobre a diferenciação no tratamento (valor dos subsídios diretos e indiretos) dos grupos de famílias conforme a renda auferida.

O PMCMV/Programa Nacional de Habitação Urbana é dividido em 4 faixas, sendo a faixa 1 voltada à população com menor renda familiar. Os beneficiários deste grupo de maior vulnerabilidade socioeconômica são selecionados pelos estados e municípios, principalmente por sorteio. Há critérios de priorização estabelecidos pela União: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres, ou que

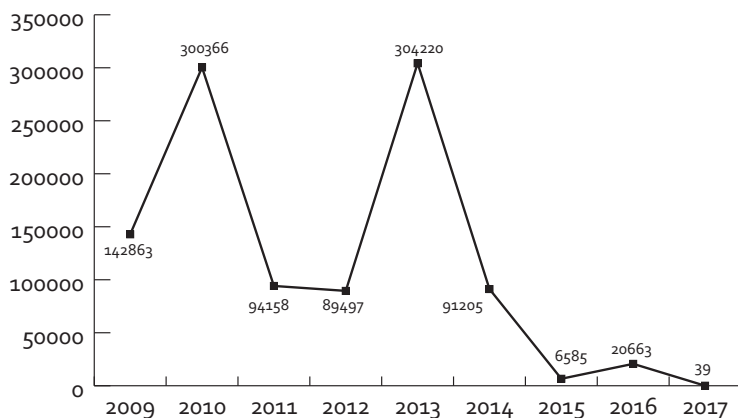
¹⁷ O PMCMV foi criado pela Medida Provisória 459/2009, convertida na Lei 11977/2009. É regulamentado pelo Decreto 7499/2011 e por uma série de instruções normativas. O emaranhado de atos normativos do programa, associados à dificuldade de acesso e à falta de transparência dos mesmos, ensejaram a expedição de recomendação pelo Grupo de Trabalho Habitação de Interesse Social do MPE, que contou com representante da PFDC (III.3.1).

se encontrem desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Estados e municípios podem estabelecer, na regulamentação complementar do PMCMV, até 3 critérios adicionais de priorização.¹⁸

O PMCMV Rural é destinado a agricultores familiares, trabalhadores rurais de baixa renda, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. O PMCMV Entidades permite que famílias de baixa renda, organizadas sob a forma associativa, pleiteiem a concessão de financiamento para construção ou requalificação de unidades habitacionais urbanas, sob regime de auto ou cogestão.¹⁹ Até dezembro de 2016,²⁰ o PMCMV havia entregue 3.248.672 unidades habitacionais, em todas as suas modalidades, sendo 1.761.244 para a faixa 1, das quais 10.050²¹ por meio do PMCMV Entidades.²² Vê-se, assim, que esta importante modalidade do PMCMV apresentou resultados muito aquém de sua maior vocação – decorrente de sua configuração sob formato de autogestão e das possibilidades de participação que essa natureza abre – para a construção de melhores unidades habitacionais para similar alocação de recursos.

O baixo desempenho do PMCMV Entidades deve-se aos reduzidos recursos destinados à modalidade – cerca de 2% do orçamento do PMCMV – bem como ao excesso de burocracia que se exige das associações de defesa do direito à moradia para acessar os recursos

UNIDADES HABITACIONAIS CONTRATADAS
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA



Fonte: Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=648621&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef>. Acesso em 23/04/2018.

¹⁸ Portaria MCid 595/2013.

¹⁹ Resolução 214/2016 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; Instrução Normativa MCid 14/2017; Instrução Normativa MCid 18/2017.

²⁰ Dados colhidos do Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017 CONOF (CD) e CO-NOF(SF) - Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH.

²¹ Fonte: «Minha Casa Minha Vida» em Números: quais conclusões podemos extrair? - IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

²² <http://www.consultaesic.cgu.gov.br>

públicos disponíveis. Assim, as empresas que produzem unidades habitacionais no âmbito das demais modalidades do PMCMV, por contarem com setores administrativos preparados para enfrentar exigências burocráticas, conseguem ultrapassar barreiras dessa ordem, muitas vezes intransponíveis para as associações. Todavia, as experiências que já frutificaram no PMCMV Entidades resultaram em unidades habitacionais maiores, com melhor qualidade construtiva e melhor localizadas.

Recentemente, foi editada a Portaria MCid 367, de 07/06/2018, que estabelece novas regras para a seleção de propostas para participação no PMCMV Entidades. O processo de hierarquização de propostas é dispensado quando se tratar de empreendimentos: i) que serão localizados em área disponibilizada pela Secretaria do Patrimônio da União; ii) na modalidade de requalificação de imóveis urbanos; ou iii) a serem realizados em áreas centrais das unidades da Federação ou em municípios com população superior a 750 mil habitantes (art. 12 da Portaria MCid 367).

O PMCMV representou um investimento sem precedentes do governo federal em moradia de baixa renda. No entanto, desacompanhado de medidas de política urbana e governança da terra, bem como de incentivos reais à requalificação de imóveis abandonados em áreas mais centrais, teve como consequências o aumento do preço dos terrenos, a reiteração da segregação socioespacial – com a maioria dos empreendimentos tendo sido construídos em áreas periféricas e mal equipadas – e a intensificação da crise de mobilidade urbana.

Como se observa do gráfico acima, a recente crise da economia brasileira levou a uma drástica redução do número de unidades habitacionais (UHs) contratadas de 2013 a 2015. A partir deste último ano, sobrevém pequena retomada. Todavia, com a mudança governamental que ocorreu na esfera federal em 2016, o breve e tímido aumento quantitativo do número de UHs contratadas no PMCMV é interrompido, no contexto da interrupção ou diminuição do ritmo de implementação de diversas políticas públicas de alcance social. Esse dado não é aleatório, mas passou desde então a constituir uma diretriz governamental, de que é significativo exemplo a promulgação, em 15 de dezembro de 2016, da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu, pelos próximos 20 anos, novo regime fiscal, ancorado no estabelecimento de teto global de despesas primárias.

3.2. Alojamento de emergência

Censo demográfico brasileiro

O censo demográfico brasileiro, de base domiciliar, não conta com dados sobre a população em situação de rua no país. Os principais dados oficiais existentes provêm de censo parcial realizado pelo Governo federal nos anos 2007/2008, em 71 municípios do país – que representam apenas, aproximadamente, 1,12% dos 5570 municípios brasileiros –²³, tendo identificado 31922 pessoas em situação de rua,

²³ <https://cidades.ibge.gov.br/>

o correspondente a 0,061% da população dos municípios pesquisados. Em 2017, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresentou levantamento apontando a existência de cerca de 100 mil pessoas em situação de rua no Brasil. O estudo foi feito com base em dados de 2015 obtidos junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O Movimento Nacional da População em Situação de Rua ressalta que, embora seja uma base que possa auxiliar esse dimensionamento, o CadÚnico não consegue alcançar a totalidade dessa população.

Os equipamentos de acolhimento temporário são geridos principalmente pelos municípios²⁴, e destinam-se ao pernoite de pessoas em situação de rua. O mencionado censo parcial, no entanto, concluiu que os dados coletados sugerem «uma significativa falta de vagas em relação à demanda efetiva existente nos municípios»; indicou, ainda, que 46,5% dos entrevistados afirmaram preferir dormir nas ruas, tendo em vista a falta de liberdade existente nos abrigos²⁵.

O Decreto 7053/2009 estabelece, como princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua: i) igualdade; ii) equidade; iii) respeito à dignidade da pessoa humana; iv) direito à convivência familiar e comunitária; v) valorização e respeito à vida e à cidadania; vi) atendimento humanizado e universalizado; vii) respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. Em seu artigo 8.º, §4, o decreto determina que a «rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social elenca os tipos de serviço de acolhimento institucional (abrigo, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva) e em repúblicas, para pessoas em situação de rua, bem como os serviços de proteção disponíveis em caso de calamidades públicas e emergências, além de especificar padrões mínimos em termos de infraestrutura, condições de acesso, recursos materiais e humanos, localização etc. Em se tratando de acolhimento provisório de mulheres em situação de violência, a mencionada resolução estabelece a necessidade de sigilo quanto ao local do abrigo e à identidade das mulheres atendidas.

A Lei 11977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (LPMCMV) estabelece que, no processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, deve ser priorizado o atendimento de famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de desastres naturais do gênero (art. 3º, III).

**Política Nacional
para a População em
Situação de Rua**

**Tipos de serviço de
acolhimento
institucional**

**Programa Minha
Casa Minha Vida**

²⁴ A Lei 8742/1993, denominada Lei Orgânica de Assistência Social, prevê que cabe aos municípios a organização de «programas de amparo às pessoas que vivem em situação de rua.» (art.23.II e art. 15.V).

²⁵ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. 2009.

4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA

4.1. Qualidade da moradia

Qualidade da moradia

No Brasil, sempre foi patente a existência de duas cidades: a cidade formal e a cidade informal. A cidade informal foi a opção encontrada pela classe trabalhadora para a garantia de sua moradia, a partir da autoconstrução e sem observância da legislação técnica urbanística. A insalubridade de moradias generalizou-se e tornou-se invisível para os poderes públicos, que, com poucas exceções, foram e são ausentes na garantia da salubridade e habitabilidade da moradia em referidas áreas.

Requisitos de empreendimentos na área urbana

No que se refere à produção de moradias pelo PMCMV, o Decreto 7499/2011, estabelece que, para a implantação de empreendimentos na área urbana, deverão ser observados os seguintes requisitos: i) adequação ambiental do projeto; ii) infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais; iii) existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público (art. 6º).

No entanto, a ausência de políticas fundiárias efetivas, aptas a controlar o preço da terra, e o caráter de mercado que informa o PMCMV, concorreram para a localização periférica dos empreendimentos do programa, concentrados em regiões carentes de infraestrutura e serviços públicos, e distantes dos locais de trabalho.

Fenômeno da «periferização»

O fenômeno da «periferização» das unidades habitacionais produzidas no âmbito do PMCMV coloca-se na contramão do direito à cidade. Além disso, os poderes públicos têm sido lenientes no licenciamento desses empreendimentos, que têm alargado os limites urbanos e encarecido o custo de manutenção urbana. Nesse sentido, o PMCMV já resultou em empreendimentos cujas vias de acesso tiveram de ser asfaltadas pelos poderes públicos, bem como no aumento da distância coberta por linhas de ônibus já escassas, ou ainda na necessidade de criação de novas linhas. Essa situação poderia ser evitada mediante a criação de uma equação que incentivasse o licenciamento, pelos poderes públicos, e a concessão de financiamentos, pelo agente financeiro do programa, dos projetos de empreendimentos mais próximos de infraestrutura e equipamentos públicos. No exemplo dos serviços de transporte coletivo, para além do custo gerado pela medida reativa suportada pelos municípios onde localizados os empreendimentos, os moradores também frequentemente têm de destinar parte significativa da já combatida renda familiar para acesso ao trabalho, estudo, lazer e outras atividades cotidianas.

Todavia, a Portaria MCid 269/2017 mostrou-se tímida na alteração da regulamentação das diretrizes para os projetos apresentados no âmbito do PMCMV. É insuficiente para evitar a localização periférica dos empreendimentos a previsão de que seja dotado de infraestrutura urbana básica, com vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia

elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo (art. 2.2). Se, de um lado, o artigo 2.13 da referida portaria – ao dispor que o empreendimento deve prever que as famílias com crianças em idade escolar sejam atendidas por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, em seu entorno, ou ter garantido o transporte escolar adequado e provido por ente público local – pode representar um alerta aos entes federativos municipais quanto ao custo adicional, em seus orçamentos, que decorreriam do licenciamento de empreendimentos que ampliem os limites urbanos das cidades brasileiras, de outro lado a cultura patrimonialista nacional não oferece um indicativo de que esse cálculo orçamentário venha ser levado em conta, pelo poder público licenciador, para reprovar licenciamentos de empreendimentos distantes de infraestrutura preexistente. A Portaria MCid 269/2017 também prevê que o projeto do empreendimento esteja acompanhado, desde a fase de contratação, de projetos aprovados e ainda de declaração de viabilidade operacional emitida pelas concessionárias de saneamento e de energia elétrica (art. 2.14).

O PMCMV também permitiu que empreendedores maximizassem a economia de escala dos projetos, o que resultou em empreendimentos como o Residencial Alterosa, na cidade de Ribeirão das Neves, estado de Minas Gerais, com 1640 unidades habitacionais, distribuídas em 82 blocos com vinte apartamentos cada, podendo ser citados também, entre outros, o Residencial Sirius (2620 unidades) e o Jardim Bassoli (2380 unidades), localizados na cidade de Campinas, estado de São Paulo. Empreendimentos desse porte apresentam insanáveis dificuldades de gestão, com diretas consequências negativas aos seus moradores e permanente comprometimento urbanístico das cidades e dos próprios conjuntos residenciais.

Nesse quadro, diante da necessidade de estabelecer limites às possibilidades de aumento da economia de escala dos empreendimentos realizados no âmbito do PMCMV, a Portaria MCid 269/2017 dispôs que, em municípios com população igual ou superior a 100.000 habitantes, são permitidas, no máximo, 500 unidades habitacionais por empreendimento e o agrupamento de, no máximo, 4 empreendimentos (art. 2.4.1).

A Portaria MCid 269/2017, ao dispor sobre as especificações mínimas das unidades habitacionais a serem construídas e requalificadas no âmbito do PMCMV, também estabeleceu em 39 m² sua área mínima.

A Portaria MCid 269/2017 prevê que o «projeto do empreendimento deve adotar estratégias para proporcionar melhores condições de conforto ambiental térmico, de acordo com as condições climáticas e características físicas e geográficas, a zona bioclimática do sítio físico selecionado e seu entorno» (art. 3.1.4.c).

4.2. Serviços domiciliares

Serviços domiciliares como os de coleta de lixo, telefonia, gás e energia elétrica, por serem de natureza pública, são regidos pelos princí-

Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

pios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, CR). Tais serviços públicos, nos termos do artigo 175 da CR, podem ser prestados diretamente pelo Poder Público, ou sob regime de concessão ou permissão a particulares, sempre através de licitação. Nestes casos, a Administração pública responderá subsidiariamente pela omissão ou dano provocados pelo concessionário ou permissionário.

A Lei 8987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos a particulares, definindo, em seu artigo 6.º§1, serviço adequado como «o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.» Não somente a modernidade das técnicas, equipamentos e instalações, mas também a melhoria e expansão do serviço são elementos necessários ao atendimento do requisito de sua atualidade (art. 6.º§2).

A coleta domiciliar de lixo é remunerada mediante taxa, observado o princípio da reserva legal quanto à sua previsão. A prestação dos serviços de telefonia, energia elétrica e gás, dada a relação contratual existente, remunera-se por meio de preço público²⁶.

A CR estabelece, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O EC, ao estabelecer tais diretrizes, previu entre elas o «tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento» (art. 2.º XVIII). Também foi estabelecida a competência da União, entre outras atribuições de interesse da política urbana, de promover «programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público» (art. 3.º III EC). O mesmo dispositivo, ao dispor que essa competência da União seja exercida «por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios», criou um mecanismo de cooperação entre os entes da Federação, que no Brasil é organizada em três níveis (art. 18 CR).

Compete à União, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água (art. 21.º XII.º b CR). Aos municípios compete «organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial» (art. 30.º V CR). Importante legislação urbanística foi aprovada após a CR, como a Lei 11445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, a Lei 12305/2010, que institui a política nacional de resíduos sólidos, e a Lei 12587/2012, que institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Em que pese a qualidade de referidas leis, elas são amplamente descumpridas, sen-

²⁶ STF. Tribunal Pleno. Recurso extraordinário 89.876. Julgamento: 04 de setembro de 1980.

do que a limitada implementação desses serviços tem impacto desproporcional sobre os pobres.

Notam-se, no entanto, alguns avanços importantes. Tendo em vista o reduzido interesse das concessionárias no fornecimento de energia elétrica em áreas rurais de baixa densidade populacional, distantes de centros urbanos ou não industrializadas – ou seja, sobretudo naquelas onde moram populações historicamente vulneráveis –, o Governo federal criou, em 2003, o Programa Luz para Todos, com vistas ao fornecimento de energia a essas populações. O programa, que tem como marcos legais a Lei 10438/2002 e a Lei 10762/2003, garantiu o acesso de 3,2 milhões de famílias à eletricidade. A tarifa social de energia elétrica, regulamentada pela Lei 12212/2010, garante desconto nas tarifas para famílias de baixa renda. O artigo 2.4 da Lei, estabelece que as famílias indígenas e quilombolas de baixa renda terão direito a desconto de 100% na tarifa de energia, até o limite de consumo de 50 kW/mês, garantindo, ainda, o acesso de moradores de áreas de ocupação não regular à tarifa social (art. 3º).

O atual Governo federal lançou em 2016 o Programa de Parceria do Investimento (PPI), criado pela Lei 13334/2006, buscando estimular a participação da iniciativa privada na construção e operação de redes de água, esgoto e resíduos sólidos. Tal iniciativa tem sido alvo de severas críticas por diversos segmentos sociais.

Energia elétrica em áreas rurais

Programa de Parceria do Investimento

5. GARANTIAS

5.1. Políticas a serviço do direito à moradia

A Lei 9636/1998, em seu artigo 6º, na redação que lhe foi conferida pela Lei 11481/2007, dispõe que, nas áreas urbanas, «em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva.» A mesma lei dispensa de licitação a cessão de imóvel da União, gratuita ou em condições especiais, quando se tratar de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de habitação ou regularização fundiária de interesse social (art. 18. § 6.I).

As áreas de propriedade da União, inclusive terrenos de marinha e acrescidos, podem ser objeto de concessão de uso especial para fins de moradia, em favor daquele que tenha possuído, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (Lei 9636/1998, art. 22-A, c/c art. 1º da Medida Provisória 2220/2001). A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Políticas a serviço do direito à moradia. Lei 9636/1998, Lei 11481/2007

Bem se vê que a regularização fundiária de imóveis da União apresenta enorme relevância à efetivação do direito à moradia no país. São bens da União aqueles elencados no art. 20 da CR, entre os quais os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Com vistas a instrumentalizar esse enorme potencial de terras sob domínio da União, em favor de comunidades tradicionais – e, portanto, também para moradia de seus integrantes –, a Portaria 89/2010, da Secretaria do Patrimônio da União, prevê a possibilidade de que lhes seja outorgado termo de autorização de uso sustentável, que tem natureza de ato administrativo excepcional, transitório e precário, cabível «quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União», nos termos do art. 10-A da Lei nº 9636/1998, conforme redação estabelecida pela Lei 13465/2017.

Não se tratando de imóveis públicos (que não podem ser adquiridos por usucapião), aquele que possuir como sua área urbana de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 183, *caput* e § 3º, CR).

**Imposto sobre a
propriedade predial e
territorial urbana**

Nos termos do artigo 156.I CR, é competência dos municípios instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sendo-lhes facultado, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: i) parcelamento ou edificação compulsórios; ii) IPTU progressivo no tempo; iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (art. 182, § 4º, CR). São medidas extrafiscais que apresentam grande interesse para a adequada utilização do solo urbano, com vistas à consecução do objetivo da política urbana, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sem prejuízo da progressividade no tempo prevista no último dispositivo citado, o artigo 156. §1 CR, na redação conferida pela Emenda Constitucional 29/2000, acrescentou, em relação a essa espécie tributária, também a possibilidade de a progressividade dar-se em razão do valor do imóvel, bem como de serem previstas alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Política agrícola

No tocante à política agrícola, o artigo 187.VIII CR, elenca a habitação para o trabalhador rural como um dos critérios a serem levados em conta em seu planejamento e execução. Com relação à reforma agrária, compete à União desapropriar por interesse social o imóvel que não esteja cumprindo sua função social (art. 184 CR), sendo que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela re-

forma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos (art. 189 CR).

A moradia em área de terra, localizada em zona rural, que possua como própria, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, é um dos requisitos para que a pessoa que, não sendo proprietária de imóvel rural ou urbano, adquira sua propriedade, desde que não seja superior a cinquenta hectares e tenha sido tornada produtiva por seu trabalho ou de sua família (art. 191CR). A disposição não se aplica aos imóveis públicos, que não podem ser adquiridos por usucapião (parágrafo único do mesmo artigo).

5.2. Informação e participação

Os movimentos sociais por moradia tiveram papel seminal na formulação do EC e da LSNHIS, leis que estruturam a política nacional de habitação brasileira e instituem mecanismos de gestão democrática da política urbana e de habitação.

A partir de tais previsões legais, foram criadas instâncias de controle social e participação, como o Conselho das Cidades;²⁷ as conferências das cidades²⁸ e os conselhos gestores dos fundos públicos que financiam a habitação, a exemplo do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).²⁹

O Conselho das Cidades foi criado em 2004, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades. O Conselho é órgão permanente formado por representantes dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, entidades empresariais, movimentos populares, ONGs, entidades de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. O SNHIS prevê ainda a obrigatoriedade de criação de conselhos com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais em estados e municípios que queiram aderir ao sistema. Muitos conselhos estaduais e municipais, porém, existem apenas formalmente.

As conferências nacionais das cidades, que devem ser realizadas a cada 4 anos, após a realização de conferências estaduais e municipais, têm como objetivo: i) promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, com os diversos segmentos da sociedade civil sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; ii) mobilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas e de metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras; iii) propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das suas áreas estratégicas; e iv) propiciar e estimular a organização de conferências das cidades, como instrumento voltado à garantia da gestão democrática

**Movimentos sociais
por moradia**

**Conselho das
Cidades**

²⁷ Lei 11124/2005 e Decreto 5790/2006.

²⁸ Decreto 9076/2017.

²⁹ Lei 11124/2005.

Impacto da institucionalização dos espaços de participação social

das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios.³⁰ A 6ª Conferência da Cidade será realizada em 2019.

O impacto da institucionalização dos espaços de participação social no país, por meio de conselhos e conferências, mostrou-se, contudo, muito aquém do esperado em termos de efetivação do direito à moradia e da função social da cidade, principalmente tendo em vista a enorme influência – lícita e ilícita – do poder econômico de grupos empresariais e de proprietários de terras nas decisões políticas dos poderes Executivos e Legislativos nas três esferas da federação.

No âmbito PMCMV, deve ser ressaltada a possibilidade de participação de associações de defesa do direito à moradia, nesse que ainda é o principal programa do Governo federal destinado à garantia da moradia adequada no país, por meio do PMCMV Entidades. Todavia, essa importante modalidade do mencionado programa ainda se- gue agudamente subutilizada.

5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo

Princípio da inafastabilidade da jurisdição

A CR estabelece, em seu artigo 5.XXXVI, que «a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito». Desse modo, os danos causados pela atuação estatal, seja pela prática de ato ou por omissão, são passíveis de responsabilização do ente federal envolvido, diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição. No entanto, o preceptivo constitucional consoante o qual «a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação» (art. 5.LXXVIII CR)³¹, permanece uma promessa não atendida do poder constituinte derivado. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a taxa de congestionamento³² judicial «se manteve em altos patamares, sempre acima de 70%. As variações anuais são sutis e, em 2016, houve aumento de 0,2 ponto percentual.»³³

Direito à integridade física e à moradia digna dos administrados

O Poder Judiciário tem alguns precedentes determinando que a Administração Pública «adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como sendo essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados».³⁴ Nesse sentido, um município já foi condenado a fornecer auxílio-mo-

³⁰ Prevista inicialmente pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e atualmente regida pelo Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017.

³¹ Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.

³² Segundo o Relatório Justiça em Números 2017: ano-base 2016, a taxa de congestionamento «mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano.» Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2017: ano-base 2016. Brasília. 2017. P. 78. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e-5d5cb79337945c1dd137496c.pdf> Acesso em 02/05/2018.

³³ Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2017: ano-base 2016. Brasília. 2017. P. 78. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf> Acesso em 02/05/2018.

³⁴ Ver, por exemplo: STF. 2ª Turma. ARE 1023906 AgR/RS. Julgamento em 30 de junho de 2017.

radia a famílias desalojadas de área de risco.³⁵ Outro ente municipal foi condenado a indenizar cidadão pelo óbito de seus familiares, causado pelo deslizamento de encosta – evento cujo risco era de conhecimento do Poder Público, que ainda assim deixou de reassentar a família.³⁶

A previsão constitucional do direito à moradia vem ainda sendo utilizada, por alguns juízes e tribunais, para negar pedidos de reintegração de posse e despejo de populações de baixa renda,³⁷ embora sejam ainda numerosas as decisões judiciais que ignoram por completo o direito à moradia em casos de ocupações de imóveis ociosos que descumprem sua função social.

Em casos de ocupações por movimentos de luta por moradia, a atuação dos órgãos públicos, em geral, ocorre de forma reativa, tardia e muitas vezes inapta, como tragicamente se verificou no caso da ocupação do edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do Paissandu, na cidade de São Paulo, estado de São Paulo. Embora de propriedade da União, o imóvel – que era tombado pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da capital paulista – encontrava-se, desde 2017, cedido ao município de São Paulo, não para atender ao crônico déficit de moradia do país, mas para que nele fosse instalada uma secretaria municipal. Sem que fossem adotadas medidas adequadas com relação à solução das demandas de moradia relacionadas à ocupação, sequer para garantir a segurança de seus moradores, o prédio desabou no dia 1º de maio de 2018, em decorrência de um incêndio de grandes proporções. Os sistemas de vigilância sanitária e de prevenção de incêndios não funcionaram para evitar o desastre. O desfecho trágico demonstra a ineficiência da política habitacional do país, centrada em empreendimentos localizados em áreas periféricas das cidades, em detrimento de alternativas de requalificação de imóveis abandonados, que em geral são localizados em regiões mais próximas dos postos de trabalho e servidas por infraestrutura e equipamentos públicos. Como aponta nota emitida pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, trata-se de «exemplo do descaso do Poder Público, em todas as esferas, com o atual quadro urbanístico das nossas cidades e com ausência recorrente de uma Política Habitacional Nacional consistente, aliada à preservação do Patrimônio Histórico».³⁸

Ocupações por movimentos de luta por moradia

5.4. Garantias civis

O artigo 5.XI CR estabelece que «a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do mora-

³⁵ STF. 1ª Turma. ARE 948601 AgR/SE. Julgamento em 10 de fevereiro de 2017.

³⁶ STF. 1ª Turma. ARE 1024713 AgR/RJ. Julgamento em 09 de junho de 2017.

³⁷ Nesse sentido, ver STJ. Recurso Especial 1.673.044. Julgamento em 26 de fevereiro de 2018. «A respeito dessa decisão, o Tribunal *a quo*, embasado em laudo pericial, entendeu que não seria razoável promover a demolição das moradias com o consequente desalojamento de seus ocupantes, aproximadamente 330 famílias, sobretudo pela inexistência de tráfego de trens na área invadida, uma vez que esse serviço se encontra desativado e em situação de abandono, sem previsão de reativação.»

³⁸ Disponível em: <http://www.causp.gov.br/nota-oficial-cau-sp-manifesta-pesar-e-preocupacao-com-desabamento-de-edificio-no-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em 1º/5/2018.

**A casa é asilo
inviolável do
indivíduo**

dor, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial». Esta garantia constitucional não pode ser relativizada sequer com vistas à produção de prova de prática delitiva, até mesmo porque a CR também estabelece que «são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos» (art. 5.LVI). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o recurso extraordinário 603616, reconheceu sua repercussão geral e firmou, por maioria de votos, o entendimento de que «a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados».

5.5. Garantias penais

**Código Penal
brasileiro**

O Código Penal brasileiro – Decreto-Lei 2848/1940 – (CP) tipifica, em seu artigo 150, como crime de violação de domicílio, a conduta de «entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências». Nos termos do artigo 150.º4 CP, a expressão «casa» compreende: a) «qualquer compartimento habitado»; b) o «apartamento ocupado de habitação coletiva»; ou c) o «compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade.» Não estão contidas, na referida elementar, seja a «hospedaria, estalagem ou qualquer outra habitação coletiva, enquanto aberta» (ressalvada a hipótese mencionada no item b, supra), seja, ainda na desatualizada redação da longa Parte Especial do CP, a «taverna, casa de jogo e outras do mesmo gênero».

**Criminalização de
movimentos sociais**

No contexto brasileiro de crescente criminalização de movimentos sociais, com atuação, inclusive, na área do direito à moradia, assume maior relevância, porém, a garantia fundamental – de natureza civil, mas com diretos reflexos penais –, de que, como estabelece o artigo 5 CR:

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
[...]

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

5.6. Garantias sociais

Ainda que os movimentos sociais tenham conquistado, principalmente a partir de 2003, maior espaço de participação institucional, a autotutela, sob a forma de ocupações rurais e urbanas de imóveis que não atendem sua função social, sempre foi exercida como instrumento de pressão a órgãos públicos, em um contexto marcado pela inefetividade da legislação, pela ausência de reformas estruturais e pela gravidade e persistência do deficit habitacional, que mesmo programas de objetivo bastante audacioso, como o PMCMV, não conseguiram reduzir.

Nota-se que, dos sete casos em que o Brasil foi condenado pela Corte IDH, dois deles ocorreram no contexto da luta pela efetivação da função social da propriedade (art. 5.XXIII CR), por meio da autotutela. O caso *Escher e outros vs. Brasil* trata de abusos envolvendo a interceptação telefônica de integrantes do Movimento dos Sem Terra (MST), o qual defende a ocupação de terras rurais que descumprem a função social da propriedade. No caso *Garibaldi vs. Brasil*, o Estado brasileiro foi condenado pela investigação insuficiente da morte de membro do MST, ocorrida durante despejo extrajudicial de fazenda ocupada pelo movimento.

A atitude do poder público diante das ocupações não é uniforme, dependendo de fatores diversos e, frequentemente, da correlação das forças sociopolíticas envolvidas, com o que o Poderes Executivo e Judiciário oscilam, da tentativa de conciliação – com vistas à disponibilização de alternativa de moradia às famílias, ou à sua permanência na área que estejam ocupando –, à remoção forçada das famílias sem que lhes sejam oferecidos abrigos onde possam permanecer sequer transitoriamente, em decisões, muitas vezes liminares, que concorrem para sua maior vulnerabilização.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA

6.1. Pessoas com deficiência

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi ratificada pelo Brasil e incorporada ao direito interno, com status de norma constitucional, pelo Decreto 6949/2009.

Além dos direitos nela previstos, a Lei 13146/2015, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD), dispõe que a «pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva» (art. 31). O artigo 32 EPD estabelece que nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa com deficiência, ou o seu responsável, têm prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observando-se: i) reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para pessoa com deficiência; ii) em caso de edificação multifamiliar, garantia de acessibilidade nas áreas de uso comum e nas unidades habita-

Movimentos sociais

Brasil foi condenado pela Corte IDH. Função social da propriedade

Estatuto da Pessoa com Deficiência

cionais no piso térreo e de acessibilidade ou adaptação razoável nos demais pisos; iii) disponibilização de equipamentos urbanos comunitários acessíveis; iv) elaboração de especificações técnicas no projeto que permitam a instalação de elevadores. O artigo do EPD também prevê que, nos programas habitacionais públicos, os critérios de financiamento devem ser compatíveis com os rendimentos da pessoa com deficiência ou de sua família.

A LPMCMV estabelece que, na indicação dos beneficiários do PMCMV, deve-se dar prioridade ao atendimento de famílias de que faça parte pessoa com deficiência (art. 3.V).

A Portaria MCid 269/2017 determina que todas as unidades habitacionais destinadas a pessoas com deficiência, ou a famílias das quais façam parte pessoas com deficiência, deverão ser adaptadas de acordo com o tipo de deficiência (art. 2.16).

6.2. Idosos

Estatuto do Idoso

A Lei 10741/2003, denominada Estatuto do Idoso (EI), garante aos idosos o «direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada» (art. 37). Estabelece, ainda, que o direito à moradia do idoso por meio de entidades de longa permanência deve ser considerada como última opção. De toda forma, tais instituições deverão ser obrigadas a manter identificação externa visível, de forma a facilitar o controle social de seus padrões de habitabilidade, que devem ser compatíveis com as necessidades de seus moradores.

O EI, em seu artigo 38, determina, de forma semelhante ao previsto no EPD, que, nos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos, «o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria», devendo observar-se ainda: i) reserva de pelo menos 3% das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos; ii) implantação de equipamentos urbanos comunitários voltados ao idoso; iii) eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, para garantia de acessibilidade ao idoso; iv) critérios de financiamento compatíveis com os rendimentos de aposentadoria e pensão; v) em caso de edificação multifamiliar, destinação preferencial das unidades localizadas no pavimento térreo ao atendimento dos idosos.³⁹

6.3. Mulheres responsáveis pela unidade familiar

Mulheres responsáveis pela unidade familiar

A LPMCMV estabelece que, na indicação dos beneficiários do PMCMV, deve-se dar prioridade ao atendimento de famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar (art. 3.IV).

³⁹ A reserva de unidades habitacionais para os idosos está contemplada no art. 5.2 da Portaria 595/2013 do Ministério das Cidades, que estabelece parâmetros sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.

6.4. Povos indígenas, comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais

Assomam, na realidade brasileira, as violações aos direitos territoriais dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, com consequências diretas, portanto, ao direito à moradia que titularizam. O art. 13.1 da OIT 169 dispõe sobre a especial importância que, para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, possui a sua relação com as terras ou territórios, e seu art. 14.1 determina o reconhecimento dos direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Nesse quadro, a mencionada Convenção, incorporada ao direito interno pátrio com status de norma supralegal, apresenta posição nuclear, no sistema jurídico brasileiro, para a efetivação do direito à moradia de titularidade desses povos e comunidades.

O artigo 231, *caput*, da CR reconhece aos índios «os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam» e estabelece a competência da União em demarcá-las, no prazo de cinco anos, contados de 05 de outubro de 1988, data da promulgação da CR, conforme previsto no art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No entanto, segundo a Fundação Nacional do Índio – Funai –⁴⁰ órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, existem atualmente no Brasil 435 terras indígenas regularizadas e 241 em processo de regularização.⁴¹ Este dado não inclui sequer as terras indígenas que não se encontram atualmente em processo de demarcação; é, porém, indicativo seguro da falta de efetividade da disposição constitucional mencionada, dada a situação de mora da União.

A lentidão dos processos de titulação das terras indígenas, agravada pelo sucateamento da Funai, é grave desafio à garantia do direito à moradia adequada dos povos indígenas. Recentemente, o Brasil foi condenado pela Corte IDH, no Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil,⁴² justamente pela demora do processo de regularização da Terra Indígena Xucuru, tendo a Corte determinado que «o Estado deve garantir de maneira imediata e efetiva o direito de propriedade coletiva do povo indígena Xucuru sobre a totalidade de seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso e o gozo do seu território.»

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CR estabelece que «aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos». Recentemente o STF declarou a constitucionalidade do Decreto 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, demarcação e titulação das terras quilombolas.⁴³ Até o momento, 3004 comunidades quilombolas receberam certidão de autodefinição de

Povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais

Processos de titulação das terras indígenas

⁴⁰ A Funai foi criada pela Lei nº 5371/1967.

⁴¹ <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>

⁴² Corte IDH. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018.

⁴³ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Julgamento: 08 de fevereiro de 2018.

**Política Nacional de
Desenvolvimento
Sustentável dos Povos
e Comunidades
Tradicionais**

comunidade remanescente de quilombo, emitida pela Fundação Cultural Palmares.⁴⁴ No entanto, somente 294 comunidades tiveram seus territórios titulados pelos Governos federal e estaduais.⁴⁵

O Decreto 6040/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, enunciando, entre seus objetivos, o direito dos povos e comunidades tradicionais a seus territórios, bem como aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica. O acompanhamento dessa política deve ser realizado pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (ConNPCT), instituído pelo Decreto 8.750/2016, que, sucedendo à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), ampliou para 28 os segmentos de povos e comunidades tradicionais representados naquele órgão colegiado de caráter consultivo, prevendo ainda, nas vagas destinadas à sociedade civil, a representação da juventude de povos e comunidades tradicionais. Todavia, o ConNPCT ainda não foi efetivamente implementado, não tendo sido dada posse aos seus representantes, nem realizada reunião inaugural, com o que não vem tendo continuidade o importante trabalho que, até 2016, foi realizado pela CNPCT.

Projetos de moradia para atender a povos e comunidades tradicionais devem atender às suas especificidades socioculturais e não apenas reproduzir padrões gerais e hegemônicos que não lhes contemplam. A desconsideração dessas formas de viver, que encontram guarida no artigo 216.I CR, é violadora do mandamento constitucional de proteção do patrimônio cultural brasileiro, material e imaterial.

O direito à moradia adequada – inclusive sob o enfoque cultural –, de titularidade dos povos Rom, Sinti e Calon, também é resguardado pela OIT 169, cujo artigo 14.1, em sua parte final, acrescenta que «deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.» Se é certo que os mencionados povos ciganos não são sempre nômades – podendo já haver se sedentarizado, ou encontrar-se em processo de sedentarização, ou, ainda, ser seminômades (passando parte do ano em pouso fixo e parte dele transitando entre locais distintos) –, seu eventual nomadismo não poderá, pelo sentido do que dispõe a Convenção, servir de argumento para a limitação de direitos territoriais ou de moradia.

7. FONTES DA INTERNET

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<http://www.stf.jus.br>

<https://www.ibge.gov.br/>

⁴⁴ <http://www.palmares.gov.br>

⁴⁵ <http://www.incra.gov.br>

<http://www.cidades.gov.br>
<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>
<http://www.funai.gov.br/>
<http://www.casacivil.gov.br/>
<http://www.palmares.gov.br/>
<http://www.incra.gov.br>
<http://www.cnj.jus.br/>
<http://www.fjp.mg.gov.br>
<http://app.cidades.gov.br/6conferencia/conselho-das-cidades/o-conselho.html>
<http://conam.org.br>
<http://www.unmp.org.br>
<http://mnlm.blogspot.com.br>
<http://www.cmp.org.br>
<http://www.atlasbrasil.org.br>
<http://www.mtst.org/>
<http://www.mst.org.br/>
<http://www.mabnacional.org.br/>
<http://forumreformaurbana.org.br/>
<http://polis.org.br/>
<https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/>

4. CHILE*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

Chile es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tratado ratificado el 10 de febrero de 1972, pero no ha aceptado el procedimiento de comunicaciones individuales del Protocolo facultativo del PIDESC ni tampoco el procedimiento de investigación establecido en el artículo 11 de dicho Protocolo Facultativo.

En el ámbito normativo nacional, la Constitución Política de la República (CPR) no considera el derecho a la vivienda adecuada dentro del catálogo de derechos reconocidos en ella, no haciéndole aplicables los mecanismos establecidos para que las personas puedan hacerlo exigible. Sin embargo, en base al artículo 5° de la CPR, que obliga al cumplimiento de los compromisos internacionales en derechos humanos, el Estado está obligado a respetar, proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

La regulación específica del sector de vivienda se realiza a través de una serie de leyes y decretos que conforman el marco regulatorio bajo

En Chile no se reconoce el derecho a la vivienda en la Constitución

* *Abreviaturas:* CPR = Constitución Política de la República; EGIS = Entidades de Gestión Inmobiliaria Social; LGUC = Ley General de Urbanismo y Construcciones; MINVU = Ministerio de Vivienda y Urbanismo; OGUC = Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; PET = Programa Especial de los Trabajadores; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; PNDU = Política Nacional de Desarrollo Urbano; SEREMI = Secretarías Regionales Ministeriales; SERNAC = Servicio Nacional del Consumidor; SERNAC = Servicio Nacional del Consumidor; SERVIU = Servicios de Vivienda y Urbanización; UF = Unidades de Fomento.

el cual el Estado enfrenta la provisión habitacional. Al respecto, las normas más importantes son el Decreto 458 del año 1975¹ y el Decreto 47 del año 1992², ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). La primera, conocida como Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) establece los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones de planificación, urbanización y construcción que se desarrollen en el territorio nacional. La segunda, conocida como Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), regula el procedimiento administrativo, los procesos de planificación, urbanización y construcción, además de fijar los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles a quienes desempeñan estas tareas. En este marco, la vivienda es entendida como «la edificación o unidad destinada al uso habitacional».

El apoyo estatal, sea por la vía de beneficios, franquicias o exenciones, está destinado exclusivamente a aquellas denominadas viviendas económicas, las que se encuentran reguladas en el Título 6 de la OGUC y cuya superficie edificada no debe superar los 140 metros cuadrados, incluido el terreno donde se emplazan. Por su parte, la vivienda social corresponde a una «vivienda económica de carácter definitivo, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%». Además, la norma señala que las condiciones arquitectónicas de las viviendas sociales deben incluir al menos tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar, comedor cocina y un baño con inodoro, lavamanos y ducha. Así, el concepto de vivienda que se encuentra en esta normativa, y que permea el resto del marco regulatorio vigente, está restringido al ámbito habitacional, haciendo referencia sólo a los metros cuadrados y su valor de tasación en el mercado para establecer lo que constituye una vivienda económica o social a efectos de la implementación de políticas públicas. Esto se refuerza con lo establecido en las normas técnicas para su construcción, las que sólo hacen mención a características relacionadas con la materialidad e infraestructura de la vivienda. Así, la regulación chilena presenta brechas respecto de lo señalado en los estándares internacionales sobre vivienda adecuada, específicamente en relación con los atributos de seguridad de la tenencia, gastos soportables, accesibilidad, adecuación cultural, ubicación, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, así como algunos aspectos del componente de habitabilidad.

Casas Copeva

Existen varios ejemplos de este diagnóstico. Uno de los más emblemáticos es el de las «Casas Copeva», consistente en 1.708 viviendas sociales de la Villa El Volcán 2 en Puente Alto, construidas con estándares mínimos de materialidad, que por falta de impermeabilización de sus muros y otras fallas estructurales quedaron completamente inundadas, situación que fue solucionada en un primer momento

¹ *Vid.*, <http://bcn.cl/1uuhi>

² *Vid.*, <http://bcn.cl/1uvyr>

con la instalación de un recubrimiento de nylon³. Tras quince años de litigio, la Corte Suprema (Rol causa N° 8895-2009) ordenó indemnizar a 592 familias por la falta en que incurrió el Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización al no supervisar que las viviendas se construyeran adecuadamente.

1.2. Instituciones

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el principal responsable en la provisión de mecanismos de acceso a la vivienda, en la definición de estándares habitacionales y en la formulación de instrumentos para regular el desarrollo urbano. Fue creado por la Ley 16.391 de 1965⁴, y luego reestructurado y regionalizado mediante el Decreto Ley 1.305 de 1975⁵. Este último, dispone la desconcentración administrativa del MINVU estableciendo las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Las SEREMI de Vivienda y Urbanismo tienen como función principal representar al gobierno central en las regiones y asumir la planificación regional de las políticas del MINVU. Por su parte, los SERVIU son los encargados de ejecutar las políticas ministeriales en el territorio, siendo los responsables del seguimiento de la ejecución de los subsidios habitacionales desde su otorgamiento hasta la obtención de una vivienda. Además, los SERVIU administran diversos programas para el mejoramiento de viviendas existentes, de pavimentación y de equipamiento comunitario, entre otros; y hasta 2006 se involucraron también en el diseño de proyectos de vivienda, lo cual ya ha sido totalmente tercerizado a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS).

**Ministerio de
Vivienda y
Urbanismo**

Respecto de la gestión del suelo, el MINVU no posee facultades legales para definir cómo y para qué fines se utiliza (función social)⁶. En la práctica, esto implica que la localización de las viviendas sociales que el Estado provee, en cuya tasación se incluye el precio del suelo, está sujeta a la disponibilidad de terrenos (ya sean públicos o privados) y su valor establecido en el mercado, situación que incide en la periferización de los sectores pobres⁷. Un estudio desarrollado por la Cámara Chilena de la Construcción en 2012 indicó que «no existe sue-

**Entidades de Gestión
Inmobiliaria Social**

³ *Vid.*, <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/vivienda/viviendas-sociales/caso-copeva-afectados-reciben-tras-18-anos-sus-viviendas-definitivas/2015-06-10/072421.html>

⁴ *Vid.*, <http://bcn.cl/1v4u3>

⁵ *Vid.*, <http://bcn.cl/1vjwl>

⁶ De acuerdo a cifras del 2011, el Estado chileno tiene la propiedad del 51% del suelo. La administración del uso, goce y disposición del suelo fiscal está en manos del Ministerio de Bienes Nacionales y se realiza en función de lo establecido en el Decreto Ley 1.939 del 10 de noviembre de 1977. En el caso de la cesión a título gratuito del suelo fiscal, ésta se realiza en casos acotados y bajo el cumplimiento de determinadas condiciones. Mientras, la cesión a título oneroso se realiza a través de la comercialización en el mercado, donde se transa a valor comercial.

⁷ Medidas como la expropiación o el traspaso de bienes públicos entre instituciones tienen escasa viabilidad en Chile, ya que ni la Constitución ni las regulaciones de los organismos públicos lo viabilizan.

lo disponible para viviendas destinadas a los grupos más vulnerables dentro del actual radio urbano del Gran Santiago».

1.3. Datos y planes

Política Nacional de Desarrollo Urbano

En el ámbito de las políticas públicas, el Estado históricamente se ha centrado en la entrega de vivienda social a los sectores más vulnerables. En 1979, en el contexto de la adopción del modelo subsidiario, se promulgó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que postulaba tres aspectos fundamentales: i) que el suelo urbano no es un recurso escaso, ii) la aplicación de sistemas flexibles de planificación, con una mínima intervención estatal, y iii) la necesidad de definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia de la oferta y la demanda. Esto implicó la irrupción del mercado como ejecutor, articulador y financiador de la oferta de vivienda social, quedando el Estado a cargo de fomentar la iniciativa privada para la provisión de este bien material a las familias. A partir de esto, la vivienda fue concebida como «un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, acción en la cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad», llevando a estructurar la política pública habitacional en base a tres pilares: el aporte estatal del subsidio, el ahorro de las familias y el crédito complementario.

Si bien la temprana obsolescencia física de los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2000 ha generado un cuestionamiento de la política habitacional llevada a cabo por el Estado chileno por más de cuatro décadas (en particular en referencia a la calidad de las soluciones, su localización y la incidencia de ésta en la segregación social), el modelo de provisión de vivienda ha permanecido sin mayores alteraciones hasta hoy salvo algunos ajustes en los mecanismos de asignación de subsidios y su cobertura: con el subsidio como principal herramienta de política pública estatal, con una fuerte participación de la banca en la entrega de financiamiento complementario y la definición de las condiciones en que se realiza⁸, así como un mercado inmobiliario que regula el precio del suelo y materializa las viviendas.

En la actualidad, la política habitacional corresponde a un conjunto de subsidios, lo que se encuentra normado por el D.S 1/2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, actualizado el 2017⁹. En esta política pública se define el subsidio como una «ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario y, si lo necesitare, del crédito que

⁸ En este ámbito operan diversas instituciones: las que reciben y acreditan el ahorro de las personas postulantes, las que entregan y administran los créditos hipotecarios, las que emiten bonos de deuda para manejar el riesgo crediticio y las que compran los instrumentos de deuda como inversión.

⁹ *Vid.*, http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20061113165715&chdd_nom_archivo=DS_%201_2011_ACT_21_06_2017-%20Sistema%20Integrado%20de%20Subsidio%20Habitacional.pdf

obtenga para financiar la adquisición o construcción en sitio propio, de una vivienda económica. El subsidio habitacional se complementará con otros subsidios indirectos que se otorgan al beneficiario, como el subsidio implícito y a la originación; el subsidio destinado al pago de la prima del seguro de desempleo o de incapacidad temporal, cuando corresponda, y el subsidio para Asesoría Social o Asistencia Técnica».

Para el año en curso, el MINVU tiene un presupuesto de 60.949.194 Unidades de Fomento (UF) para financiar la política habitacional¹⁰. De estos recursos, 42.341.735 UF están destinados a subsidios orientados a atender el déficit cuantitativo de viviendas, 595.000 UF al sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compra venta y 11.678.411 UF a la atención del déficit cualitativo.

Financiamiento de la política habitacional

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Las políticas públicas de vivienda social han priorizado ante todo el acceso a la vivienda en propiedad individual, por lo que la tenencia (título de dominio) está jurídicamente asegurada. En el caso de familias de bajos recursos que accedieron a la vivienda por medio de programas sociales con componentes de endeudamiento en el sistema financiero en los años 90, se observa el riesgo de morosidad y la pérdida de sus viviendas. Tal es el caso de la Villa Los Jardines de Quilicura, construida bajo el Programa Especial de los Trabajadores (PET), donde una parte importante de sus habitantes son deudores hipotecarios.

El acceso a la vivienda en propiedad individual

Uno de los problemas asociado al modelo actual de provisión de vivienda social en Chile es la carga económica que para las familias de escasos recursos supone el pago de dividendos, parte esencial del modelo de financiamiento compartido de viviendas sociales con participación de la banca implementado en Chile. Esto ha llevado a que las personas no sólo sean propietarias, sino también deudoras habitacionales, situación que para trae aparejado el riesgo de remate de sus propiedades, pues la normativa no impide el desalojo de quienes dejen de pagar sus obligaciones.

En los últimos años, el Poder Ejecutivo ha entregado beneficios para deudores habitacionales pertenecientes a los quintiles I y II, consistentes en la rebaja de hasta el 60% de dividendos, así como la posibilidad de obtener una condonación completa de la deuda para las personas que se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad producto de enfermedades, discapacidad u otras circunstancias. La situación de los deudores habitacionales de escasos recursos, sumada a la falta de una legislación que proteja adecuadamente a las personas frente al desalojo, tensionan la seguridad de la tenencia y los gastos soportables, atributos del derecho a la vivienda adecuada.

Beneficios del Estado para deudores habitacionales

¹⁰ *Vid.*, http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20080612115112&hdd_nom_archivo=Circular-DPH-N6-30_01_2018-Programa-Habitacional-2018.pdf

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Subsidios destinados a la adquisición de una vivienda

Como se señaló anteriormente, la política habitacional chilena se compone de una serie de subsidios, en su mayoría destinados a la adquisición de una vivienda, nueva o usada, por parte de familias de sectores económicamente vulnerables (Decreto 49) y clase media (Decreto 1)¹¹.

Subsidio de arriendo

Un cambio reciente es la incorporación del subsidio de arriendo, destinado a familias que necesitan una solución habitacional por un tiempo delimitado y tienen la capacidad de pagar por el alquiler de una vivienda. Las familias beneficiadas reciben del Estado un subsidio único y total de 170 UF, que puede ser utilizado mensualmente de manera consecutiva o fragmentada en un plazo máximo de 8 años. Este subsidio permite el cambio de vivienda a cualquier región del país, así como postular a un programa para comprar una vivienda definitiva¹².

3.2. Alojamiento de urgencia

Oficina Nacional de Emergencias

En términos generales, la provisión de alojamiento para personas afectadas por situaciones de emergencias y catástrofes naturales se realiza a través de la Oficina Nacional de Emergencias, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que entrega viviendas provisorias de material ligero, también denominadas «mediaguas»¹³. Posteriormente, para la generación de viviendas definitivas actúa el MINVU.

Respuesta institucional ante el terremoto y maremoto de 2010

Uno de los casos más emblemáticos en este sentido, por el alcance territorial y la magnitud de la catástrofe, fue lo ocurrido tras el terremoto y maremoto de 2010. El proceso de reconstrucción realizado dejó en evidencia las limitaciones de la respuesta estatal en materia de vivienda en estos contextos. La tardanza en el inicio del proceso de reconstrucción, sumada al largo período transcurrido entre el otorgamiento de los subsidios y el inicio de las obras, generó mucha incertidumbre entre las personas afectadas. Además, los asentamientos de emergencia o aldeas debieron pasar por un largo proceso para lograr condiciones mínimas de acceso a servicios: la disponibilidad de un terreno, la instalación de las mediaguas, el acceso al agua potable, a la electricidad y la conectividad con el tejido urbano.

Respecto a la construcción de viviendas definitivas para personas damnificadas, un obstáculo observado es la presión ejercida por el mercado inmobiliario en la definición de la oferta de soluciones habitacionales en función de los subsidios disponibles y no de los intereses de la población. Ello deriva en el desplazamiento de personas y familias hacia los cerros o la periferia de las ciudades, producto del aumento del valor de los terrenos céntricos que ocupaban antes del desastre, así como del interés por estos sitios para el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

¹¹ *Vid.*, <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/>

¹² *Vid.*, <http://beneficios.minvu.gob.cl/arrendar-una-propiedad/>

¹³ *Vid.*, <http://www.onemi.cl/viviendas-de-emergencia/>

En general se observa que el MINVU no ha recurrido a mecanismos especiales para la atención de las catástrofes, sino que ha canalizado las necesidades a través de la política de subsidios. Ello ha implicado tensiones entre reconocer a las personas damnificadas como sujeto de derechos y beneficiarios o postulantes de subsidios. Esto se liga con la necesidad de brindar información suficiente y generar espacios de participación, que permita a las personas exigir sus derechos e incluso tomar decisiones sobre el diseño y localización de sus nuevas viviendas.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Respecto de la habitabilidad, en Chile se identifican varias situaciones que evidencian déficits en este atributo. La primera es una plaga de termitas que afecta a las poblaciones del sur de Santiago, las que han deteriorado las bases y estructuras de sus viviendas; la segunda tiene relación con la instalación de conjuntos de viviendas sociales en terrenos no saneados, como basurales, lo que deriva en la exposición de sus habitantes a las emanaciones de gases y la inestabilidad del suelo bajo los asentamientos. A lo anterior se suma el hacinamiento derivado del tamaño de las viviendas sociales, sobre todo en aquellas cuya superficie es inferior a 40 m². En materia de gastos soportables, las mayores dificultades apuntan al costo de los servicios considerando, entre otros, el del transporte público. La política de vivienda social, más allá de los avances que se han observado en las últimas décadas, en muchos casos ha agudizado la segregación socioespacial, desplazando y concentrando a la población vulnerable en los márgenes de la ciudad, en sectores con baja oferta de oportunidades laborales, servicios públicos y transporte.

Existen varios casos en los últimos años que muestran las problemáticas en la calidad de la vivienda. Al citado caso de las «Casas Copéva», se suma lo ocurrido en la población Ruca Pehuén en San Pedro de la Paz, Región del Biobío, cuyas viviendas presentaron filtraciones y grietas importantes en sus losas¹⁴.

El hacinamiento experimentado en los condominios Nuevo Horizonte II y Brisas del Mar en Viña del Mar, así como en el condominio Vicuña Mackenna en Rancagua, donde existían 1.793 departamentos con una superficie promedio de 38,2 metros cuadrados, también es muestra de los problemas en materia de habitabilidad, razón que llevó al Poder Ejecutivo a implementar un plan de recuperación de estas viviendas sociales¹⁵.

Otra arista se observa en la Villa Estación Ferroviaria de Puente Alto. Su construcción sobre el vertedero La Cañamera (situación descu-

Calidad de la vivienda y hacinamiento en viviendas sociales

¹⁴ *Vid.*, <http://www.biobiochile.cl/noticias/2010/02/25/familias-de-san-pedro-de-la-paz-cortan-en-transito-porque-sus-viviendas-no-fueron-reparadas-por-serviu-y-se-acerca-temporada-de-lluvias.shtml>

¹⁵ *Vid.*, <https://www.elrancaguino.cl/2018/04/27/subsecretario-de-vivienda-inicia-plan-de-regeneracion-de-condominios-sociales-en-poblacion-vicuna-mackenna/>

bierta en 2003 producto del colapso de una matriz de alcantarillado) ha llevado a sus habitantes a exigir su erradicación, no sólo por las altas concentraciones de metales pesados en el suelo y el agua, sino también por las posibles explosiones producto del biogás que rodea sus casas¹⁶.

4.2. Servicios domiciliarios

Servicios básicos privatizados

En Chile, los servicios básicos (agua, electricidad, gas) se encuentran privatizados en la mayoría de los territorios. En el caso de la recolección de residuos domiciliarios, su aseguramiento depende de los municipios, los que en algunos casos ejecutan las labores directamente y en otros lo hacen mediante empresas licitadas. Al depender de gobiernos regionales y comunales, la provisión de servicios domiciliarios presenta grandes desigualdades en cobertura, condiciones de acceso y calidad.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Tal como se señaló anteriormente, en el modelo subsidiario actual, la vivienda no se considera como un derecho, sino como una mercancía cuya calidad depende de los recursos financieros involucrados. Esto se vincula a la definición de la vivienda que subsidia el Estado: de bajo costo, con mínimo estándar material y que se emplaza en un suelo posible de pagar, lo que no guarda relación con la conceptualización de Naciones Unidas y los atributos de la vivienda adecuada.

5.2. Información y participación

Falta adecuada de información y participación

La falta de información es un factor importante, principalmente en viviendas informales y/o precarias. Así, la situación de desventaja que enfrentan los habitantes de asentamientos precarios se agudiza en momentos de erradicación de campamentos, realización de reparaciones posterremoto o demoliciones. En estos casos, la exigencia de las personas frente a dueños de predios o autoridades tiene relación con obtener información oportuna y establecer instancias de participación en la toma de decisiones que, cuando corresponda, pudieran ser vinculantes.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

La Ley 19.496 regula la relación entre los proveedores de bienes o servicios y los consumidores, particularmente estableciendo el derecho a contar con información veraz y oportuna sobre los bienes y servi-

¹⁶ *Vid.*, <http://www.biobiochile.cl/noticias/2011/06/10/vecinos-de-villa-estaciones-ferroviarias-de-exigen-erradicacion-por-altos-indices-de-gas-en-la-zona.shtml>

cios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación, garantía y retractación. Además, estipula la no discriminación arbitraria por parte de empresas proveedoras de bienes o servicios; y favorece las acciones colectivas cuando se vulneran los derechos de los consumidores.

En caso de vulnerarse algunos de estos derechos, por ejemplo al recibir un trato discriminatorio por un proveedor de un servicio básico para la vivienda, las personas pueden acudir al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)¹⁷.

Acciones colectivas cuando se vulneran los derechos de los consumidores

Servicio Nacional del Consumidor

5.4. Garantías civiles

La Ley 19.866 regula el arrendamiento de predios urbanos y en general otorga las condiciones para el arriendo de inmuebles, el que usualmente corresponde a un contrato entre privados, escapando al control de la autoridad. En caso de transgredirse algunas de sus disposiciones, por ejemplo, generarse una disputa entre arrendador y arrendatario por el pago de la mensualidad, es posible entablar una demanda ante un Juzgado Civil.

El arrendamiento de predios urbanos

5.5. Garantías penales

Si bien no existe un vínculo tan explícito, el Código Penal tipifica algunos delitos vinculados a la vivienda y la propiedad como la estafa (arts. 467-473), incendios y otros estragos (arts. 474-483), amenazas contra la propiedad (arts. 296-298), crímenes y delitos contra la propiedad (arts. 432-462).

Delitos vinculados a la vivienda y la propiedad

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

La vulneración del derecho a la vivienda adecuada afecta con mayor fuerza a algunos segmentos de la población, entre los que se encuentran i) las mujeres, principalmente aquellas que habitan en campamentos, así como a las jefas de hogares monoparentales en poblaciones y villas; ii) las personas adultas mayores y con discapacidad, pues las viviendas sociales no tienen estándares adecuados que faciliten su desplazamiento al interior de las casas en su entorno; iii) los jóvenes, quienes no necesariamente tienen la capacidad de pago o el interés de acceder a una vivienda en propiedad, principal modalidad de la política habitacional chilena; y iv) los colectivos no familiares.

Recientemente, la Relatora Especial Leilani Farha, tras una visita a Chile expresó su preocupación por las condiciones en que viven las personas en situación de calle, así como las situaciones de discriminación en materia del derecho a la vivienda adecuada que enfrentan las poblaciones migrantes, indígenas y mujeres¹⁸.

Grupos en situaciones vulnerables en Chile

Condiciones de vida de las personas en situación de calle

¹⁷ Vid., <https://www.sernac.cl/>

¹⁸ Vid., <http://acnudh.org/experta-onu-sobre-vivienda-adeuada-presento-informe-sobre-chile/>

Medidas contra la discriminación

La Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación, tiene por objetivo instaurar un mecanismo judicial para restablecer el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria. Para estos efectos, se entiende por discriminación arbitraria «toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad».

Esta disposición legal permite interponer una acción legal por parte de las personas directamente afectadas ante un Juzgado de Letras.

7. FUENTES EN INTERNET

Instituto Nacional de Derechos Humanos

<https://www.indh.cl/>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

<http://www.minvu.cl/>

Servicio Nacional del Consumidor

<https://www.sernac.cl/>

5. COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El derecho a la vivienda digna fue consagrado dentro del capítulo 2 del Título II de la Constitución Política de 1991, que lleva por nombre «De los derechos sociales, económicos y culturales», por fuera del catálogo de las garantías fundamentales (Capítulo 1, Título II), en los términos del artículo 51: «Todos los colombianos tienen derecho a la 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».

**Reconocimiento
constitucional del
derecho a la vivienda**

De igual forma, los artículos 58 y 64 de la Constitución consagra, respectivamente, la propiedad privada y el derecho a la vivienda para la población rural.

Si bien en principio fue descartada su fundamentalidad y en consecuencia, su justiciabilidad a través de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha consolidado una jurisprudencia garantista en materia de derecho a la vivienda digna y adecuada. En una primera medida, la Corte Constitucional consideró el derecho a la vivienda digna como un derecho asistencial o prestacional del que en un principio no era posible exigir su exigibilidad a través de la acción de tutela.

No obstante, con posterioridad, la Corte Constitucional ha reconocido seis supuestos¹ en los que el derecho a la vivienda se perfila como un derecho fundamental: (i) Cuando por vía normativa se de-

¹ En este sentido consultar las sentencias T-502 de 2016, T-585 de 2006 y T-079 de 2008.

fina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo (ii) Cuando jurisprudencialmente se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo. (iii) Cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental. (iv) Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales. (v) Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de los particulares, (vi) Cuando se afecte el mínimo vital.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha optado por tres vías de justiciabilidad: (i) la conexidad: un derecho constitucional que no es calificado como fundamental por la Constitución, adquiere esta última calidad debido a la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales. (ii) Tratándolo como un derecho social fundamental para ciertos sujetos de especial protección constitucional (iii) Por transmutación: la exigibilidad del derecho a la vivienda digna se condiciona al establecimiento de derechos subjetivos.

El derecho a la vivienda como derecho fundamental de los desplazados

Importante resaltar que en el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho a la vivienda digna tiene carácter fundamental cuando se trata de población desplazada por la violencia susceptible de ser protegido mediante acción de tutela y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente.

Instrumentos internacionales vinculantes para Colombia

En cuanto a instrumentos internacionales vinculantes para Colombia y que reconocen el derecho a la vivienda, el más importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado mediante la Ley 74 de 1968 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, ratificado por la Ley 319 de 1996.

1.2. Instituciones

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Entidades del sector administrativo de vivienda

El Decreto 1077 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio» compila todas las normas en materia de vivienda, ciudad y territorio. Este decreto recopila también el Decreto 3571 de 2011 donde se establece al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como cabeza del sector vivienda y sus competencias las de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, consolidar el sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Las entidades del sector administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio adscritas y vinculadas son:

- La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA,
- El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, y;
- El Fondo Nacional del Ahorro – FNA.

A nivel territorial, las autoridades competentes son los Departamentos (Gobierno y asamblea Departamental) y los Distritos y/o Municipios (Alcaldías y Concejos) sus competencias fueron asignadas en la Constitución Política y en la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

1.3. Datos y planes

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el último censo de población realizado en el año 2005 permitió identificar que el déficit actual de vivienda de interés prioritario es de 3.828.055 unidades. De la cifra anterior, 1.307.757 unidades corresponden a hogares en déficit cuantitativo, y 2.520.298 a déficit cualitativo. No obstante, cifras presentadas en marzo de 2018 por el Ministerio de Vivienda y Crédito Público indican que el déficit de vivienda urbana pasó de 12,6% en 2005 a 5,6% en 2018² como consecuencia de los 7,3 billones de pesos adjudicados en subsidios de compra de vivienda, otorgados por el Gobierno Nacional.

**Departamento
Nacional de
Estadística**

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, contempla acciones como la habilitación de más suelo para superar el déficit cuantitativo de vivienda en el país.

**Plan Nacional
de Desarrollo
2014-2018**

Para el periodo 2015-2018 fijó como meta construir más de 850 mil viviendas de las cuales 450 mil serían cofinanciadas por el Gobierno Nacional. Asimismo se estableció formular una Política Nacional de Construcción y Urbanismo Sostenible, orientada a disminuir los impactos negativos sobre el ambiente. Esta política fue incorporada en el Documento CONPES Núm. 3191, *Política Nacional de Edificaciones Sostenibles*, el cual fue aprobado el pasado 23 de marzo de 2018.

En lo que se refiere a la población sin hogar/habitantes de la calle, no existe a nivel nacional un censo sobre este sector. No obstante, se conoce que esta población se encuentra mayoritariamente en las grandes ciudades y es casi inexistente en la mayoría de los municipios del país. En el 2017 las cinco regiones con mayor población habitante de calle son Bogotá (9.538), Cali (4.451), Medellín (2.761), Bucaramanga (2.213) y Barranquilla (1.821). El censo más reciente, es el realizado en el Distrito Capital de Bogotá³.

² Ministerio de vivienda y crédito público. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/marzo/colombia-ha-reducido-el-deficit-de-vivienda-en-un-5-6>

³ Ministerio de Salud y Protección Social. Radicado 201816000439451 de 17 de abril de 2018.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Seguridad jurídica de la tenencia

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias señalando que el derecho a la vivienda digna no implica el derecho a ser propietarios de la vivienda en que se habita, que por el contrario, esta «se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida»⁴. Para la protección de propietarios y arrendatarios de una vivienda existen normas mediante las cuales se protege su derecho a la vivienda.

Protección del deudor hipotecario

En cuanto la protección del deudor hipotecario, este es protegido como consumidor del sistema financiero, en desarrollo del artículo 78 de la Constitución Política. No obstante, no existen protecciones especiales de orden legal para los deudores hipotecarios, y el deudor hipotecario se encuentra protegido en su calidad de consumidor financiero, a la luz de la Ley 1328 de 2009 la cual establece el régimen de protección al consumidor financiero en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los créditos hipotecarios se encuentran regulados por la Ley 546 de 1999, la cual establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural. Contempla el sistema de financiación de la vivienda con el sistema UVR, además incluye alivios financieros para que sean aplicados a los créditos hipotecarios y otros beneficios como la reliquidación de crédito hipotecario y su reestructuración, entre otras disposiciones.

Regulación de las acciones posesorias

Por su parte, el Código Civil colombiano, establece las acciones posesorias las cuales tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos (art. 972). Asimismo, el Código General del Proceso, regula las actividades procesales relacionadas entre otras, con la restitución de inmuebles arrendados (art. 384), otros procesos de restitución de tenencia (art. 385) el cual se aplicará a la restitución de bienes subarrendados, muebles dados en arrendamiento y a la de cualquier clase de bienes dados en tenencia a título distinto de arrendamiento, entre otros aspectos.

La Ley 258 de 1996 establece la figura de «afectación a vivienda familiar», mediante la cual el inmueble adquirido en su totalidad por uno de los cónyuges que es destinado a vivienda de la familia, no podrá ser enajenados o hipotecados sin el consentimiento de los dos cónyuges, ni podrá ser embargado por deudas (salvo en casos excepcionales). De esta manera se protege la tenencia de la vivienda familiar.

Contratos de arrendamiento

La Ley 820 de 2003, tiene por objeto fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos de los colombianos a una vivienda digna y a la propiedad con función social.

Las anteriores disposiciones legales son el fundamento de derecho de las acciones o demandas que pretenden la restitución de la vivien-

⁴ Sentencia T-958 de 2001.

da a los propietarios que han entregado su tenencia a cualquier título como el arrendamiento, entre otros.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 51, establece que el Estado deberá: «fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna» y que «promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda». En este sentido, el Gobierno Nacional ha implementado una serie de programas orientados a brindar una solución de vivienda, especialmente a la población más vulnerable del país. Entre los programas que oferta el Gobierno Nacional a través de las diferentes entidades competentes como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la zona urbana y el Ministerio de Agricultura para la zona rural. Para la zona urbana el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda ofrece los siguientes programas:

Programas de vivienda social en Colombia

- Viviendas 100% subsidiadas⁵, cuya prioridad es la población desplazada;
- Mi Casa Ya – Ahorradores⁶; dirigido a hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv);
- Mi Casa Ya – Cuota inicial⁷, dirigido a hogares con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Tanto el subsidio para la cuota inicial como el subsidio a la tasa, varían de acuerdo a los ingresos del hogar;
- Mi Casa Ya – Subsidio a la Tasa de Interés⁸, el Gobierno Nacional, para el periodo 2015 – 2018, tiene a disposición 130 mil nuevos cupos de subsidio a la tasa de interés para aquellas familias que quieran adquirir vivienda nueva de interés prioritario (VIP) y de interés social (VIS).

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para la vigencia 2016 «... para el total nacional, el 42,8% de hogares eran propietarios de vivienda totalmente pagada; mientras que los hogares que manifestaron estar pagando la vivienda eran el 4,0%. Los hogares en condición de arrendatarios y subarrendatarios alcanzaron el

⁵ Tomado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viviendas-100-por-ciento-subsidiadas/abc>

⁶ Tomado de: <http://www.minvivienda.gov.co/vipa/abc>

⁷ Tomado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/mi-casa-ya>

⁸ Tomado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/mi-casa-ya-subsidio-a-la-tasa-de-interes>

Protección del comprador de la vivienda

36,8% y los usufructuarios fueron el 13,6%⁹. Según la citada Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en el Continente Colombia es el país que presenta la tasa más alta de arrendamiento y la más baja de propiedad, señala que «la mayoría de los hogares urbanos del país se encuentran viviendo en arriendo», es decir que, «cerca de 11,2 millones de hogares que habitan en ciudades, casi 5 millones (44,4%) realizan un pago al propietario de una vivienda para alojarse en ella, mientras que el 40,1% habita una vivienda propia¹⁰.

Por su parte, la Ley 1796 de 2016¹¹ tiene por objeto generar medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos y establecer otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro. Establece al constructor o el enajenador de vivienda nueva, la obligación de cubrir los perjuicios patrimoniales causados a los propietarios que se vean afectados, a través de su patrimonio, garantías bancarias, productos financieros o seguros, entre otros.

3.2. Alojamiento de urgencia

Zonas de riesgo y el ordenamiento territorial

La Ley 9 de 1989 fue complementada por la Ley 388 de 1997¹², con el propósito de garantizar que la utilización del suelo permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos¹³, la Ley 388 de 1977 reiteró la obligación de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local radica-da en cabeza de las autoridades municipales y distritales.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la habitabilidad de la vivienda

Según estudio adelantado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, la habitabilidad de la vivienda se refiere a las condiciones de seguridad y salubridad que hacen adecuado un lugar para que las personas, y/o las familias puedan desarrollar de manera libre y segura su proyecto de vida. Reseña la investigación que la Corte Constitucional ha precisado el concepto de habitabilidad como componente del derecho a

⁹ Tomado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2016.pdf

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las Edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de notariado y registro y se dictan otras disposiciones».

¹² Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹³ Ley 388/1997, art. 5.

una vivienda digna y adecuada en los siguientes términos: «una vivienda habitable no hace referencia a un simple techo que sea útil para evitar la lluvia y frío o el calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que provea seguridad a la persona frente a inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad». De esta manera indica el estudio, que la Corte Constitucional considera que una vivienda digna y adecuada «debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud».

En este mismo sentido la Corte Constitucional en Sentencia T-149 de 2017 se ha referido a la habitabilidad de la vivienda, en los siguientes términos: «[en] eventos de inminencia de peligro para los ciudadanos, la jurisprudencia ha indicado que los derechos fundamentales que se encuentran en conexidad con el derecho a la vivienda digna suelen ser afectados y comprometidos cuando la habitabilidad del inmueble somete a quienes en ella viven a una situación de riesgo extraordinario. Un hogar que pueda llamarse ‘digno’ debe contar con condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, por cuanto ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la existencia de las personas que la ocupan, por lo que ‘adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano’».

Por su parte, el Decreto 2190 del 12 de junio de 2009, está fundamentado en que las políticas establecidas en materia habitacional propenden entre otros aspectos al alcance de todos los hogares colombianos en condiciones de habitabilidad y seguridad, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda se constituye en una de las herramientas que facilita la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, orientado a la población colombiana especialmente a aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad.

La Ley 1641 del 12 de julio de 2013, «Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones», tiene por objetivo establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas en aras de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Política pública social para habitantes de la calle

4.2. Servicios domiciliarios

La Constitución Política colombiana consagra los servicios públicos como finalidad social del Estado en orden a mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población, al tiempo que atribuye al Estado el deber de garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, ya sea de forma directa o indirecta a través de

Los servicios públicos como finalidad social del Estado

comunidades organizadas o particulares, conservando la facultad de regulación, control y vigilancia en su prestación¹⁴.

En respuesta a este mandato constitucional, se expidió la Ley 142 de 1994¹⁵ que consagra el régimen de los servicios públicos, desarrolla contenidos, competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, crea la respectiva Superintendencia y le asigna funciones de control y vigilancia. De otra parte, mediante la Ley 143 de 1994¹⁶, se establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que una vivienda será adecuada cuando garantice el acceso al servicio de energía eléctrica y el mismo se preste en condiciones de seguridad para las personas que allí moren¹⁷. El Alto Tribunal ha precisado que las empresas deben adoptar medidas que aseguren el acceso mínimo a los servicios públicos, frente a obstáculos técnicos o jurídicos que impidan extender las redes de acueducto y alcantarillado a viviendas particulares¹⁸.

Por otra parte, en situaciones de pobreza que impliquen escoger entre pagar el servicio de energía eléctrica o no contar con el mismo y estando ante la amenaza del ejercicio de derechos fundamentales de personas en condición de vulnerabilidad, que al destinar dinero al pago del servicio no podrán pagar la salud o la alimentación, la Corte Constitucional ha amparado los derechos a la vida y la salud¹⁹.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Programas para facilitar el acceso a la vivienda en Colombia

El Gobierno Nacional cuenta con cinco programas para facilitar el acceso a la vivienda, a saber:

- Viviendas 100% subsidiadas. Este programa entrega vivienda gratis y esta priorizado especialmente a las familias desplazadas, a las que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables.
- Mi Casa Ya, cuota inicial. El programa, está dirigido a hogares con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos a los que el Gobierno les subsidiará la cuota inicial de su vivienda y subsidiará además la tasa de interés del crédito que contraten con el banco de su elección
- Mi Casa Ya – Subsidio a la tasa de interés. cupos de subsidio a la tasa de interés para aquellas familias que quieran adquirir vivienda nueva de interés prioritario (VIP) y de interés social (VIS). El subsidio a la tasa de interés del Gobierno Nacional le ayuda a los colombianos a pagar hasta el 30% de la cuota mensual de su crédito hipotecario.

¹⁴ Constitución Política, arts. 365 a 370.

¹⁵ Modificada parcialmente por la Ley 632/2000 y por la Ley 689 /2001.

¹⁶ Modificada parcialmente por la Ley 632/2000.

¹⁷ Sentencias T-189 de 2016 y T-761 de 2015.

¹⁸ Sentencia T-131 de 2016.

¹⁹ Sentencia T761 de 2015.

- Mi Casa Ya – ahorradores. Este programa de vivienda se encuentra en su etapa final. Estaba dirigido a hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos mensuales, que desearán adquirir una vivienda nueva urbana de hasta 70 smmlv, y otorga un subsidio para compra y cubre varios puntos porcentuales de la tasa de interés.
- Arriendo social. Arriendo Social es un producto exclusivo del Fondo Nacional del Ahorro acompañado del Ministerio de Vivienda. Es una nueva línea para los afiliados por Cesantías y Ahorro Voluntario Contractual que contempla cánones mensuales desde \$180 mil pesos y está dirigida a personas que ganan entre uno y cuatro salarios mínimos.

Adicionalmente, se otorga beneficio en el impuesto de renta a quienes ahorren para compra de vivienda a través de cuentas AFC.

5.2. Información y participación

En materia de información relativa al derecho a la vivienda, existen dos mecanismos que protegen a los compradores de vivienda. Por un lado, el Registro de Instrumentos Públicos y las licencias de construcción emitidas por las Curadurías Urbanas o Alcaldías. Mediante estos mecanismos los compradores de viviendas pueden, por un lado, verificar la situación jurídica en cuanto la propiedad y gravámenes que pueda tener el inmueble a adquirir, y, por otro lado (en especial en cuanto a viviendas nuevas) verificar que la edificación o vivienda cumpla con las exigencias de seguridad y calidad que exigen las normas de construcción nacionales. Respecto de esto último, recientemente la Superintendencia de Notariado y Registro ha expedido una reglamentación que obliga a las oficinas de registro a verificar la autenticidad de las licencias de construcción al momento de registrar un contrato de compraventa de inmuebles. En caso de no ser veraz la licencia, no se registrará el inmueble. Si bien estas medidas no están diseñadas específicamente para facilitar información respecto de la vivienda (sino que aplica para cualquier tipo de inmueble), si posibilitan que los compradores de vivienda accedan a información al momento de comprar.

De otro lado, el comprador de vivienda, en su calidad de consumidor, está protegido por el estatuto del consumidor (Ley 1480 de 2011). Esto incluye que el vendedor de la vivienda está en la obligación de informar sobre las características del inmueble al comprador, y por tanto este está en derecho de reclamar dicha información en el proceso de compra, la cual debe ser completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea.

Registro de Instrumentos Públicos

Licencias de las Curadurías Urbanas o Alcaldías

Estatuto del consumidor

5.3. Garantías administrativas

Dentro de las garantías administrativas, además de las expuestas anteriormente, se encuentra la función que tienen los inspectores de poli-

Inspectores de policía rurales o urbanos y corregidores

cía rurales o urbanos y los corregidores, de ejecutar medidas correctivas la suspensión de una construcción o incluso la demolición (art. 206.6.a Código de Policía), cuando estas no cumplan con las normas urbanísticas, incluyendo las de seguridad de la vivienda. De esta manera, los ciudadanos podrán presentar la reclamación correspondiente ante la inspección de policía.

5.4. Garantías civiles

Superintendencia de Industria y Comercio

Como se refirió anteriormente, los compradores de vivienda se encuentran protegidos por el Estatuto del Consumidor, incluyendo la posibilidad de presentar reclamaciones ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta entidad se encarga de resolver las demandas judiciales mediante la «acción de protección al consumidor», respecto de la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios.

En materia de desalojos forzosos, si bien estos pueden llevarse a cabo por razones de orden público o prevención de desastres, estos deben seguir estrictos requisitos que protejan el derecho a la vivienda de las personas. La Corte Constitucional ha señalado que son cuatro dichos requisitos, a saber, que se adelante el desalojo²⁰: 1. Con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados. 2. Respeto a la confianza legítima. 3. Luego de una cuidadosa evaluación previa de la realidad sobre la cual ha de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, particularmente a través del acceso a alternativas económicas. 4. De forma tal que evite desproporciones, como lesiones al mínimo vital de personas que no cuenten con oportunidades de inserción laboral formal y se hallen en alto grado de vulnerabilidad.

Con base en estas consideraciones, como una garantía que puede ser exigible mediante acción de tutela, las autoridades que lleven a cabo desalojos están en «la obligación no solo de buscar medidas alternativas tendientes a disminuir o atenuar los efectos de sus decisiones, sino que, al tratarse de derechos fundamentales como el de vivienda digna, deben adoptarse soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y sujetos de especial protección acceder a soluciones definitivas y legítimas de vivienda digna.»²¹

5.4. Garantías penales

Tipos penales en Colombia

Dos tipos penales de la Ley 599 de 2000 o Código Penal, hacen referencia a la vivienda. Por un lado, el delito estafa se puede ver agravado

²⁰ Sentencia T-417 de 2015.

²¹ Sentencia T-417 de 2015.

en su pena si el medio fraudulento mediante el cual se comete involucro vivienda de interés social (Artículo 246 y 247). Por su parte, el artículo 318 tipifica el delito de «urbanización ilegal» como aquella actuación se «adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá». Esta conducta puede involucrar incluso a los administradores de la persona jurídica responsable de la urbanización ilegal.

5.5. Garantías sociales

No son muy conocidas las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones que trabajen en materia del derecho a la vivienda. Dentro de esta se destaca la Fundación Techo, la cual tiene como propósito «superar la situación de pobreza que viven miles de personas en los asentamientos precarios, a través de la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios.»²² Esta organización no solo desarrolla programas mediante los cuales se proporciona vivienda a personas marginadas, sino que hace labor de incidencia ante las autoridades con el fin de que estas atiendan adecuadamente la problemática de asentamientos informales. Otra organización, con sede en la ciudad de Medellín, orientada a la construcción o mejoramiento de viviendas de familias de escasos recursos es CAVIDI, la cual tiene como objetivo «promover el desarrollo integral de las personas, grupos y comunidades menos favorecidas, generando procesos en los que ellas sean iniciadoras, responsables y ejecutoras, mediante el apoyo y acompañamiento en la construcción de vivienda y proyectos comunitarios.»²³

Organizaciones de la sociedad civil

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

En cuanto a las disposiciones en materia de vivienda para grupos de especial protección, desde la expedición de la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, se le asignó al Gobierno Nacional la tarea de realizar acciones tendientes a garantizar el restablecimiento del derecho a la vivienda de esta población. Los marcos normativos desde la Ley citada previamente, trazaron el acceso a la vivienda a través de tres mecanismos: i) Acceso a subsidio monetario de vivienda rural y urbano; II) inclusión en proyectos de vivienda urbanos y rurales impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación y iii) Subsidio de vivienda urbano en especie.

Vivienda para grupos de especial protección

Con la Ley 1537 de 2012, se amplía el ámbito de protección a población vulnerable, entendida como aquella adscrita a programas

Personas en situación de pobreza

²² *Vid.*, www.techo.org, Capítulo Colombia.

²³ <http://corporacioncodevi.org/index.html>

Comunidades indígenas

sociales del Estado encaminados a la superación de la pobreza, en situación de desplazamiento como producto del conflicto armado interno o por cuenta de desastres naturales y emergencia de ese tipo.

La normatividad anterior concede prioridad a las comunidades indígenas, población gitana o rom, raizales y afrodescendientes para la concesión de subsidios tanto en el caso de vivienda urbana como rural. Asimismo, contempla disposiciones especiales para las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

6.1. Víctimas del conflicto armado

La Política Pública de Vivienda para la Población Víctima del Conflicto Armado

De acuerdo con las cifras presentadas en el informe «La Política Pública de Vivienda para la Población Víctima del Conflicto Armado», adelantado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de la cual hace parte la Defensoría del Pueblo, del universo de 180.502 subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional mediante las convocatorias especiales para población desplazada en 2004 y 2007, cerca de 79.128 habían sido materializados a 2016. Si bien, entre 2012 y 2015 se logró una mayor asignación de subsidios que en los doce años precedentes y se aceleró la terminación de viviendas, no se logró superar el rezago que trae la política desde el año 2000. Al finalizar el 2015, solamente el 23.6% (45.646) de los subsidios asignados entre el periodo 2000-2015 (193.598) se convirtió en viviendas efectivamente entregadas.

6.2. Comunidades en situación de vulnerabilidad y su acceso a la vivienda en condiciones dignas

La Estrategia de entornos saludables ha sido aplicada en Colombia por el Ministerio de Salud y Protección social, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta estrategia, impulsada desde la Organización Panamericana de la Salud, exalta y reconoce en primer lugar, que la vivienda y la familia son determinantes supremos para el bienestar y la salud individual y colectiva; e implica el desarrollo de actividades de promoción de la salud y de prevención de enfermedades, reducción de factores de riesgo psicológico y social, y el mejoramiento del entorno ambiental de las familias. A pesar de la implementación de dicha estrategia, los informes presentados por el Gobierno nacional no evidencian avances en relación con el acceso a servicios públicos de comunidades en situación de vulnerabilidad. Tal es el caso de cobertura del acceso al agua potable de la comunidad indígena Wayúu. Si bien se han desarrollado proyectos adicionales en el marco de la Alianza por el agua y la vida, se desconocen cuántas personas efectivamente están accediendo a este recurso.

6. COSTA RICA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En la Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 65, se le solicita al Estado la construcción de viviendas, como parte de los Derechos y Garantías Sociales de todos los habitantes del país. Esa disposición se correlaciona a la vez con los artículos 21, 50 y 89 de la Carta Magna, de manera que el actuar del Estado y los demás entes públicos, según se indica en la política, se oriente en busca del equilibrio social y cultural, en pro del mayor bienestar para todas y todos los habitantes del país, respetando el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La Sala Constitucional en concordancia con lo establecido emitió la resolución N° 2007-05941, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del dos de mayo del dos mil siete, señalando: «VI.- (...) En otros términos, estima este Tribunal, que el deber del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social o «populares», no se agota con facilitar la obtención de una casa donde puedan vivir las personas de escasos recursos, sino que, debe de desplegarse una adecuada vigilancia tendente a verificar que se trate de una vivienda digna, bien construida, con acceso a los servicios

La Política Pública de Vivienda para la Población Víctima del Conflicto Armado

* *Abreviaturas:* APC = Administrador de Proyectos de Construcción; BANH-VI = Banco Hipotecario de la Vivienda; CAID = Comisión de Atención Integral a los Desalojos; CFIA = Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos; CNE = Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias; CP = Código Penal; IFAM = Instituto Fomento y Asesoría Municipal; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; INVU = Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; MIVAH = Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; SIPO = Sistema de Identificación de la Población Objetivo.

básicos y ubicada en un lugar seguro, donde no corra peligro la vida del beneficiado ni la de su familia, así como tampoco su patrimonio familiar».

Este derecho también se ha reconocido en los artículos constitucionales 50.1 (derecho al bienestar de todos los habitantes del país) y 74 (enuncia los principios generales de la solidaridad y la justicia social). Costa Rica se ha caracterizado por la ratificación de múltiples documentos internacionales sobre la materia. Entre los principales se deben mencionar los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Vancouver, Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

Normas internas para la garantía del derecho a la vivienda

Los criterios y principales generalidades en materia de vivienda fueron incorporados en muchos de los documentos internacionales señalados y plasmados en: Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley 7052)¹, Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Núm. 25788-MP-MIVAH)², Reglamento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda sobre Garantías sobre Títulos Valores, Cuentas de Ahorro y Fondo de Garantías de Estabilización (Acuerdo Núm.1 de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, Sesión 21-2001, artículo 2 del 14 de marzo del 2001)³, Reglamento de Exenciones Fiscales y Otros Beneficios de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Núm.20574-VAH-H)⁴, Reglamento para el Otorgamiento de Crédito con recursos del Fondo Nacional de Vivienda a las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Acuerdo NÚM. 4 de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, Sesión 75-2006, Artículo 6,

¹ Art. 1: «Créase el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que será una entidad de interés público, regida por la presente ley y que tendrá como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios».

² Art. 2: «Naturaleza del Banco como ente rector del Sistema: El Banco es el ente rector del sistema y como tal es el encargado de dictar, con base en la legislación respectiva, las normas autónomas que regularán las operaciones del sistema y del propio banco, sin perjuicio de las facultades que al efecto tenga la Super Intendencia General de Entidades Financieras y otros órganos públicos. Tendrá la más amplia libertad de acción para cumplir eficazmente con sus objetivos, atribuciones y funciones, y para realizar todo tipo de operaciones, que, sin estar prohibidas, fueren compatibles con su naturaleza y necesarias para procurar la solución del problema habitacional en el país (...)».

³ Art. 1: «Objetivo del Reglamento: Mediante el presente reglamento se regula la emisión y garantía de los títulos valores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, las cuentas de ahorro y los fondos de garantía y estabilización del mercado secundario de Títulos Valores. Toda captación de recursos en el Sistema Financiero Nacional de parte de las Entidades Autorizadas mediante Títulos Valores o cuentas de ahorro – en este último caso para las Mutuales de Ahorro y Préstamo- deberá sujetarse estrictamente a las presentes disposiciones y contar en cualquier caso con la autorización previa del Banco Hipotecario de la Vivienda (en adelante BANHVI)».

⁴ Art. 1: «Objetivo: El presente reglamento se dicta con el objeto de regular el otorgamiento de las exenciones fiscales y otros beneficios establecidos en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y sus Reformas».

del 16 de noviembre del 2006)⁵, Reglamento para la Tramitación de Bonos Familiares de Vivienda para Personas Adultas Mayores Solas (Acuerdo Núm. 2, de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, en Sesión 39-2000, artículo 4, del 28 de junio del 2000)⁶ y Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda⁷.

1.2. Instituciones

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) es el ente rector en materia de vivienda. Organización: Ministro, Asesoría Jurídica, Planificación Institucional, Auditoría Interna, Viceministro, Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos, Dirección de Gestión Integrada del territorio, Dirección Administrativa- Financiera. Es un Ministerio sin ley de creación y sus competencias son: artículo 27 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública (6227), artículo 5 Ley de Impuestos sobre Traspasos de Bienes Inmuebles (6999), artículo 6 inciso h) Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (7052), artículo 75 inciso b) Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos (7527), artículo 11 Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (7769), artículo 30 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (7935), artículo 2 del Decreto Ejecutivo Núm. 31062-MOPT-MIVAH- MINAE 19 de febrero del 2003 y Dictamen C-001-2004 5 de enero del 2004 Procuraduría General de la República, artículos 2, 3 y 4 de la Directriz Núm. 27-MS-MIVAH-2003 1 setiembre del 2003, artículo 2 de la Directriz 27-MS.MIVAH-2008 5 marzo del 2008, artículo 90 de la Directriz Núm. 54- MS-MIVAH-2016 24 de agosto del 2016, artículos 3, 4 6 y 18 del Acuerdo de Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda Sesión 76-2002, artículo 2, Oficio Núm. 02840 FOE-S-113-CGR de 10 de enero 2005, Oficio Núm. 04732-FOE-SO-174 CGR de 6 de mayo del 2005 y Oficio Núm. 16859, FOE-SO-563 CGR 15 de diciembre del 2005.

**Ministerio de
Vivienda y
Asentamientos
Humanos**

⁵ Art. 1: «Presentación de solicitudes de crédito: Las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda podrán presentar sus solicitudes de crédito que se financien con recursos del Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI) ante la Dirección FONAVI, debidamente motivadas, indicando el monto total requerido y plan de inversión asociado y suscritas por el Gerente General o Subgerente General (...)».

⁶ Art.1: «Objetivo del Reglamento: Por medio del presente Reglamento se establecen las normas mediante las cuales se tramitarán bonos familiares de vivienda en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda a Personas Adultas Mayores sin Núcleo Familiar, de conformidad con lo previsto en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor 7935 25 de octubre del 1999 y en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda Reformada mediante Ley 7950 7 de diciembre de 1999».

⁷ Art. 1: «Objetivo del Reglamento. Este Reglamento regula el funcionamiento de Fondo de Subsidios de Vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y los procedimientos y condiciones aplicables a los créditos de corto y largo plazo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, las garantías para las operaciones de dicho Sistema, las vivienda de interés social, y el financiamiento que puede otorgar el Banco Hipotecario de la Vivienda a sus Entidades Autorizadas».

Otras instituciones del sector vivienda y asentamientos humanos

Según lo establecido en la Directriz 006 de la Presidencia de la República y MIDEPLAN, el sector vivienda y asentamientos humanos está conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) es el órgano técnico rector del Gobierno de la República en materia de vivienda de interés social y asentamientos humanos. Desde el Ministerio se emiten las políticas y directrices en función de las necesidades y demandas de los distintos estratos socioeconómicos, con el propósito de facilitar el acceso a viviendas, sujetas a la coordinación de una planificación integral de nuestro país, Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Instituto Fomento y Asesoría Municipal IFAM, siendo el rector el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Otras instituciones relacionadas con el tema de vivienda son: Entidades Autorizadas (son las instituciones y entes públicos y privados autorizados por el Banco para operar dentro del sistema), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), desarrolladores (empresas constructoras que desarrollan los proyectos de vivienda) y municipalidades (además de otorgar los permisos de construcción, cuentan con departamento social que identifica la necesidad de vivienda en el cantón). Y en la Asamblea Legislativa se cuenta con la Comisión Permanente de Gobierno y Administración quien analiza esta temática.

1.3. Datos y planes

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en vivienda establece los siguientes objetivos sectoriales: 1. Satisfacer de forma integral la necesidad de vivienda de sectores de la población en extrema necesidad para mejorar su calidad de vida, 2. Aumentar la diversidad y cantidad de viviendas que se adecuen a las demandas de la población de clase media para atender las necesidades particulares de dicha población y 3. Formalizar asentamientos humanos con proyectos de mejoramiento barrial y habitacional que respondan a planes reguladores y promuevan el acceso equitativo a los recursos del territorio. Como corolario del principal surgen planes específicos en diferentes temáticas:

Plan Nacional del Ordenamiento Territorial

– Plan Nacional del Ordenamiento Territorial (2012-2040) que busca integrar un marco de objetivos comunes entre una serie de actores institucionales y constituir una guía para la planificación estratégica del territorio costarricense, con una perspectiva de largo plazo y coordinación interinstitucional.

Política Nacional de Vivienda

– Política Nacional de Vivienda (2013-2030), sustentada en el enfoque de derechos humanos que procura impulsar la vivienda adecuada y polifuncional; los asentamientos humanos que promuevan la integración y la cohesión social y hábitat participativo inclusivo y sustentable, incorporando los insumos que a lo largo de varios años, han sido aportados por múltiples actores

sociales, el personal de las instituciones del sector y principalmente de las propias familias beneficiarias de los programas públicos de vivienda.

- El Plan Nacional de la Gestión del Riesgo (2010-2015), instrumento de planificación que procura la articulación integral de los procesos relacionados con la gestión del riesgo, para delimitar las competencias institucionales y orientar la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.

Plan Nacional de la Gestión del Riesgo (2010-2015)

Dentro de los datos más relevantes, se tiene que en Costa Rica hay un total de 1.496.053 viviendas y 4.946.700 ocupantes en todo el territorio, específicamente 1.081.568 viviendas – 3.592.070 ocupantes en zona urbana y 414.485 viviendas – 1.354.630 ocupantes en zona rural; detallando además lo siguiente:

La vivienda en cifras

- 941.777 viviendas – 3.077.452 ocupantes, son propias totalmente pagadas.
- 257.486 viviendas – 855.140 ocupantes, son alquiladas.
- 20.822 viviendas – 81.594 ocupantes, son precarios.
- 126.192 viviendas – 405.177 ocupantes, se categorizan como otra tenencia, en donde se consideran también viviendas prestadas o cedidas.

Por otra parte, según ENAHO⁸ 2017 631 familias se encuentran sin vivienda, en concreto 518 en la zona urbana y 113 en la zona rural; y en cuanto a la especificación provincial se describe a San José con la mayor cantidad de personas sin vivienda detallando un total de 360, posteriormente Alajuela con 79, Puntarenas 67, Heredia 35, Cartago 34, Limón 32 y Guanacaste 24.

En el tema de las viviendas alquiladas, se reportan un total de 153.513; no obstante, es importante destacar que no se cuenta con datos exactos en la evolución de los precios de alquiler.

Finalmente, en cuanto al detalle de las viviendas desocupadas, la totalidad en nuestro país es de 147.204; lo que se desglosa provincialmente de la siguiente manera: San José 34.910, Alajuela 26.770, Puntarenas 26.711, Guanacaste 21.890, Limón 15.029, Cartago 11.051 y Heredia con 10.843, todos en orden de mayor a menor.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El derecho de propiedad en Costa Rica se encuentra protegido en el artículo 45 de la Constitución Política y está sometido a expropiación forzosa por causa de interés general con la correspondiente indemnización tal y como lo señala la Ley 7495 Ley de Expropiaciones. La Ley 7527 Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos en su artículo 121 establece el Proceso de Desahucio en concordancia con el 121 del Código Procesal Civil.

Regulación del derecho a la propiedad en Costa Rica

⁸ INEC, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*, 2017.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas de alquiler o a la compra

Ayudas de alquiler o compra

En lo referente a las prácticas reales en cuanto a ayudas, como primera acción se puede citar la Ley 7052, la cual destina un porcentaje más allá de lo ordinario para asignar presupuesto para las viviendas, siempre y cuando las familias estén en precarios, hayan sido declarados en estado de emergencia, entre otros. El artículo 59 es el que apadrina esta directriz.

3.2. Alojamiento de urgencia

Subsidio económico para la satisfacción de necesidades básicas inmediatas producto de un desastre

En concordancia con lo anterior, el IMAS cuenta con un subsidio económico para la satisfacción de necesidades básicas inmediatas producto de un desastre que ocurre de manera previsible o no, afectando a la familia, grupo o comunidad; siendo así que de aquí se esbozan las caracterizaciones que ameritan el alquiler de viviendas para casos en los que se pueden cubrir emergencias de índole ambiental, o bien de corte económico para el pago de alquiler domiciliario. El subsidio está dirigido a las familias y personas ubicadas en condición de pobreza extrema y pobreza, en grupo 1 y 2 del Sistema de Identificación de la Población Objetivo (SIPO) prioritariamente, según directriz de priorización del 13 de octubre del 2014, y su adenda del 5 de diciembre del 2014; y se orienta a cubrir los rubros de: adquisición de alimentos, pago de alquiler domiciliario hasta por un año después de ocurrida la emergencia, enseres del hogar, vestido, enseres de cocina, mobiliario básico, otros a criterio del profesional competente y todo lo anterior independientemente de que sean propietarios, arrendatarios o poseedores del inmueble.

Es importante destacar que existen una serie de requisitos para acceder a este beneficio, que se detallan en la página del IMAS⁹.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Especificaciones Técnicas y Lineamientos para la Construcción de Viviendas y Obras de Urbanización

Respecto de la calidad de la vivienda de interés social, el 1 de setiembre del 2003 se emitió la Directriz 27, denominada Especificaciones Técnicas y Lineamientos para la Escogencia de Tipologías Arquitectónicas para la Construcción de Vivienda y Obras de Urbanización, financiadas mediante la aplicación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Respecto de la calidad de la construcción de viviendas en general, Costa Rica cuenta con una amplia gama de normas técnicas y urbanísticas como por ejemplo: el Código Sísmico, el Código de Cimentaciones, el Código de Instalaciones Hidráulicas, el Reglamento de Construcciones (recientemente actualizado por el INVU), el Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones, entre otras. Asimismo y de con-

⁹ <http://www.imas.go.cr/beneficios/emergencias>

formidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo Núm. 36550-MP-MIVAH-S-MEIC Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción, del 17 de junio del 2011 se establece el sistema de Administrador de Proyectos de Construcción (APC) que constituye una plataforma electrónica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) la cual permite obtener todos visados de las instituciones públicas competentes (INVU, AyA, Bomberos, Ministerio de Salud, entre otras), relacionadas con el proceso de obtención del permiso de construcción en los proyectos de obras civiles.

En relación con el tema del derecho a la ciudad, Costa Rica cuenta con el instrumento de bono colectivo que tal cual es utilizado en la actualidad, es fundamental en la consecución de los compromisos asumidos por Costa Rica a la luz de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta realidad quedó plasmada en el Informe País que fue preparado para la Conferencia de Hábitat III (llevada a cabo en Ecuador en octubre del 2016). En el acápite referente a Economía Urbana del Informe de comentario, se colocó como un éxito país el contar con el programa de bono colectivo como una fuente de financiamiento para intervenciones de mejoramiento barrial en diversas comunidades del país, especialmente las más necesitadas de áreas verdes y recreativas o bien, infraestructura urbana. Precisamente, se estableció como una «Cuestión a Encarar» el ampliar el programa de bono colectivo, contando con una mayor participación de las comunidades y las Municipalidades. Asimismo, el país visualizó en este informe el instrumento de bono colectivo como un «dinamizador del desarrollo económico local, para mejorar redes de agua potable y alcantarillado, sistemas pluviales, obras viales, áreas recreativas y zonas verdes y equipamiento e instalaciones comunitarias»¹⁰.

En relación con el tema de las indebidas construcciones o insalubridad en las viviendas, el país aplica lo establecido en los artículos 320 y 321 de la Ley General de Salud del 30 de octubre de 1973.

Derecho a la ciudad

4.2. Servicios domiciliarios

El derecho a una vivienda incluye el acceso a agua potable, electricidad, alumbrado público, alcantarillado sanitario, entre otras cosas, de acuerdo con la Observación General Núm. 4 del Comité DESC. En Costa Rica las viviendas de interés social cuentan con todos los servicios básicos anteriormente señalados.

Acceso a servicios básicos

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Con respecto al tema del derecho a la vivienda, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto Núm. 2005-17237, de 16

¹⁰ Informe Rumbo a Hábitat III: Gobierno de Costa Rica. Disponible en http://mivah.go.cr/Documentos/otros/Habitat_III_Informe_Costa_Rica.pdf

**Jurisprudencia
constitucional y
derecho a la vivienda**

de diciembre de 2005, estimó, en lo que interesa, lo siguiente: «(...) III.- Sobre el derecho fundamental a una vivienda digna. El artículo 65 de la Constitución, ya mencionado, encarga al Estado promover la construcción de viviendas populares, mientras que al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Costa Rica reconoció el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye la vivienda. Adicionalmente a lo anterior, en reciente resolución Núm.2016-011689 la Sala Constitucional ha hecho énfasis en lo siguiente: «(...) V. Sobre el otorgamiento de bonos de vivienda. En relación al otorgamiento, subsidios o ayudas que brinda el Estado a las poblaciones vulnerables, cabe señalar que no existe un derecho exigible ante autoridades recurridas de recibir un bono de vivienda, sino que, el otorgamiento de dicho beneficio está sujeto a diversos requisitos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico»(Resolución Núm. 2016-011689).

**El acceso de la mujer
a la vivienda**

En el informe periódico del Estado de Costa Rica al Comité CEDAW¹¹, de 2015, sobre el acceso de la mujer a la vivienda, se hacen dos referencias puntuales a su estado de situación, las cuales evidencian que persiste todavía un rezago respecto de la mujer y su derecho a una vivienda digna, tal y cual lo señala el artículo 4. La CP en el artículo 51 le otorga tutela especial a la familia, la madre, la persona menor de edad, la persona adulta mayor y la persona enferma. No obstante, la actual Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda 7052, en su artículo 46 establece la obligación para el Estado de garantizar a las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, el poder ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas, excluyendo a las mujeres de estas poblaciones vulnerables.

Inclusive, dado que la finalidad de la ley en sus artículos 50 y 51 es procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el bono familiar de la vivienda, contempla como destinatarios de estos beneficios a las personas adultas mayores carentes de núcleo familiar y las personas con discapacidad carentes o no de núcleo familiar, sin incluir en forma expresa a las mujeres. Más aún, estipula en sus artículos 52 y 54 que el monto máximo del beneficio se otorgará como donación a las familias, personas con discapacidad, las parejas jóvenes y personas adultas mayores sin núcleo familiar, cuyos ingresos mensuales no excedan el límite mayor del salario mínimo de la persona obrera no especializada en construcción y en forma inversa a los ingresos mensuales familiares, para los demás casos, nuevamente excluyendo segmentos de la población femenina. Solamente el artículo 56 *ibidem* alude específicamente a las mujeres en uniones de hecho, a cuyo nombre habría de inscribirse el inmueble en caso de recibir el

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del art. 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Séptimo informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2015, Costa Rica, fecha de recepción: 22 de septiembre de 2015, p. 39.

subsidio la pareja, pues en caso de matrimonio, se inscribiría a nombre de la pareja, así como en otros beneficios.

No obstante, existen segmentos de la población femenina que no necesariamente estarían cubiertos por los supuestos descritos en esta ley. Posteriormente, el acceso a la vivienda en favor de las mujeres se contempló específicamente en otros instrumentos legales, como es el caso de la Ley 7769 Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza en su artículo 11. Sin embargo, si bien es cierto el anterior artículo establece la prioridad a las mujeres que participaron en los programas establecidos en la ley referida durante el año anterior para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, nuevamente existe el riesgo de que otros grupos de mujeres en otras condiciones de vulnerabilidad no posean posibilidad alguna de acceder a una vivienda digna.

5.2. Información y participación

La CP garantiza la libertad de asociación y el derecho a la información en los artículos 25 y 27 respectivamente. Específicamente en el tema de vivienda, el artículo 59 de la Ley 7052 permite que Junta Directiva del BANHVI destine parte de los recursos a la realización de proyectos de construcción de vivienda para lograr la participación de los interesados debidamente organizados en cooperativas, asociaciones específicas, asociaciones de desarrollo o asociaciones solidarias. La asociación cámara de vivienda de interés social ACAVIS tiene 9 años de trabajar en la lucha de una sola causa: mejorar la calidad de vida de miles de personas de escasos recursos, desarrollando vivienda de una forma especializada, seria y responsable.

Libertad de asociación y el derecho a la información

5.3. Garantías administrativas y contencioso administrativas

En nuestro país, desde 1963, la justicia contenciosa administrativa se regía por una ley reguladora. En enero del 2008 entró a regir el Código Contencioso Administrativo y con él se le brinda al administrado una verdadera tutela judicial frente a la Administración. En materia del derecho a la vivienda digna (al igual que en la tutela de todos los intereses legítimos), en esta jurisdicción se ventilan todos los conflictos producto del accionar ilegal o de la inactividad administrativa con el fin de restablecer la paz social. Los procesos contenciosos administrativos, a pesar de su oralidad, tienen la dificultad de ser de más larga duración.

Código Contencioso Administrativo

5.4. Garantías civiles

La materia civil en Costa Rica ve, entre otros, los juicios ejecutivos de cobro (préstamos con garantía hipotecaria) en los que el estado ha procurado la eliminación de cláusulas leoninas o abusivas de parte de los acreedores, siendo créditos subsidiados o no; los procesos de in-

Juicios ejecutivos y cláusulas abusivas

quilinato, donde el tema de los aumentos anuales los regula el Ministerio de la Vivienda y de Asentamientos Humanos, y con la última reforma a la ley, se dan muchas protecciones al inquilino, como parte débil de la relación contractual. Se tutelan los derechos del consumidor (por construcciones en mal estado, inconclusas, en terreno ajeno, sobre precios, entre otros), y este tiene la opción de ventilarlos por la vía arbitral.

5.5. Garantías penales

Tipificación de delitos

Costa Rica tiene tipificado la violación al domicilio, en el artículo 204 del Código Penal (CP), la estafa en el 216 CP para aquellos constructores de viviendas que no sigan la legislación constructiva establecida en Costa Rica. Del mismo modo en el artículo 217 CP se tipifica el estelionato para aquella persona que ocultando un gravamen venda un inmueble.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Casos de discriminación positiva

En la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI, no se hace diferenciaciones en el acceso a la vivienda a partir de grupos étnicos. Los casos de discriminación positiva prescritos en el artículo 59 de la Ley 7052, se dan a favor de las personas adultas mayores, madres jefas de hogar, las personas jóvenes y las personas con discapacidad, todas en razón de los ingresos que éstas perciban y para aquellas que residan en tugurios y asentamientos en precario. De hecho, en concordancia con la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional en materia de protección de datos, que se ha referido señalando que: «(...) El derecho de autodeterminación informativa tiene como base los siguientes principios: (...) prohibición del procesamiento de datos relativos a la esfera íntima del ciudadano (raza, creencias religiosas, afinidad política, preferencias sexuales, entre otras) por parte de entidades no expresamente autorizadas para ello; (...)» (Resolución 910-2009 de 13:36 hrs. de 23 de enero de 2009)

De acuerdo con esto, los registros del SFNV sobre las personas que hayan recibido el bono de vivienda, va en torno a las condiciones socio económicas que les caracterizan y no en función de una diferenciación que la ley no realiza. Lo mismo aplica para el caso de proyectos de vivienda de interés social financiados por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

- Vivienda indígena: En relación con la vivienda indígena, los tipos de viviendas y la calidad de los materiales con los que se construyen las viviendas subsidiadas por el Estado en los Territorios Indígenas son los motivos de denuncia más frecuentes, debido a que se construyen y se diseñan sin observar las características especiales que cada territorio indígena, como la cultura,

- el clima, la ubicación geográfica, los materiales constructivos entre otros.
- Programa de Vivienda Afrodescendiente: No existe ninguna normativa en el ámbito nacional que obligue al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humano a atender los requerimientos culturales de este sector de la población.
 - Programa Mujer: No existe una inclusión expresa de la mujer como parte de las poblaciones vulnerables que contempla la Ley 7052, sin enunciar taxativamente las condiciones de vulnerabilidad, pues éstas pueden ser diversas.

7. FUENTES EN INTERNET

www.poder-judicial.go.cr

www.pgr.go.cr

www.cgr.go.cr

www.gaceta.go.cr

www.mivah.go.cr

www.banhvi.fi.cr

www.cne.go.cr

www.mideplan.go.cr

www.dhr.go.cr

www.inec.go.cr

www.gobierno.cr/tag/sipo

www.ministeriodesalud.go.cr

<http://www.pgrweb.go.cr>

www.banhvi.fi.cr/proyectos/formularios/directrices

IMAS (2017) «Emergencias»

<http://www.imas.go.cr/beneficios/emergencias>].

MIVAH «Política Nacional de Vivienda y Asentamiento Humanos 2013-2030»

https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf.

7. ECUADOR*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRES-TACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas, contencioso-administrativas y civiles; 5.4. Garantías penales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) en sus artículos 30, 37 y 66, reconoce el derecho de las personas a una vida digna, que asegure, entre otros, el derecho a la vivienda. Así mismo, deja explícito el derecho de todas las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, independientemente de su situación económica y social. Al mismo tiempo, el artículo 375 menciona que «el Estado, en todos sus niveles de Gobierno» garantizará este derecho. En el caso de desplazamiento el Estado deberá garantizar «el derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de

**Reconocimiento
constitucional del
derecho a la vivienda**

* *Abreviaturas:* ARCA=Agencia de Regulación y Control del Agua; COIP=Código Orgánico Integral Penal; COIP=Código orgánico integral penal; COOTAD= Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; COOTAD=Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización; GAD=Gobierno autónomo descentralizado; CRE=Constitución de la República del Ecuador; DPE= Defensoría del Pueblo de Ecuador; GAD= Gobierno Autónomo Descentralizado; GPR= Gobierno por Resultados; LI=Ley de Inquilinato; LODC=Ley orgánica de defensa al consumidor; LOOTUGS= Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; LOTAIP=Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; MIDUVI= Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; NEC=Norma ecuatoriana de la construcción; PNBV=Plan Nacional del Buen Vivir; PND=Plan Nacional de Desarrollo; RGLODC=Reglamento general a la Ley orgánica de defensa del Consumidor; SENPLADES=Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; SIMED= Sistema de Monitoreo del Ejercicio de Derechos de Hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios; SIV= Sistema de Incentivos para la Vivienda; SPD= Servicios Públicos Domiciliarios; TEDH=Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios» (CRE art. 42).

En materia de protección a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, el Estado ecuatoriano deberá asegurar el acceso a una vivienda adecuada para una vida digna a los grupos de atención prioritaria (CRE arts. 37.7, 39, 42, 47.6). En el caso de las personas en situación de movilidad que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades que asegure, entre otros aspectos, el acceso a la vivienda (CRE art. 42).

Para hacer efectivo el goce del derecho a la vivienda y hábitat, el artículo 376 de la CRE permite a las municipalidades la expropiación de áreas para el desarrollo de planes, programas y proyectos en esta materia; además, de prohibir la obtención de beneficios por prácticas especulativas sobre el uso de suelo.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

En materia de legislación secundaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que es función de los gobiernos autónomos descentralizados (municipal y metropolitano) implementar las acciones necesarias para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda con interés social en su territorio,¹ a través, de planes, programas y proyectos de vivienda en su circunscripción.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

El artículo 147 del COOTAD pone énfasis y prioriza en los programas y planes de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria. Estos proyectos deberán hacerse a través «[...] de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos.»² En este mismo sentido, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) orienta las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda adecuada y digna. Además, promueve un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural definiendo principios, directrices y lineamientos para generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio ecuatoriano (art. 3). Una de las principales atribuciones del LOOTUGS es emitir regulaciones nacionales de carácter vinculante a los gobiernos autónomos descentralizados (municipales y metropolitanos) en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Finalmente, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en su artículo 58 atribuye al MIDUVI regular predios rurales para vivienda campesina que se encuentre en posesión de los gobiernos autónomos descentralizados; así, como realizar programas de vivienda rural en predios de tierras rurales, dentro de los programas de vivienda social, y de conformidad con la normativa vigente (art. 71).

¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, *Registro Oficial Suplemento 303*, Quito, 2010. arts. 54, 84.

² *Ibid.*, art. 147.

1.2. Instituciones

El ente rector a nivel nacional en materia de hábitat y vivienda es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI),³ creado mediante Decreto Ejecutivo Núm. 3, de 10 de agosto de 1992. Las funciones en materia de desarrollo y ordenamiento urbano y su calidad de órgano superior para la planificación, formulación y ejecución de políticas del sector vivienda se estipulan en el artículo 1 de dicho Decreto; además, atribuye a MIDUVI competencias como establecer políticas y estrategias, normas y regulaciones de vivienda. Así mismo, mediante Decreto Ejecutivo Núm. 688, de 10 de marzo de 2011, crea «el Sistema Nacional de Catastro Geo Referenciado de Hábitat y Vivienda»,⁴ cargo del MIDUVI.

**Ministerio de
Desarrollo Urbano y
Vivienda**

Actualmente, el MIDUVI cuenta con tres competencias institucionales: a) Hábitat y asentamientos humanos; b) Vivienda; y c) Catastros. Para el ejercicio de estas competencias, el Ejecutivo posee la rectoría, planificación, regulación, control, coordinación, gestión y evaluación como atribuciones constitucionales.

El MIDUVI mantiene su nivel central en la ciudad de Quito, se desconcentra hasta nivel zonal y cuenta con oficinas técnicas en territorio. Las unidades desconcentradas zonales se encargan de la coordinación de la política, formulación y seguimiento a los proyectos; así, como el control y evaluación en territorio de las oficinas técnicas.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos autónomos descentralizados, provinciales, municipales, parroquiales y rurales de manera conjunta deberán realizar las acciones necesarias para la implementación del derecho al hábitat y a la vivienda de interés social; así como los mecanismos que buscan superar el problema de legalización o regularización de barrios.

**Gobiernos
autónomos
descentralizados**

1.3. Datos y planes

En el Ecuador, el 45% de los casi cuatro millones de hogares ecuatorianos son viviendas inadecuadas. De estos hogares, 36% sufre déficit cualitativo y 9% cuantitativo.⁵ En el caso del déficit cualitativo debemos resaltar la tenencia de viviendas inseguras, principalmente por los materiales de construcción, la carencia de servicios públicos o el hacinamiento. Aunque el déficit afecte a muchos hogares ecuatorianos, son los quintiles más bajos los de mayor vulnerabilidad al poseer un déficit del 67%⁶ (dividido en 53% cualitativo y 15% cuantitativo). El déficit, además, está distribuido por ubicación geográfica, ya que, por ejemplo, el 37% de hogares urbanos poseen viviendas inadecuadas, el porcentaje se eleva a 60% en zonas rurales (se agrava por la dispersión geográfica y la carencia de servicios básicos).

**La vivienda en cifras.
El déficit habitacional
en Ecuador**

³ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo Núm. 3, de 10 de agosto de 1992.

⁴ Presidencia de la República. Decreto Ejecutivo Núm. 688, de 10 de marzo de 2011, art. 1.

⁵ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Programa Nacional de Vivienda Acuerdo Ministerial 177-2797-2*, 25 de abril de 2015.

⁶ *Ibíd.*

La CRE en el artículo 5 establece que «es responsabilidad del Estado planificar el desarrollo del país, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza como una de las estrategias de acceso al buen vivir». En ese sentido, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) junto a las entidades rectoras, coordina los procesos de formulación de políticas públicas, primordialmente en lo que respecta a los derechos para el buen vivir, en el que se encuentra el derecho a la vivienda.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 Toda una Vida establece lineamientos para el diseño de las políticas públicas de acceso a la vivienda. Así, en su Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida, determina el Objetivo No. 1. «Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas». La política que se desprende es «garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna, con pertinencia cultural y a un entorno seguro, que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental, espacio público seguro y recreación.»⁷ Este objetivo ha puesto como meta para 2021 incrementar de 53% a 95% el número de hogares con vivienda propia y digna que se encuentran en situación de extrema pobreza.

Agendas Nacionales para la Igualdad

Además de los planes nacionales de desarrollo, otro de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa son las Agendas Nacionales para la Igualdad (CRE art. 156), que para el periodo 2017-2021 establece políticas públicas a nivel nacional y representa las demandas de los grupos de atención prioritaria establecidos en la CRE. Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables para asegurar la plena vigencia de los derechos, y poseen funciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública.

Presupuesto para 2017 en el área de vivienda

El presupuesto para 2017 en el área de vivienda fue 223.71 millones, el cual ha llegado a duplicarse, ya que para 2018 se ha incrementado a 454.11 millones. Como dato complementario que evidencia el giro presupuestario en política de vivienda en Ecuador es importante mencionar que en 2011 la asignación para este sector fue de 74.65 millones de dólares.⁸

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Sobre la evaluación y seguimiento de la política de vivienda existen algunos mecanismos que permiten determinar el cumplimiento del gasto público de este sector. En el Sistema de Gobierno por Resultados (GPR) MIDUVI reporta los avances en temas de vivienda; en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LO-TAIP) se registra la ejecución presupuestaria del MIDUVI; en los informes de rendición de cuentas, que se realiza a nivel provincial y nacional, se socializan los resultados de las acciones gubernamentales con periodicidad anual. Adicionalmente, se consideran mecanismos de

⁷ Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*, Resolución Núm. CNP-003-2017, Quito, p. 17.

⁸ Ministerio de Finanzas, *Sistema Integrado de Gestión Financiera*, Corte a 31 de diciembre de cada año.

evaluación y seguimiento a todos los espacios públicos de debate que contribuyan a mejorar procesos, establecer normas y leyes que se adapten a la realidad propia de cada territorio y población considerando los aspectos: geográficos, económicos, socioculturales, ambientales, etc.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Sobre este apartado es necesario remitirnos a la Ley de Inquilinato aprobada en el año 2000⁹ (LI) que regula las relaciones derivadas de los contratos de arrendamiento y de subarrendamiento de locales comprendidos en los perímetros urbanos. No obstante, se debe precisar, sobre la protección del deudor hipotecario, que no existe legislación relacionada con este tópico, al igual que no se posee información sobre la práctica real y jurisprudencia de este tema.

Ley de Inquilinato

Asimismo, no existen procedimientos de actuación administrativa en cuanto a los temas relacionados con protección a propietarios y arrendatarios. Sin embargo, se debe informar que la LI prescribe en su artículo 42 que las acciones de controversia sobre inquilinato se tramitarán en procedimiento sumario, ante la jueza o juez de inquilinato y relaciones vecinales en el respectivo cantón.¹⁰ No obstante, las controversias relacionadas con inquilinato se pueden someter a mediación conforme a lo prescrito en el artículo 43 mediante la participación de un tercero donde se llegue a un acuerdo voluntario de carácter extrajudicial y definitivo.¹¹

En el marco de delitos que vulneren el derecho a la vivienda, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) determina en su artículo 181 que «La persona que, con engaños o de manera clandestina, ingrese o se mantenga en morada, casa, negocio, dependencia o recinto habitado por otra, en contra de la voluntad expresa o presunta de quien tenga derecho a excluirla, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año.» De ejecutarse esta acción con violencia o intimidación podrá elevarse la pena privativa hasta tres años. Así mismo, sobre el daño a bien ajeno, el artículo 204.6 del COIP señala la privación de libertad de hasta seis meses si se destruye gravemente la vivienda de otra persona, impidiendo que su titular resida en ella.¹²

**Código Orgánico
Integral Penal**

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

El Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV)¹³ contiene programas y proyectos enfocados en incentivar a la población más vulnerable a

**Sistema de Incentivos
para la Vivienda**

⁹ Ley de Inquilinato, Registro Oficial 196, 1 de noviembre de 2000.

¹⁰ *Ibid.*, art. 42.

¹¹ *Ibid.*, art. 43.

¹² Código Orgánico Integral Penal, Suplemento. Registro Oficial Núm. 180, 2010, art. 204.

¹³ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Acuerdo Ministerial 027-15 del Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda.

que adquieran, construyan y mejoren su vivienda propia. Los tipos de bonos son tres: inmobiliarios, generales y focalizados. Los primeros financian o complementan los costos de vivienda que cumplan con los parámetros y condiciones impuestas por MIDUVI. Los bonos generales están direccionados a vivienda urbana o rural para su construcción, mejoramiento o titulación. Finalmente, los bonos focalizados tienen como objetivo otorgar vivienda a personas afectadas por razones humanitarias y con discapacidad, como es el bono para personas con discapacidad Manuela Espejo.

3.2. Alojamiento de urgencia

Programas para las zonas catalogadas de riesgos naturales

Para la población asentada en zonas catalogadas de riesgos naturales, existen programas que han sido implementados para aumentar la resiliencia frente a circunstancias externas. Estos programas se encuentran reglamentados en el Acuerdo Ministerial 027-15, y se los financia externamente con la Corporación Andina de Fomento. Los tipos de incentivos que se manejan dentro del programa son: 1) Reposición de la vivienda frente a circunstancias externas pero que su situación se pueda mitigar en el mismo lugar; y 2) Reasentamiento, involucra el cambio de ubicación geográfica de la vivienda por riesgo natural.

En el Ecuador, el 16 de abril de 2016, la ciudad de Pedernales fue testigo del mayor movimiento telúrico de las últimas décadas. Datos oficiales reportaron que la zona de afectación se extendió en las provincias de Manabí y Esmeraldas donde se registró más de 3.429 réplicas, 4.859 personas heridas, 671 víctimas humanas y un aproximado de 80.000 personas desplazadas.¹⁴ En este contexto, el MIES desarrolló un sistema de dotación de bonos de acogida y arrendamiento para los damnificados del terremoto. Para familias que acogieran damnificados se pagaría 135 \$\$ más 15 \$\$ como cobertura de servicios básicos, en el caso que las personas afectadas alquilen un bien recibirían 135 \$\$ durante seis meses. Además, la familia damnificada recibiría 100 \$\$ mensuales por 3 meses para su alimentación.

Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva

Este bono es parte de las atribuciones que el Decreto Ejecutivo Núm. 1004 da a la Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, donde se establece: «Coordinar intersectorialmente las necesidades logísticas, operativas, de financiamiento y técnicas que requieran los responsables de cada eje de trabajo para el cabal cumplimiento de los objetivos del Comité.»¹⁵

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Reconstruyendo las cifras luego del sismo: Memorias [versión Adobe Reader], Ecuador. En la web: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/memorias-del-sismo-reconstruyendo-las-cifras/>, 2017.

¹⁵ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo Núm. 1004, 26 de abril de 2016.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

En Ecuador, de acuerdo con la evaluación realizada por el MIDUVI,¹⁶ aproximadamente 2,8 millones de ecuatorianos y ecuatorianas están localizadas en asentamientos precarios e irregulares y estiman que hay un aproximado de 37.064 hogares que están localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables. Esta evaluación también señala que «el crecimiento urbano ha sido descontrolado y fuera del límite urbano causando una fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agroproductivos.»¹⁷ Todo esto sumando la poca capacidad de los GAD municipales para mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de vivienda formal, mejorar el acceso y transporte y generar espacio público de calidad.

Es así que el MIDUVI, mediante Acuerdo Ministerial Núm. 0028/2014 estableció parámetros de una vivienda adecuada, oficializando a nivel nacional la Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC) en la que se encuentran pautas referentes a cargas sísmicas, diseños sismorresistentes, geotecnia y diseño de cimentaciones que garanticen la seguridad estructural de las edificaciones. Ya en territorio, son los GAD municipales los responsables de emitir las normativas necesarias, de la planificación, las regulaciones y el control respecto de la edificabilidad y construcción en sus respectivas circunscripciones; sobre todo, en correspondencia con el ordenamiento territorial y la gestión y el uso del suelo.¹⁸

**Norma Ecuatoriana
de la Construcción**

Frente a la lucha contra el hacinamiento, el PND 2017-2021 establece como Objetivo 1.8: «Garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna, que tenga pertinencia cultural y a un entorno seguro, que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental, espacio público seguro y recreación». Su meta se traduce a incrementar de 53% a 95% el número de hogares con vivienda propia y digna que se encuentran en situación de extrema pobreza a 2021.¹⁹

**Medidas ante el
hacinamiento**

El Estado ecuatoriano estableció montos para incentivos de vivienda, mejoramiento de vivienda, rehabilitación de vivienda diferenciada en sectores rurales, urbano marginales y urbanas centrales, en apoyo a la rehabilitación de viviendas, a través, del MIDUVI,

¹⁶ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible – Hábitat III*, Quito, 2015, pp. 49.

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Informe...*, cit., p. 19.

¹⁸ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Acuerdo Ministerial 0028. En: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/ACUERDO-0028-NORMAS-NEC2.pdf>

¹⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*, Quito, 2017, p. 58.

mediante Legislación Secundaria DEJ 3411/2013.²⁰ Esta política se enfoca específicamente en la entrega de bonos a los propietarios de las viviendas.

4.2. Servicios domiciliarios

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda de 2010,²¹ el 85% de 2'828.360 viviendas contaba con acceso a agua potable, el 68% disponía de acceso a eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado y el 94% contaba con acceso al servicio de recolección de basura, recalcando que existe una brecha notable entre zonas urbanas y rurales.

Servicios públicos domiciliarios

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (LODC),²² el Reglamento General de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (RGLODC)²³ y el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Defensoría del Pueblo²⁴ coinciden en reconocer a los servicios públicos domiciliarios como los servicios prestados en los domicilios de los consumidores, con proveedores públicos o privados como servicio de energía eléctrica, telefonía convencional, agua potable y otros.

Derechos de los consumidores y usuarios

Los servicios básicos en su mayoría son ofertados por los GAD municipales o empresas estatales, los cuales deben garantizar la entrega de servicios básicos de calidad. La población, como consumidora, de acuerdo al artículo 40 de la LODC, tiene el derecho de conocer el valor exacto a cancelar por el consumo y recargos legales adicionales de un servicio, por lo que queda prohibido el pago indebido de valores no señalados en el contrato. La LODC además señala en el artículo 81 que es «facultad de la DPE conocer y pronunciarse motivadamente sobre los reclamos y las quejas, que presente cualquier consumidor, nacional o extranjero, que resida o esté de paso en el país y que considere que ha sido directa o indirectamente afectado por la violación o inobservancia de los derechos fundamentales del consumidor, establecidos en la CRE, los tratados o convenios internacionales de los cuales forme parte nuestro país, la presente Ley, así como las demás leyes conexas».

²⁰ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda DEJ 3411, Quito, 2003, art. 18.

²¹ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible – Hábitat III*, Quito, 2015, pp. 42-43.

²² Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, Registro Oficial Suplemento 116, 2015.

²³ Reglamento General a la ley Orgánica de Defensa del Consumidor, Registro Oficial Suplemento 116, 2015.

²⁴ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Defensoría del Pueblo 187*, Registro Oficial Edición Especial 369, 2017.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

De acuerdo con la información del MIDUVI²⁵, el tráfico ilícito de tierras ha ocasionado que las personas sean estafadas e incluso explotadas. Estos asentamientos ubicados mayoritariamente en las periferias de la ciudad se encuentran en condiciones de precariedad, con acceso restringido a servicios, en áreas ambientalmente vulnerables o en situación de riesgo. Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 existen a nivel nacional 729.291 hogares en situación de precariedad. En consecuencia, el Estado ecuatoriano ha optado por emitir una Política de Cero tolerancia a las invasiones en la cual, por una parte, se penaliza a los traficantes de tierras que incurren en los delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP);²⁶ y, por otra parte, se reubica a las personas que viven en asentamientos humanos irregulares, de manera que puedan vivir en una casa digna entregada por el MIDUVI con servicios como agua segura y alcantarillado.

En el COIP, en su artículo 201, establece que la ocupación ilegal del suelo o tráfico de tierras es ilegal, así: «la persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.» También en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD),²⁷ en el artículo 458, señala que los GAD tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, auxiliados obligatoriamente por la fuerza pública y seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables. De igual forma, el artículo 596 del COOTAD tiene el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares; se indica que los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los poseedores, y así adjudicar los lotes correspondientes.

Política de Cero tolerancia a las invasiones

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial

5.2. Información y participación

En el país se registran organizaciones relacionadas directamente a la exigencia del derecho a la vivienda, en su mayoría se tratan de cooperativas, asociaciones y comités, conformados jurídicamente para de-

²⁵ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible – Hábitat III*, Quito, 2015, p. 36.

²⁶ Código Orgánico Integral Penal (COIP), Registro Oficial Suplemento 180, última reforma 2018.

²⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Registro Oficial Suplemento 303, última reforma 2018.

sarrollar propuestas de mejoras en sus barrios y viviendas; así, como para resolver conflictos entre miembros de un sector, o con la intención de acceder a programas de vivienda.

Hábitat III

Por otro lado, es importante recalcar que en el evento Hábitat III, celebrado en Ecuador en 2016, varias organizaciones sociales manifestaron su malestar frente a las limitaciones y dificultades que el Estado tiene para garantizar el derecho a la vivienda, sobre todo por los desalojos ejecutados en ciudades como Guayaquil y Quito y en territorios indígenas donde se realizarían proyectos extractivos.

5.3. Garantías administrativas, contencioso-administrativas y civiles

Procedimiento sumario para las acciones sobre inquilinato

No existen procedimientos de actuación administrativa en cuanto a los temas relacionados con protección a propietarios y arrendatarios. Sin embargo, se debe informar que la LI en su artículo 42, en cuanto a la resolución de las controversias, destaca: «Las acciones sobre inquilinato se tramitarán en procedimiento sumario, ante la jueza o juez de inquilinato y relaciones vecinales o quien hiciera sus veces en el respectivo cantón [...]».

Así también, en las controversias relacionadas con inquilinato se pueden someter a mediación conforme a lo prescrito en el artículo 43 de la LI que destaca en su parte pertinente: «La mediación es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto.»

5.4. Garantías penales

Garantías penales para proteger la propiedad privada

Dentro de la legislación ecuatoriana, el COIP²⁸ establece sanciones a aquellas acciones que atenten contra la propiedad privada (art. 181), cuya sanción va desde seis meses a cinco años. El COIP también sanciona el daño que se produzca a un bien ajeno, y a aquella «persona que destruya, inutilice o menoscabe un bien ajeno será sancionada con pena privativa de libertad» que puede ir desde dos meses a tres años si se destruye la vivienda de otra persona, impidiéndole que resida en ella (art. 204. 6). En el caso de que se destruya, inutilice o menoscabe la propiedad privada con pinturas, gráficos, frases o manifestación, en lugares no adecuados, la persona contraventora estará obligada a la reparación por los daños ocasionados, a una sanción con trabajo comunitario de hasta cincuenta horas o pena privativa de libertad de uno a cinco días (art. 393. 2).

²⁸ Código Orgánico Integral Penal (COIP), Registro Oficial Suplemento 180, última reforma 2018, arts. 181, 204, 393.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

La CRE dispone que el Estado y sus diferentes niveles de Gobierno deben garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, elaborando, implementando y evaluando políticas, planes y programas de hábitat que permitan garantizar el acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e intercultural, con enfoque en la gestión de riesgos (arts. 374 y 375.3). En 2010, la Vicepresidencia de la República realizó el estudio Misión Solidaria Manuela Espejo, donde se identificaron 293.743 personas con discapacidad, de las cuales 18.697 requerían una vivienda adecuada y digna.

Como señalamos anteriormente, el MIDUVI expidió el Reglamento para la entrega de bonos a personas con discapacidad,²⁹ con el objetivo de facilitar el acceso a una vivienda que responda a sus necesidades o mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de su vivienda. En el 2015 el SIV³⁰ programó bonos focalizados a población de atención prioritaria en caso de haber sido afectados por desastres naturales o antrópicos, que residen en zonas de alto riesgo o si se encuentran en situación de extrema necesidad o pobreza. Además, en el periodo de 2011 a 2015, el MIDUVI realizó una inversión aproximada de 70 millones de dólares para mejorar las condiciones de las personas con discapacidad de bajos recursos, residentes en zonas urbanas y rurales.

En el 2008, mediante Decreto Ejecutivo 1397³¹, se creó el Bono para el Migrante, que facilitaba el acceso a la vivienda de las y los migrantes ecuatorianos y sus familias. En un inicio esta propuesta se enfocaba a que las personas migrantes adquieran una vivienda nueva, pero en 2015 se permitió la postulación a cualquiera de los bonos de vivienda de interés social, mientras se encuentre fuera del país y hasta cuatro años posteriores a su regreso. Además, este Decreto señala que «Las personas emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas, siempre que sean reconocidos por la entidad competente en movilidad, podrán acceder a este apoyo que brinda el Gobierno ecuatoriano para el acceso a la vivienda.»³²

**Misión Solidaria
Manuela Espejo**

**Reglamento para la
entrega de bonos a
personas con
discapacidad**

**Bono para el
Migrante**

²⁹ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Reglamento para la entrega de bonos SIVME a personas con discapacidad*, Acuerdo Ministerial 24, Quito, 2010.

³⁰ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Reglamento para la operación del sistema de incentivos para la vivienda (SIV)*, Decreto Ministerial 027-15, Quito, 2015.

³¹ Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto 1397*, Registro Oficial 457, Quito, 2008.

³² Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible – Hábitat III*, Quito, 2015, pp. 35.

8. EL SALVADOR*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas; 5.4. Garantías penales; 5.5. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución de El Salvador, relaciona el derecho a la vivienda únicamente con el derecho a la propiedad y no con las características o estándares mínimos relativos a la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Así en su artículo 119 expresa que declara de interés social la construcción de viviendas, a fin de que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de una vivienda.

Por otra parte, la Ley de Desarrollo y Protección Social de 2014 (LDPS), instaura el subsistema de protección social universal, dirigido por la Presidencia de la República y coordinado a través de las instituciones gubernamentales a su cargo; está compuesto por programas y acciones, dentro de los cuales se menciona el acceso y mejoramiento de la vivienda. No obstante, este cuerpo normativo no establece el mecanismo de desarrollo.

En ese sentido el Reglamento Técnico Salvadoreño/2014 (RTS 91.01.01:13) reconoce a la vivienda social como «la solución habitacional que brinda los espacios físicos para satisfacer las necesidades de alojamiento con calidad de vida para las familias, bajo un diseño constructivo y arquitectónico que cumpla criterios de funcionalidad,

**Constitución y
derecho a la
propiedad**

**Ley de Desarrollo y
Protección Social**

**El Reglamento
Técnico
Salvadoreño/2014**

* *Abreviaturas:* CM = Código Municipal; LEGPPRI = Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles; LI = Ley de Inquilinato; LODT = Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; LPC = Ley de Protección al Consumidor; LUC = Ley de Urbanismo y Construcción.

seguridad y salubridad y orientados a los segmentos de población vulnerable que requieren acceso a una vivienda adecuada bajo la protección del estado (*sic*); sean aquellos desarrollados bajo la financiación y subvenciones del sector público, como aquellos financiados por el sector privado, pero que cumplan con la función social de protección a la población vulnerable».

En relación con la normativa internacional, El Salvador ha suscrito y ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC);¹ así como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR). Asimismo, forma parte del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y es signatario de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana. A nivel latinoamericano es miembro de los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) y forma parte del Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre las ciudades y los asentamientos humanos 2016-2036 (PAR). Además de pertenecer al Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humanos (CCVAH), y subscriptores de la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamiento Humanos, y de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En mayo de 2014, el CESCR observó la «la insuficiencia del presupuesto asignado a la vivienda y el elevado déficit de unidades de vivienda social existentes, particularmente en las zonas rurales en El Salvador; asimismo, se pronunció sobre los efectos negativos que pueda tener al establecer un procedimiento expedito para desalojar a cualquier persona que no posea título de propiedad además de la insuficiencia de servicios de agua y saneamiento, en particular en las regiones rurales³», con base a la Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles (LEGG-PPRI) en 2009.

En razón de lo anterior, el CESCR recomendó al Estado destinar los recursos necesarios para que a la población se le garantice la seguridad en la tenencia de la vivienda, incluyendo el acceso al crédito y subsidios para las familias de bajos ingresos y grupos en condición de vulnerabilidad, así como el abastecimiento de agua y saneamiento; además hizo énfasis en que se debe revisar la legislación referente a los desalojos forzosos, ya que la misma debe cumplir con los estándares y directrices internacionales.

¹ Ratificado y vigente desde el 23 de noviembre de 1979.

² Suscrito el 24 de septiembre de 2009 y entró en vigor el 10 de junio de 2011.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre los tercero, cuarto y quinto informes periódicos combinados de El Salvador*, aprobadas en su 40º periodo de sesión celebrada el 23 de mayo de 2014, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDz-FFeovLCuW%2FH%2F4vptEr4hUabmo93cgAjuk%2Be%2FTjLcP4Ww%-2FB11TCG6EB2ho9sBjXjzJGxpygdFvScT9ZTeUHs3ZiXu23IVFEmL7a6feXOYwzRZRoiLzq>

Siendo el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VM-VDU) el ente rector que debe de garantizar el derecho a la vivienda digna, continúa impulsando la implementación de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH), desarrollando acciones para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 y las acciones derivadas del Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), destacando la consolidación de la institucionalidad propuesta en la política en el corto plazo (2019), por medio del Decreto Ejecutivo Núm. 46, la Creación del Consejo Consultivo de Vivienda y Hábitat (CCVH), aprobado el 18 de diciembre de 2017 por el Señor Presidente de la República. Se conformó el Sub-Gabinete de Vivienda, como parte del Gabinete de Gestión Social e Inclusión de la Presidencia. Lídera el proceso de formulación de la primera Ley de Vivienda y Hábitat en el país. Este proceso es desarrollado con la intervención de diversos actores que conforman el CCVH. El anteproyecto de Ley de Vivienda y Hábitat se encuentra en proceso de consulta y aspira a desarrollar el enfoque de derechos en la vivienda y hábitat adecuados como un elemento fundamental para el desarrollo humano y de la sociedad salvadoreña, el objetivo es presentarlo a Asamblea Legislativa para que sea aprobado durante la presente gestión. Finalmente se encuentra gestionando el Programa Integral de Asentamientos Humanos Productivos y sostenibles a nivel Nacional financiado con fondos del BCIE, siendo el primero que se diseña bajo las directrices, líneas de acción y objetivos de la PNVH.

Por otra parte, existe normativa específica que establece la responsabilidad de los diferentes entes estatales en materia de vivienda. En ese orden se puede mencionar:

- Ley del Fondo Social para la Vivienda/1973 (LFSV) y su reglamento/1977, que crea una institución crediticia autónoma definida como un programa de desarrollo de seguridad social cuyo objeto es contribuir a la solución del problema habitacional de las personas trabajadoras, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras.
- Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular/1992 (LFONA-VIPO), que crea una institución encargada de facilitar a las familias salvadoreñas con ingresos inferiores o igual al monto de cuatro salarios mínimos del comercio e industria⁴, el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social.
- Código Municipal/1986 (CM), que instaura dentro de las competencias de los municipios la promoción y financiamiento para la construcción o reparación de viviendas de interés social

⁴ El salario mínimo de la industria y el comercio a que hace referencia asciende a 304.17 \$\$ según la tarifa de salario mínimo vigente a partir de enero de 2018 publicada en la web del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (<http://www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/>)

Proceso de formulación de la primera Ley de Vivienda y Hábitat en el país

Normas nacionales en materia de vivienda

de los habitantes del municipio, siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera para su realización y que la misma documente la escasez de recursos y grave necesidad de los habitantes beneficiados con la adquisición o reparación de la vivienda, según corresponda.

- Ley de Urbanismo y Construcción/1951 (LUC) y su reglamento, en relación con las parcelaciones y urbanizaciones habitacionales. Regula la institución gubernamental encargada de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de Desarrollo Urbano y Rural en forma conjunta con las municipalidades.
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial/2011 (LODT), enuncia la relación que existe entre las instituciones ejecutivas y los diferentes gobiernos locales y regionales a efectos de la planificación territorial.
- Ley Especial de Lotificaciones/2012 (LL), facilita la regularización jurídica y urbanística en el país otorgando competencias especiales al ente rector en materia de vivienda, así como la coordinación de diversas instituciones relacionadas.
- Decreto Ejecutivo de creación del Instituto de Legalización de la Propiedad/2012 (DEILP), crea a la entidad encargada de la regularización de inmuebles, pero por tratarse de un decreto y no de una ley es sujeta a modificaciones de parte de las sucesivas administraciones.
- Ley de Inquilinato/1958 (LI), refiere a disposiciones aplicables al arrendamiento y subarrendamiento de casas y locales, como a los derechos y obligaciones de las personas propietarias e inquilinas.

Actualmente existen esfuerzos para concretar un «Anteproyecto de Ley de Hábitat y Vivienda»⁵ el cual, a criterio de la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales, no rescata los principios⁶ de la propuesta original formulada por las distintas entidades comunales, municipales y regionales representados por la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO)⁷ con el apoyo técnico de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL). Debido a que en el «Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social» (ALVIS)⁸ se establece que la vivienda es de interés social cumpliendo como mínimo con las siguientes condiciones: estar ubicada en zonas consideradas habitables; tener una superficie que permita superar el

⁵ <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/07/LAB-VIVIENDA-EL-SALVADOR-2017-vfinal.pdf>

⁶ Principios de: a) Inclusión del derecho humano a la Vivienda en la normativa secundaria y Especial; b) Reestructuración y fortalecimiento de la institucionalidad a cargo del sector vivienda; c) Financiamiento estructural para el sector vivienda de interés social; y d) Declaratoria de interés público del Acceso a suelo habitable para la vivienda de interés social e inclusión del derecho constitucional en la normativa secundaria.

⁷ Es una organización de pobladores de primer nivel formada en el año 2008, la cual ha logrado converger las diferentes representaciones de la sociedad civil en el sector habitacional, además de tener injerencia en el debate nacional para el desarrollo de un hábitat equitativo de la sociedad.

⁸ <http://repo.fundasal.org.sv/70/1/carta%20urbana160.pdf>

hacinamiento, contar con espacios propicios para el desarrollo humano familiar; poseer techos, paredes y pisos construidos con materiales que garanticen la seguridad estructural; tener en todos los ambientes iluminación natural y ventilación adecuada; contar con instalaciones de servicios básicos domiciliarios; tener acceso peatonal y vehicular en todo momento; y disponer en sus proximidades de servicios urbanos y sociales.

En términos generales respecto al balance de la normativa existente, se puede acotar que tanto la Constitución como la ley secundaria necesitan una revisión y actualización que responda a los estándares internacionales en materia de vivienda y hábitat. En principio la Carta magna debe contener expresamente las características mínimas del derecho humano a la vivienda. De igual forma muchas de las citadas leyes, además de ser dispersas no contienen disposiciones específicas que enfrenten el problema habitacional desde un enfoque de derechos humanos.

1.2. Instituciones

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), es el órgano rector en esta materia, depende del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y de Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y tiene a su cargo la emisión de permisos urbanísticos y constructivos a escala nacional, excepto en aquellos municipios o asociaciones de municipios que disponen de los correspondientes planes de ordenamiento territorial.

Esta instancia es apoyada financieramente por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Además, cuenta con el apoyo de otras instituciones tales como el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP), ente encargado de la regularización de la tierra; y, el Centro Nacional de Registros (CNR), institución encargada de las funciones registrales.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Banco de Desarrollo de El Salvador y otras instituciones

1.3. Datos y planes

En cuanto a la proyección en la demanda de nuevos hogares sin vivienda se estima que por año asciende a 21,000⁹; situación que se torna preocupante ya que dentro del presupuesto general de la nación (PGN), no existe un porcentaje fijo designado al gasto público en vivienda. Tal como se observa en el siguiente cuadro, para el año 2018 al MOPTVDU se le otorgó el 5.07% del total del PGN. Mientras que al ente rector en materia de vivienda (VMVDU) únicamente un 0.60%; es decir una parte muy reducida del gasto general. Asimismo, se debe hacer énfasis en que el porcentaje desde el año 2012 a la fecha

La vivienda en cifras en El Salvador

⁹ De acuerdo al Perfil del Sector Vivienda en El Salvador realizado por ONU-Hábitat/2013: <https://unhabitat.org/books/perfil-del-sector-vivienda-de-el-salvador/> p. 65.

de este informe; ha venido disminuyendo en comparación al otorgado en los años 2013, 2014 y 2015.

GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA

Año	Presupuesto General de la Nación (\$)	Monto asignado a Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (\$)	%	Monto asignado a Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (\$)	%
2018	5467494085	\$277049,396	5.07%	\$33018,110	0.60%
2017	4957831,280	\$237203,998	4.78%	\$15783,515	0.32%
2016	4860767,135	\$200238,852	4.12%	\$23152,960	0.48%
2015	4823010,660	\$236119,116	4.90%	\$39478,145	0.82%
2014	4679517,670	\$243845,440	5.21%	\$44132,765	0.94%
2013	4505302,405	\$258251,584	5.73%	\$33461,840	0.74%
2012	4203365,385	\$227744,510	5.42%	\$19997,515	0.48%

Fuente: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima con datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

Plan Quinquenal 2014-2019. El Salvador Productivo, Educado y Seguro

Dentro de las líneas generales estatales se encuentra el «Plan Quinquenal 2014-2019 (PQ)¹⁰ El Salvador Productivo, Educado y Seguro» que tiene como uno de sus objetivos asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados, contemplando tres líneas de acción; a) Mejoramiento y ampliación de los mecanismos financieros de producción y acceso a vivienda, suelo urbanizable y hábitat adecuado, acorde con las capacidades económicas y necesidades de las familias, con énfasis en grupos prioritarios y en quienes viven en condición de pobreza; b) Reducción de las brechas de calidad de vivienda y hábitat que existen entre el área urbana y rural, así como a nivel territorial; c) Fortalecimiento del marco legal y la institucionalidad vinculados al hábitat y la vivienda. En ese sentido se establecen como metas: 1) Disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales; 2) Disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda; 3) Aumentar la cobertura de acceso a energía eléctrica en al menos dos puntos porcentuales y; 4) Aumentar la cobertura de acceso a agua potable en al menos dos puntos porcentuales.

Política Nacional de Vivienda y Hábitat/2015

Por otra parte, se cuenta con la Política Nacional de Vivienda y Hábitat/2015 (PNVH)¹¹; la cual plantea los objetivos, líneas estratégicas y temas transversales para transformar la acción del Estado en materia de vivienda y hábitat. Destaca tanto el doble reconocimiento de la vivienda como un derecho humano y como elemento de desarrollo económico y su proceso de elaboración participativo con múltiples sectores relacionados con el tema. Siendo uno de sus logros la

¹⁰ <http://www.secretariatecnica.gob.sv/plan-quinquenal-de-desarrollo-2/>

¹¹ http://www.vivienda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1117&Itemid=58

conformación de una alianza público-privada-ciudadana, que ha devenido en la conformación del Consejo Consultivo de Vivienda y Hábitat del cual aún se encuentra pendiente la creación por medio de decreto ejecutivo.

También se ha formulado el «Plan de Acción Nacional (PAN), en el marco de la Implementación de la Nueva Agenda Urbana El Salvador 2016-2036»¹², el cual establece las líneas de acción estratégica determinando los plazos y las prioridades de actuación en los 3 conceptos fundamentales: el Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Urbano y la Vivienda. Algunas de las acciones del plan ya están en proceso de implementación y gestión.

Implementación de la Nueva Agenda Urbana

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Existen varios mecanismos por los cuales el Estado garantiza el derecho de propiedad de las personas que ya disfrutaban de una vivienda. Uno de ellos es la inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del CNR, cuya finalidad es brindar seguridad jurídica a las personas titulares de derechos de propiedad y demás derechos reales sobre bienes inmuebles

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

En ese orden, también se cuenta con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), institución encargada de transferir y legalizar tierras en cumplimiento del proceso de la reforma agraria y de otros programas; el cual para el año 2016 inscribió 8,655 documentos de propiedad inmobiliaria beneficiando a las familias del sector campesino e indígena. Además, se emitieron 12,042 carencias de bienes atendidas en el proyecto de legalización de inmuebles ubicados en las calles de desuso de la vía férrea de la zona oriental del país, coordinado por (FONAVIPO) y el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP).¹³

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

De igual forma, en el año 2017 el ILP, entidad que proporciona asistencia técnica y desarrolla programas de legalización de inmuebles para brindar seguridad jurídica a las familias de escasos recursos económicos, atendió a 10,960 familias logrando la cobertura en 96 municipios de los 262 del país. Además, brindó servicios de diagnósticos de campo de los terrenos en que habitan, mediciones topográficas de sus lotes, y escrituraciones individuales de los mismos por medio de decretos legislativos y convenios interinstitucionales.¹⁴

El FSV contempla, en las Normas Institucionales de Crédito y su Instructivo de Aplicación, alternativas de solución para personas deu-

¹² http://observatorio.vivienda.gob.sv/www/html/wf_html.aspx?id=13

¹³ ILP Memoria de Labores 2017 <http://www.transparencia.gob.sv/instituciones/cnr/documents/memorias-de-labores?status=301>

¹⁴ Se atendió a familias beneficiadas por la desafectación de tramos ex líneas férreas y calles en desuso, según decretos legislativos. Asimismo, se prosiguió con la ejecución de convenios de programas de legalización tales como: convenio para legalización de lotes para familias víctimas de la masacre de El Mozote, convenio de legalización de inmuebles a ser transferidos a cooperativas de vivienda dentro del programa de recuperación del centro histórico, convenio con VMVDU para legalización de terrenos de comunidades de escasos recursos que lo requieren, convenio con MINED para la legalización de centros escolares entre otros. <http://www.ilp.gob.sv/memoria-de-labores/>

Normas institucionales de crédito y su instructivo de aplicación

La protección de los inquilinos en la Ley de Inquilinato

Los desalojos. Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles/2009

doras con problemas de mora o atraso en el pago de sus préstamos hipotecarios, siendo las principales medidas: el plan temporal de pagos, refinanciamiento de crédito en mora, venta de vivienda entre familiares o terceros, política temporal de pago por desempleo, reestructuración de deuda, aplicación de depósito por cotizaciones, y proceso pre-judicial de conciliación.¹⁵

En cuanto al derecho a la vivienda de la persona no propietaria, la Ley de Inquilinato (LI) reconoce que los derechos concedidos son irrenunciables. En esa misma lógica la jurisprudencia constitucional hace referencia a la obligación estatal de proteger el derecho a la vivienda de las personas que no son dueñas y que habitan o que usufructúan un inmueble en calidad de arrendatarias, afirmando que deben equilibrarse el derecho a la propiedad del dueño de la vivienda y el derecho de usufructo de los arrendatarios.¹⁶ Asimismo, se reconoce otras garantías de los inquilinos, tales como: a) La no exigencia de la inscripción del contrato para hacer valer sus cláusulas; b) El contrato de subarrendamiento no se extingue por transferencia de dominio del inmueble; c) El lanzamiento de inmueble en caso de adjudicación no es extensivo a los tenedores de buena fe; entre otras¹⁷.

En lo relativo a los desalojos, la Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles/2009 (LEGPPRI) tiene por objeto establecer un procedimiento eficaz y ágil a fin de garantizar la propiedad o la posesión regular sobre inmuebles frente a personas invasoras. Sin embargo, las disposiciones de la LEGPPRI han sido señaladas por diversos sectores¹⁸ contrarias a las garantías expresadas en la Constitución ya que dicho cuerpo normativo, por ejemplo, no contiene definición sobre las «personas invasoras»; además, omite el derecho a recurrir, entre otras cosas. Lo anterior puede facilitar la concurrencia de graves violaciones a derechos humanos tales como el derecho a una vivienda digna, derecho a la libertad e integridad física, derecho a la propiedad, a la alimentación, a la salud, así como al debido proceso y defensa.

En ese orden, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró que el artículo 5 LEGPPRI es inconstitucional por vulnerar el derecho a la presunción de inocencia y defensa; en tanto que el desalojo en la mencionada Ley, lejos de constituirse como una medida cautelar que asegure la eficacia de una decisión de fondo funciona como una sentencia de condena adelantada¹⁹.

¹⁵ Información obtenida por medio de Oficio de respuesta firmado por el Arquitecto José Roberto Góchez Espinoza, Director Ejecutivo en funciones del Fondo Social para la Vivienda; en relación a solicitud realizada por esta institución en oficio PADESC No. 28/2018 de fecha 27 de abril de 2018

¹⁶ Corte Suprema de Justicia de El Salvador, *Amparo 581-2010 Sala de lo Constitucional*, sentencia del 08 de febrero de 2013.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de El Salvador, *Amparo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, número de referencia 581-2010, de fecha 08 de febrero de 2013.

¹⁸ <http://fespada.org.sv/en-el-camino-de-la-derogatoria-de-la-ley-especial-para-la-garantia-de-la-propiedad-o-posesion-regular-de-inmuebles/>

¹⁹ [http://www.csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce-60625767f000945eb/0a9e030144e1663f062577e7005d6afd/\\$FILE/40-2009%20Y%2041-2009.pdf](http://www.csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce-60625767f000945eb/0a9e030144e1663f062577e7005d6afd/$FILE/40-2009%20Y%2041-2009.pdf)

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Como ya se ha mencionado el Fondo Social para la Vivienda actúa como una entidad autónoma de crédito hipotecario a familias que desean adquirir una vivienda en condiciones favorables. La institución administra el 65% de todos los créditos de vivienda del mercado los cuales están destinados a la adquisición de vivienda nueva o usada; construcción de vivienda individual; reparación, ampliación y mejoras; compra de lote e instalación de servicios; financiamiento de deuda con otras instituciones financieras o acreedores; recuperación de inmuebles; recompra de inmuebles recuperados; refinanciamiento por mora; adquisición de vivienda usada con gravamen, plan saneamiento de mora; adquisición de inmuebles recuperados y cancelación de préstamos vigente.²⁰

Algunas ventajas de estos créditos son la tasa de interés real diferenciada (según sector de población) y prima más baja sin cargos adicionales y estable; cobertura completa a todo tipo de personas trabajadoras que demuestren ingresos (entre ellos sector de ingresos variable, jubilados, etc.); costo de derechos de inscripción cubiertos hasta por un monto de 50,000.00 \$\$; cobertura de seguros de deuda y daños; entre otros.

Desde su fundación en 1973 hasta la fecha, el FSV ha otorgado 298,495 créditos por un valor de 2,498.79 S\$ millones, beneficiando a un estimado de 1,446,771 personas. En el periodo de junio 2014 a marzo de 2018 ha financiado 24,345 soluciones habitacionales por 437.28 S\$ millones, contribuyendo a que 102,249 personas salvadoreñas tengan respuesta a su necesidad habitacional, aportando el 36.8 % en la reducción del déficit cuantitativo total y 129.0% de la meta del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (2.6 puntos porcentuales de los 2 puntos porcentuales establecidos)²¹.

NÚMERO DE CRÉDITOS OTORGADOS
POR EL FSV DEL AÑO 2010 A MARZO DE 2018

Salario Mínimo (SM)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hasta 1 SM	420	665	448	421	479	643	506	1,043	254
1-2 SM	1,955	2,603	2,738	2,814	2,340	2,867	2,321	2,313	549
2-3 SM	1,245	1,378	1,362	1,581	1,495	1,688	1,299	1,163	274
3-4 SM	684	640	555	761	738	864	662	520	102
4-5 SM	373	330	301	368	360	422	313	249	43
Más de 5 SM	747	639	455	470	560	1,075	840	425	79
Total	5,423	6,255	5,895	6,415	5,972	7,559	5,941	5,713	1,301

Fuente: Datos proporcionados por el Fondo Social para la Vivienda.

²⁰ Información oficial remitida por José Roberto Góchez Espinoza, Director Ejecutivo en funciones del Fondo Social para la Vivienda; en relación a solicitud realizada por esta institución en oficio PADESC No. 28/2018 de 27 de abril de 2018.

²¹ *Ibid.*

Fondo Social para la Vivienda. Entidad autónoma de crédito hipotecario a familias

Fondo Nacional de Vivienda Popular

Por otro lado, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)²² es una entidad autónoma que opera como banco de segundo piso canalizando fondos a entidades financieras privadas que, a su vez, deben colocar créditos entre familias que tengan un máximo de ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, créditos se otorgan con una tasa de interés preferencial desde un 5.50% y un plazo hasta de 25 años, siendo el monto máximo a financiar 41,367.12 \$\$\$. Estos créditos se destinan para mejoras de viviendas y adquisición de terrenos, aunque también se incluye la introducción o mejora de servicios básicos. Asimismo, otorga subsidios para vivienda, desarrolla proyectos habitacionales de interés social y los comercializa; además, ofrece asesoría legal y legalización de soluciones habitacionales a la población objeto de la Institución. FONAVIPO, desde junio de 1992 a diciembre de 2016, ha beneficiado y atendido a 429,570 familias salvadoreñas con una inversión de 714.74 \$\$\$ millones a través de sus programas de créditos, de contribuciones, legalizaciones, asistencia jurídica, gestión social y el desarrollo de proyectos habitacionales con el objetivo de apoyar a resolver su situación habitacional.²³

Además de las instancias de competencia nacional, las municipalidades también cuentan con competencia para promover y financiar programas de viviendas y de renovación urbana, ya sea con préstamos directos o a través de entidades descentralizadas (art. 4.28 Código Municipal).

3.2. Alojamiento de urgencia

Albergues temporales para la población en situaciones vulnerables

En El Salvador los esfuerzos estatales se han concentrado en poner a disposición de la población en situación de vulnerabilidad «albergues temporales», los cuales surgen a raíz del riesgo natural o aquel provocado por acciones humanas que son propios de la región. La función principal de estos albergues es prevenir y mitigar los desastres y emergencias con el objeto de salvaguardar la vida y proteger los bienes de las personas, encontrándose bajo la responsabilidad de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, dependencia del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. La DGPC cuenta con diferentes guías y planes específicos, entre estos la Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales, cuyo objetivo primordial es atender de forma integral a las personas en condición de albergadas en situaciones de emergencia intensiva y extensiva, con un enfoque de derechos humanos y según los requerimientos específicos de los grupos en condición de mayor vulnerabilidad²⁴.

²² <http://www.fonavipo.gob.sv/>

²³ Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), *Memoria de labores 2016*, San Salvador, p. 5, <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/fonavipo/documents/memorias-de-labores>

²⁴ *Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales*, San Salvador, 2015. <http://proteccioncivil.gob.sv/download/guia-practica-para-la-planificacion-montaje-y-coordinacion-de-albergues-temporales/>

La citada guía establece tres tipos de albergues: a) Albergue Familiar: espacio en el cual una familia alberga a otro grupo de personas en su casa de habitación, ya sea por su condición de familiares o amistades²⁵; b) Albergue Comunitario en instalación cerrada consiste en la utilización de edificaciones o instalaciones públicas, privadas o comunitarias de construcción estructural cerrada, como centros escolares, casas particulares o comunales, instalaciones deportivas, centros de convenciones, iglesias, condominios, hoteles, alojamientos, entre otros; y, c) Albergue Comunitario tipo Campaña se ubica en inmuebles a campo abierto en los que se pueden instalar tiendas de campaña o viviendas construidas con materiales desmontables o reutilizables, tales espacios pueden ser: canchas, parques, estadios, predios municipales, privados o estatales, entre otros²⁶.

Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

En la EHPM 2016 se reportó la existencia de 1,784,558 hogares salvadoreños, de los cuales, según el tipo de vivienda, el 95.8% corresponde a casas privadas o independientes; el 1.3 % a piezas ocupadas por personas dentro de una casa; el 1.1% habita en condominio; un 1 % reside en piezas de mesón;²⁷ y el restante 0.8% habita en apartamentos, casas improvisadas y ranchos.²⁸ Por su parte, la PNVH reconoció que hasta el año 2007 el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador fue de 63,200 viviendas (correspondiente al 4% del parque habitacional); y el déficit cualitativo de 29% de viviendas. Para 2009, datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), retomados por la PNVH, arrojaban que el déficit habitacional era del 58%, donde un 41% era de tipo cualitativo y un 8% de tipo cuantitativo.²⁹ La PNVH destaca, además, que millares de familias salvadoreñas viven en situaciones de hacinamiento, indignidad, inseguridad y zo-

Datos sobre la calidad de la vivienda

²⁵ Este debe vincularse con la Comisión Comunal de Protección Civil en coordinación con la Comisión Municipal de Protección Civil para la gestión y obtención de ayuda humanitaria.

²⁶ *Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales*, Tipos de albergues temporales, San Salvador, 2015, p. 13

²⁷ Según Interpretación Auténtica, mesón es «toda casa, sea cual fuere su nominación o calificación científica o vulgar, que tenga por lo menos cuatro piezas destinadas especialmente para ser arrendadas o subarrendadas separadamente a grupos familiares o a individuos y cuyos servicios accesorios o dependencias interiores sean comunes. No se considerarán mesones las llamadas «casas de familias» o «casas de pupilos», en donde se proporciona a sus ocupantes vivienda y alimentación o vivienda y otros servicios, todo por un precio ajustado condicionalmente, y en que se haga por lo general vida en familia» (artículo 1 del Decreto Núm. 1 del 25 de enero de 1971 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, publicado en el Diario Oficial No. 17, Tomo 190, de la misma fecha).

²⁸ Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*, Delgado, 2017, p. 33.

²⁹ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Política Nacional de vivienda y Hábitat*, San Salvador, 2015, p. 17

zobra³⁰; y «que al menos el 70% del registro nacional de familias con necesidades habitacionales obtiene ingresos menores a un salario mínimo mensual».³¹ En adición a lo anterior, se afirma que en El Salvador aún hay un elevado número de personas y familias que viven en comunidades marginales, lotificaciones ilegales y mesones que no cuentan con servicios básicos, aunque en algunos casos existan programas sociales para mejorar las condiciones habitacionales o la adquisición de viviendas de poblaciones en situación de vulnerabilidad que involucra esfuerzos gubernamentales, de organismos internacionales y de ONG.

La pobreza se caracteriza por el predominio de carencias en la calidad del hábitat

En este punto, es necesario relacionar que en el área urbana «la pobreza se caracteriza por el predominio de carencias en la calidad del hábitat, asociadas a la falta de espacios públicos para esparcimiento, la incidencia del crimen y el delito, y las restricciones causadas por la inseguridad».³² En contraste, la pobreza multidimensional en entornos rurales sigue teniendo como matiz diferenciador la prevalencia de privaciones en las condiciones de la vivienda (en especial en la materialidad de pisos y paredes, y en el hacinamiento); servicios básicos (agua potable, saneamiento, entre otros) que son deficientes; y la persistencia de rezagos en las oportunidades educativas de los niños y de las niñas».³³

Por otro lado, a partir de los últimos tres Censos de Vivienda realizados en El Salvador (1971, 1992 y 2007) que abarcan un período de 36 años, no se evidencia la adopción de nuevas tecnologías y se mantienen los sistemas constructivos tradicionales. No obstante, hay una tendencia a la disminución de las paredes de bahareque, madera y paja y un incremento del sistema constructivo de paredes de concreto y lámina metálica, todavía hay una tendencia persistente de paredes de adobe, de desechos u otros materiales constructivos.³⁴

En lo relativo a las zonas verdes, el PQD 2014-2019 destaca las diferencias entre las disposiciones contempladas por la Organización Mundial para la Salud, que recomienda que, de diez a 15 metros cuadrados, al menos, se destinen a área verde por habitante, mientras que la normativa del país señala que las urbanizaciones deben destinar al área verde solo el 10% del área útil urbanizada.³⁵

Normas de habitabilidad

Los requisitos técnicos y formales para todo tipo de obras de infraestructura se encuentran establecidos por ley (art. 2 LUC) y por vía reglamentaria se desarrollan las disposiciones «para la tramitación de permisos de parcelación y normas de notificación, equipamiento comunal y público, sistema vial e infraestructura de los servicios públicos que deberán cumplir los propietarios y urbanizaciones de parcelación habitacionales» (art. 1 RLUC), aplicable a 248 municipios del

³⁰ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Política Nacional de vivienda...*, cit., p. 17.

³¹ *Ibid.*, p. 17.

³² Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y DIGESTYC, *Medición multidimensional de la pobreza*, San Salvador, 2015, p. 45.

³³ Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y DIGESTYC, *Medición multidimensional ...*, cit., p. 45.

³⁴ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Tendencias del comportamiento de los sistemas constructivos en parque habitacional de El Salvador*, Vid. http://viviendasocial.vivienda.gob.sv/www/estadistica/wf_estadisticas.aspx?ide=4.

³⁵ Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal...*, cit., p. 155.

país, exceptuándose aquellas localidades que ya cuentan con un plan local que contemple su propio reglamento.

En ese último caso se encuentran los 14 municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que se suscriben a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños/1994, que dio vida a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), un organismo técnico que «planifica y genera los instrumentos para ejercer la función del ordenamiento y control del desarrollo urbano y propone [...] las normas técnicas específicas que requiere la ejecución de proyectos de construcción y urbanización»³⁶, además, realiza el control del desarrollo urbano dando trámite a las solicitudes de proyectos de parcelación y construcción que se desarrollan en el AMSS para que se ajusten a los requisitos establecidos en las normas de ordenamiento territorial.³⁷

De igual forma, en caso de graves riesgos para la salud, el Ministerio de Salud (MINSAL) tiene facultades para inspeccionar las viviendas, el incumplimiento a esta disposición conllevará la imposición de sanciones contenidas en la normativa de salud. Igualmente, el MINSAL exigirá la demolición de edificaciones que representen un riesgo grave para la salud, cuando las mismas estén «en pésimo estado o afecten la salud física o mental o que amenacen ruinas por condiciones que no admitan reparación» (artículos 58 y ss. Código de Salud).

En lo que respecta al arrendamiento de viviendas, el Código Civil (CC) salvadoreño contempla las generalidades del contrato de arrendamiento (art. 1703 CC) y la Ley de Inquilinato (LI) abarca lo relacionado al arrendamiento y subarrendamiento de casas y locales, entre ellas las viviendas y los mesones (art. 6 LI). Asimismo, existe una norma relacionada a los edificios por pisos o apartamentos denominada Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos/1961, que introdujo el sistema de propiedad horizontal y estableció las condiciones, derechos y obligaciones en este tipo de modalidad de vivienda.

Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador

Regulaciones de habitabilidad para el arrendamiento de viviendas

4.2. Servicios domiciliarios

En 2013, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) señaló que en El Salvador «La infraestructura, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo del país. Existe un marco regulatorio moderno para el sector energía, pero un marco deficiente para los sectores agua potable, transporte y desechos sólidos».³⁸ A partir de ahí, recomendó «apoyar la elaboración de una Estrategia de Transporte y Logística, así como la aprobación de la Ley General de Aguas y la Ley de Agua Potable, en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa».³⁹ A la fecha estos procesos no han avanzado.

³⁶ COAMSS y OPAMSS, *OPAMSS*, Vid. <http://opamss.org.sv/opamss-2/>.

³⁷ COAMSS y OPAMSS, *OPAMSS...*, cit.

³⁸ ONU-HABITAT, *Perfil del Sector Vivienda de El Salvador*, Nairobi, 2013, p. xix.

³⁹ ONU-HABITAT, *Perfil del Sector Vivienda...*, cit, p. xix.

En lo que respecta a viviendas arrendadas, según la Ley de Inquilinato el pago de los servicios «de agua, el alcantarillado, los impuestos municipales, tasas, derechos, contribuciones y toda carga fiscal que grave los inmuebles» corresponde a la persona arrendadora (art. 57), aunque en la práctica los contratos estipulan que los servicios de agua potable y de energía eléctrica serán asumidos por las personas arrendatarias.

**Administración
Nacional de
Acueductos y
Alcantarillados**

La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es la encargada de promover y ayudar a proveer de acueductos y alcantarillados. Sin que exista una legislación adecuada y actualizada,⁴⁰ la ANDA ejerce como ente normador, planificador, ejecutor, regulador y prestador de servicios;⁴¹ además, se constituye en el operador mayoritario de agua potable y saneamiento del país.⁴² Se rige, por la Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados/1961 (LANDA) y las Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negras/1998.

**Acceso al agua en
El Salvador**

En el área urbana, la ANDA brinda el servicio de agua a aproximadamente al 96.6% de la población (el 91.1% a través de conexiones domiciliarias y 5.5% por conexiones de fácil acceso), y en la zona rural da cobertura al 42.7% de la población (el 12.9% corresponde a conexiones domiciliarias y el 29.8% a acceso a agua potable por medio de cantareras y pilas públicas).⁴³ Según los datos de la ANDA, la entidad atiende con sistemas de alcantarillado al 28.6% (75 municipios) del total de municipios del país, mientras un 4.2% (11 municipios) son atendidos por operadores descentralizados y el restante 67.2% (176 municipios) no cuentan con este servicio o, en ciertos casos, son atendidos por otro medio de disposición de aguas negras.⁴⁴ El servicio brindado por la ANDA cuenta con un subsidio cuyo pliego tarifario establece como cuota mínima 2.39 \$\$, aplicable a consumos mensuales que van de cero a 10 metros cúbicos.⁴⁵ Según la EHPM 2016, el porcentaje de hogares salvadoreños que cuentan con servicio sanitario, dentro o fuera de la vivienda, es del 94.5%.⁴⁶

**El 85.6 % cuenta con
tenencia o servicio de
alumbrado eléctrico
propio**

Con respecto a la energía eléctrica, el 96 % de las viviendas cuentan con acceso que incluye conexión y electricidad del vecino, mientras que el 85.6 % cuenta con tenencia o servicio de alumbrado eléctrico propio.⁴⁷ El principal generador, transmisor y distribuidor de energía

⁴⁰ El país carece de una Ley General de Agua (LGA) y de una Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, a pesar que desde hace varios años ha habido iniciativas que fueron presentadas a la Asamblea Legislativa, sin que se haya alcanzado su aprobación, en el caso de la LGA por desacuerdos sobre la rectoría en materia hídrica y la participación privada.

⁴¹ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, *Boletín Estadístico*...,cit., P2

⁴² Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, *Boletín Estadístico* 2016 Núm.38, San Salvador, 2016, p.2.

⁴³ *Ibid.*, p.1.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁵ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, *Pliego Tarifario*, 2015,vid.: <http://www.anda.gob.sv/pliego-tarifario/pliego-tarifario-residencial/>

⁴⁶ Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), *Encuesta de Hogares...*, cit., p. 37.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 36.

eléctrica es la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), aunque hay varias empresas privadas encargadas de la provisión de servicios de electricidad: generadoras, comercializadoras y distribuidoras de energía eléctrica. Las principales empresas de distribución son el Grupo AES y Del Sur, que juntas contabilizan el 99.2% del sistema de distribución.⁴⁸

La prestación de los servicios de «aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras» (art. 4.19 CM), es competencia de las municipalidades, así como la contratación y la concurrencia para la constitución de «sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales» (art. 4.28 CM), de donde se han iniciado socios de varias comunas para el tratamiento y disposición final de desechos sólidos. El servicio de recolección de desechos sólidos es domiciliaria, pública y cubre un 51.1 % de las viviendas salvadoreñas,⁴⁹ aunque el tratamiento y disposición final en algunos casos es realizado por empresas privadas.

El gas licuado del petróleo (GLP), fuente de combustible para cocinar, cuenta con un subsidio del Estado controlado por el Ministerio de Economía, y cuyos beneficiarios deben ser «parte de sectores de consumo doméstico de limitada capacidad adquisitiva, negocios de subsistencia dedicados a la elaboración de alimentos, centros escolares y complejos educativos públicos, y entidades de asistencia sin fines de lucro que preparan alimentos para personas en situación vulnerable» (art. 9a) de la Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo/1970). Un acuerdo ejecutivo establece los criterios para ser calificado como beneficiario del subsidio.⁵⁰

El tratamiento y disposición final de desechos sólidos

El gas licuado del petróleo es subsidiado por el Estado

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

El PQD 2014-2019 tiene como objetivo garantizar a toda la población, especialmente a los «sectores más vulnerables y en condición de exclusión social, la posibilidad de tener un hábitat y una vivienda digna y segura, pretendiendo disminuir la brecha urbano-rural en la calidad de viviendas y hábitat de El Salvador⁵¹ y planteándose como meta la disminución de tres puntos porcentuales del déficit cualitativo de vivienda, además de dar inicio a la implementación de una política preventiva del riesgo con la idea de blindar la infraestructura social y productiva y así salvar vidas, bienes y viviendas.⁵²

Por otro lado, la PNVH fue resultado de un proceso participativo que recoge esfuerzos previos y que cuenta con una perspectiva sistémica de implementación colectiva, concebida como un instrumento de gestión pública de alto nivel, proyectada a corto, mediano y largo

Atención a la vivienda de interés social

⁴⁸ ONU-HABITAT, *Perfil del Sector Vivienda...*, cit., p. 89 y ss.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁰ A través del Acuerdo Núm. 197 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía, emitido en San Salvador, el 27 de febrero de 2014.

⁵¹ Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal...*, cit., p. 155.

⁵² *Ibid.*, p. 85 y 158.

**Plan Nacional de
Ordenamiento y
Desarrollo Territorial**

plazo (30 años), que presta especial atención a la vivienda de interés social y cuyos ejes transversales se enfocan en el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, el enfoque de género, la gestión ambiental y adaptación al cambio climático, y la cohesión social.⁵³

Adicionalmente el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial tiene como objetivo general «lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población».⁵⁴

Para el caso de las localidades, se contempla que los planes municipales y micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial, dentro de la clasificación de zonas urbanizables, deben incluir las zonas especiales destinadas para viviendas de interés social, ya que «[s]e reservan espacios para desarrollar viviendas para hogares de menores recursos económicos, con requerimientos especiales de densidad habitacional, infraestructura de servicios básicos y equipamiento. Estas zonas contarán con un reglamento especial» (art. 34 b) I) Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial/2011).

No existen políticas de mercado hipotecario, de participación de la comunidad en las plusvalías, ni fomento del mercado arrendatario y lucha contra la especulación inmobiliaria. Tampoco se conoce de la existencia de un control o registro oficial de asentamientos informales e infraviviendas.

A pesar de los graves impactos a nivel nacional de la violencia generalizada y que ha producido el fenómeno del desplazamiento forzado, especialmente de las poblaciones que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad y exclusión social, a la fecha no se ha presentado una solución o propuesta que aborde la materia de vivienda. De hecho, tal fenómeno ni siquiera es reconocido gubernamentalmente como tal, aunque en la actual PNVH ya se plantea que «[l]a inseguridad ha modificado la estructura de gastos familiares y las preferencias de la población que aspira a vivir en lugares seguros. La seguridad es un factor que, junto con las limitaciones financieras, disminuye las posibilidades de muchas familias de acceder a una vivienda»,⁵⁵ únicamente existe un plan de permuta que contempla el FSV, como se relaciona más adelante.

5.2. Información y participación

**Carta de Derechos
del Ciudadano**

Existe un ejemplo claro de participación de asociaciones y titulares del derecho a la vivienda en la construcción de la PNVH, como se menciona *supra*. Es oportuno mencionar que el VMVDU, como dependencia del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y

⁵³ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Política Nacional de vivienda...*, cit.

⁵⁴ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, San Salvador, 2014, § 1.2.2.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

Desarrollo Urbano y al igual que otras instancias estatales, se ha comprometido al cumplimiento de una Carta de Derechos del Ciudadano⁵⁶ (2009) que desarrolla el contenido de los siguientes derechos: a ser atendido por todos los canales disponibles, a recibir atención adecuada, a obtener información, a una tramitación eficiente, a exigir el cumplimiento de sus derechos y a participar en el mejoramiento de la institución. Lo cual redonda positivamente en el ejercicio del derecho a la vivienda y al hábitat.

También existe un Sistema de Información de Vivienda Social que, según su página web oficial, «[e]s el medio de difusión preciso sobre información técnica y legal relacionada a la vivienda social sismo-resistente en El Salvador y de carácter institucional, este sistema de información es un dispositivo imperante diseñado e implementado dentro del Portal Web del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano [...]; por lo tanto ahora se ofrece al sector construcción, gremiales, academia, oficinas técnicas y de gobierno local encargadas de autorizar la construcción de vivienda y a la sociedad civil, información oportuna, disponible, y actualizada».⁵⁷ A pesar de ello, el portal no está actualizado con toda la información que ofrece, especialmente en lo referente a estadísticas.

**Sistema de
Información de
Vivienda Social**

5.3. Garantías administrativas

En El Salvador se cuenta con una Defensoría del Consumidor (DC), creada a partir de la Ley de Protección al Consumidor/2005 (LPC), cuyo objeto es proteger los derechos de las personas consumidoras, en cuanto a los actos jurídicos relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes o contratación de servicios»⁵⁸. La DC cuenta con un Tribunal Sancionador (art. 79 y ss. LPC) y Centros de Solución de Controversias; éstos últimos llamados a resolver los conflictos surgidos entre consumidores y proveedores por medios alternos, «de manera simple, breve y gratuita», por medio de procedimientos de avenimiento, conciliación, mediación y arbitraje (art. 108 y ss. LPC).

De acuerdo a información remitida por la Defensoría del Consumidor⁵⁹, entre el 15 de octubre de 2005 y el 30 de abril de 2018 esa instancia recibió 2,951 denuncias de las cuales 18 se encuentran en fase de solución por medios alternos de solución de conflictos; 1798 casos han sido cerrados al llegarse a un acuerdo entre las partes, donde 868 fueron cerrados en fase de avenimiento y 930 en etapa de conciliación; y 668 casos que no lograron acuerdo por medios de solución de conflictos y han sido remitidos al Tribunal Sancionador de la De-

**Defensoría del
Consumidor. Ley de
Protección al
Consumidor/2005**

⁵⁶ *Vid.*, http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=135

⁵⁷ *Vid.* http://viviendasocial.vivienda.gob.sv/www/html/wf_html.aspx?id=8.

⁵⁸ Art. 2.

⁵⁹ Mediante comunicación oficial suscrita por el Presidente de la Defensoría del Consumidor, Ricardo Arturo Salazar Villalta, con referencia PRE-DC-C136-18, de 11 de mayo de 2018.

ensoría del Consumidor para que se realice el procedimiento sancionador correspondiente.⁶⁰

5.4. Garantías penales

Código Penal y protección del derecho a la vivienda

Los delitos penales que pueden vincularse a la protección del derecho a la vivienda son: usurpación de inmuebles, contenido en el artículo 219 del Código Penal (CP), la perturbación violenta de la posesión en el artículo 220 CP, la estafa agravada (cuando la estafa recaiga sobre viviendas o terrenos destinados a la construcción de viviendas) del artículo 216 CP, y la defraudación a la economía pública, cuando ocurra la sustracción, apropiación o distracción de bienes de instituciones de crédito o sociedades de construcción de viviendas y de parcelación de tierras, que funcionen con dineros o valores públicos.

5.5. Garantías sociales

Participación de la sociedad civil. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima

La participación de ONG, sociedad civil y la academia en materia de vivienda ha sido destacada, apoyando estudios, propuestas y proyectos habitacionales, en la construcción de la PNVH y de la propuesta de leyes (como la de Ley de Vivienda y Hábitat). Dentro de las principales entidades que destacan está la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), que apoya proyectos de vivienda que a la fecha han beneficiado a miles de familias salvadoreñas, siendo financiados por medio de préstamos, cooperación internacional e, incluso, a través de licitaciones públicas. FUNDASAL también ha publicado varios estudios relativos al sector vivienda, participación ciudadana, materiales de construcción, normas urbanísticas, entre otros.⁶¹ Otras entidades no gubernamentales importantes en este sector son FUSAI, Un Techo Para mi País (Techo), la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas», Hábitat para la Humanidad (HPH) El Salvador, la Comisión Nacional de Pobladores, entre otras que han dado aportes para la reivindicación del derecho a la vivienda en las políticas, planes, programas y legislación. El éxito más notorio de la participación de entidades no gubernamentales es la actual PNVH y el Consejo Consultivo como órgano de consulta y diálogo que está integrado por representantes de entidades académicas, gremios profesionales, cooperativas, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, cooperativas y organizaciones ciudadanas.⁶²

⁶⁰ Del resto de casos denunciados en la Defensoría del Consumidor: 386 fueron desistidos por parte de la persona consumidora y luego archivados, y 81 casos fueron cerrados por la falta de cumplimiento de requisitos legales.

⁶¹ ONU-HABITAT, *Perfil del Sector Vivienda...*, cit, p. 20.

⁶² Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Política Nacional de vivienda...*, cit, p. 58.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

6.1. Personas en situación de pobreza

El FSV cuenta con un programa denominado «Casa para todos»,⁶³ destinado a los sectores de la población de más bajos recursos con el que financiará alrededor de 5 mil viviendas construidas por empresas privadas y 2 mil viviendas construidas por FONAVIPO, otorgadas con terreno subsidiado.

El FSV también ha impulsado el Programa de Vivienda Social, dirigido a «mujeres jefas de hogar, grupos familiares de escasos recursos económicos, personas trabajadoras por cuenta propia (de ingresos variables) o del sector formal que se encuentren alquilando vivienda o habitando un activo extraordinario del FSV y que muestren interés en adquirirlo, así como personas salvadoreñas en el exterior sin estatus migratorio»⁶⁴.

Programa Casa para todos

Programa de Vivienda Social para grupos en situaciones vulnerables

6.2. Mujeres

Según retoma la actualización de la Política Nacional de las Mujeres/2014 (PNM) «la propiedad de la vivienda por parte de las mujeres pasó de del 37.7 % (frente al 62.3 % de los hombres) en 2000; a 40.6 % (y 59.4 %) en 2008»,⁶⁵ esta inequidad se acentúa en la zona rural donde existe un 37.3 % de propiedad de las mujeres frente al 62.7 % a favor de los hombres.⁶⁶ A partir de lo anterior, la PNM planteó la «la necesidad de una banca con facilidades crediticias para las mujeres, la propiedad de la vivienda, y la tenencia de tierra», concretamente demandó «la creación de una Banca Estatal para el Fomento Productivo que incluya tecnología financiera específicamente diseñada para las mujeres, el fortalecimiento un programa de tierras, y la promoción de emprendimientos solidarios».⁶⁷

También se cuenta con Lineamientos⁶⁸ y una Guía de Monitoreo y Evaluación para la Acreditación de Casas de Acogida para mujeres que enfrentan violencia, los cuales son obligatorios para todas las entidades estatales, municipales, privadas y ONG que brinden servicios de protección a mujeres en dicha situación.⁶⁹

Política Nacional de las Mujeres/2014

Casas de Acogida para mujeres que enfrentan violencia

⁶³ Fondo Social para la Vivienda, *Casa para todos*, vid.: <http://www.fsv.gob.sv/2009/12/03/casa-para-todos/>.

⁶⁴ Fondo Social para la Vivienda, Comunicación oficial suscrita por el Director Ejecutivo en Funciones, de fecha 11 de mayo de 2018.

⁶⁵ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Política Nacional de las Mujeres: actualizada: medidas al 2014*, San Salvador, 2015, p. 33.

⁶⁶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Política Nacional de las Mujeres...*, cit., p. 33.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁶⁸ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Lineamientos para Acreditación y Funcionamiento de Casas de Acogida*, San Salvador, 2013.

⁶⁹ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Lineamientos...*, cit., §2.

6.3. Personas salvadoreñas residentes en el exterior

Programa de Salvadoreños en el Exterior

El FSV ha creado el Programa de Salvadoreños en el Exterior que ofrece una oportunidad a las personas salvadoreñas que viven en cualquier parte del mundo que quieran comprar una vivienda propia o para sus familiares en El Salvador, siempre y cuando se trate de personas con estatus migratorio permanente y adscrita al TPS u otro permiso o programa de permanencia autorizada en el país en que reside.⁷⁰

6.4. Jóvenes

Programa Casa Joven

El FSV también ofrece condiciones crediticias especiales dentro del Programa Casa Joven dirigido a personas entre 18 y 25 años, que estén económicamente activas.

6.5. Personas con discapacidad

Diseño Universal con accesibilidad para personas con discapacidad

En lo que respecta a personas con discapacidad, en el año 2016 la Asamblea Legislativa adicionó un cuarto inciso al artículo 1 de la LUC, que señaló: «El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como las respectivas municipalidades, al momento de elaborar, aprobar y ejecutar planes de desarrollo Urbano y Rural, verificarán el estricto cumplimiento del Diseño Universal con accesibilidad para personas con discapacidad, establecido en el artículo 9 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad». La adición señalada ha conducido a la fecha a que se formule un Manual de Urbanismo y Construcción que brinda «parámetros y elementos adicionales a la norma técnica de accesibilidad vigente para tomar en cuenta dentro del diseño arquitectónico el diseño y accesibilidad universal».⁷¹

6.6. Personas y familias víctimas de la violencia

Personas y familias víctimas de la violencia

El FSV, con base en el Instructivo para la Administración y Venta de Activos Extraordinarios, cuenta con un Programa de Permutas para que la persona propietaria de una vivienda pueda permutarla en vista que ella o su grupo familiar hayan sido víctimas de delincuencia que ponga en riesgo su integridad y que este riesgo persista por seguir habitando la vivienda en propiedad.⁷²

⁷⁰ Fondo Social para la Vivienda, Comunicación oficial..., cit.

⁷¹ Gobierno de El Salvador, *Informe a Cuestionario: El Derecho a una Vivienda*, cit.

⁷² Fondo Social para la Vivienda, Comunicación oficial..., cit.

9. ESPAÑA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El artículo 47 de la Constitución de 1978 señala que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». En el ámbito interno, el reconocimiento del derecho a la vivienda en la CE y, por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, art. 26, en el capítulo relativo a derechos, no a principios rectores, sin que la confusa STC 247/2007 le afecte, pues tal derecho ya existe en la CE) había sido precedido de diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo, que negaba su carácter programático o principal (por todas, STS de 25 de abril de 1989) y afirmaba la necesidad de una actividad en positivo de los poderes públicos para hacerlo efectivo (por todas, STS de 18 de febrero de 2002).

Los mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la vivienda incluyen recursos administrativos y quejas a los *ombudsmen*

La vivienda como derecho constitucional exigible

* *Abreviaturas:* ATC = Auto del Tribunal Constitucional; CCAA = Comunidades Autónomas; CE = Constitución Española de 1978; CGPJ = Consejo General del Poder Judicial; DESC = Derechos Económicos, Sociales y Culturales; EAC = Estatuto de Autonomía de Cataluña; IBI = Impuesto de Bienes Inmuebles; LAU = Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos; LBRL = Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local; LDVC: Ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007; LH = Decreto de 8 de febrero de 1946 de Ley Hipotecaria; LO = ley orgánica; STC = Sentencia del Tribunal Constitucional; STS = Sentencia del Tribunal Supremo; STSJ = Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; TC = Tribunal Constitucional; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TJUE = Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TSJ = Tribunal Superior de Justicia; UE = Unión Europea.

españoles (estatal, autonómicos y locales, allí donde existan¹), así como acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y también al mercantil, penal y civil. En la práctica real, pese a la confusa dicción del artículo 53.3 CE², es habitual la invocación en litigios concretos de este precepto, y los tribunales lo aceptan (p. ej., STS de 19 de mayo de 1988, en relación con vivienda social, o STSJ del País Vasco de 16 de mayo de 2001, explicitando la conexión entre el art. 47 CE y las reservas de vivienda protegida en el planeamiento).

**Discreta actuación
del Tribunal
Constitucional**

Mención aparte merece la discreta tarea desarrollada hasta el momento por el Tribunal Constitucional en relación con la protección del derecho a la vivienda. Si bien, por una parte, ha aceptado su alegación como derecho en litigios (por todas, STC 7/2010, FJ 7), por otra su consideración es meramente formal, no habiendo extraído del artículo 47 CE y de su conexión con otros derechos constitucionales (así como su vinculación con la dignidad humana, STS de 27 de junio de 2006) las consecuencias posibles. Una muestra de lo que se afirma es la reiterada negativa para analizar seriamente la legislación hipotecaria bajo el prisma del derecho a la vivienda (p. ej., STC 4/1981 y ATC 113/ 2011).

**La normativa
internacional en
España**

Esta referencia constitucional se enmarca, además, en el conjunto de tratados internacionales ratificados por España, que forman parte del ordenamiento nacional (art. 96.1 CE) y vinculan a los tribunales respecto a la interpretación del derecho a la vivienda (art. 10.2 CE). Entre ellos, puede destacarse el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, cuya aplicación ha supuesto ya dos dictámenes desfavorables para España³. En negativo, por cierto, destaca la no ratificación por España de la modificación de la Carta Social Europea de 1996 y de su Protocolo Adicional de 1995, que abre la puerta a las acciones colectivas.

**La normativa
europea en España**

En el ámbito específico europeo, si bien es cierto que el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 no reconoce explícitamente un derecho a la vivienda, la jurisprudencia del TEDH lo ha reconocido de forma implícita en conexión con otros derechos del convenio, singularmente con el artículo 8, referido al derecho a la vida privada y familiar y al domicilio, afirmando las obligaciones positivas de los Estados al respecto, entre ellas, las de proveer un alojamiento alternativo a los desahuciados (Marzari contra Italia, de 4 de mayo de 1999). En aplicación de su doctrina, el TEDH ordenó la suspensión cautelar del derribo de una vivienda de la que fueron desalojados una familia con una niña de 8 años en Madrid el 31 de enero de 2013 (nuestro TC había rechazado el recurso de amparo previo, presentado en base a la jurisprudencia del propio TEDH) y la del desalojo de 16 familias

¹ <https://www.defensordelpueblo.es/area/vivienda/>

² «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

³ La primera en 2015, la segunda en 2017. Vid. <https://transjusblog.wordpress.com/2017/07/12/segunda-condena-al-estado-espanol-por-el-organo-de-control-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-por-vulnerar-el-derecho-a-la-vivienda-de-una-familia-con-hijos-menores/>

en Salt, Girona, de un edificio el 15 de octubre de 2013, hasta que el Gobierno catalán facilitó el acceso efectivo a una vivienda social en el marco del programa de emergencias sociales.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene en su artículo 34 una referencia a la vivienda. El TJUE ha tutelado ésta a través de su jurisprudencia referida a la protección de los consumidores europeos. El conocido caso *Aziz*, suscitado a raíz de una cuestión prejudicial, es un buen ejemplo de ello (STJUE de 14 de marzo de 2013, dictada raíz de una cuestión prejudicial presentada por el juzgado de lo mercantil nº 3 de Barcelona, relativa al carácter abusivo de una cláusula contractual en un préstamo bancario, que afectó a la legislación hipotecaria española por ser contraria al Derecho de la UE). Más recientemente, la sentencia del TJUE de 10 de septiembre de 2014 ha reconocido la existencia de un derecho a la vivienda en vinculación con el artículo 7 de la Carta, que consagra el derecho al respeto de la vida privada y familiar, siguiendo, pues, el camino ya abierto por el TEDH.

La relevante STS de 23 de noviembre de 2017 fija ahora doctrina jurisprudencial sobre el deber jurídico que se impone a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en los supuestos de autorización de entrada en domicilio para proteger los derechos de los menores de edad, que puedan verse afectados por el ulterior desalojo de la vivienda, en aplicación del artículo 27 de la Convención sobre los derechos del niño y de la jurisprudencia del TEDH mencionada, señalando en el caso que la autorización de entrada en domicilio para el desalojo ni estaba motivada ni ponderó adecuadamente la afectación posible de los derechos de los menores.

Por otro lado, el Relator de la Organización de Naciones Unidas en materia de vivienda, tras una visita *in situ*, elaboró un completo informe sobre España, anterior al estallido de la crisis económica, denunciando la *emergencia habitacional* existente, que en los últimos años no ha hecho sino empeorar⁴.

En materia de vivienda, en el caso español hay que tener en cuenta el Real Decreto Legislativo 7/2015, de texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que, aunque no se titule propiamente como ley de vivienda, reconoce el derecho a la vivienda de todos los españoles (art. 1.b) enmarcándolo además en la trama urbana y estableciendo, siquiera de forma implícita, un derecho a la ciudad a través de una serie de principios generales del Derecho. Asimismo, incluye diversas medidas de tipo urbanístico vinculadas al derecho a la vivienda, como la reserva de suelos para viviendas de protección oficial (art. 20.1.b). Asimismo, la legislación hipotecaria española y la de arrendamientos urbanos (Decreto de 8 de febrero de 1946 y Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos) tienen un papel importante en la configuración en la práctica del derecho a la vivienda desde el nivel estatal. También en el nivel legal, el derecho está reconocido en diversas leyes autonómicas, entre ellas la ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, la primera y más innovadora de todas ellas.

Incidencia de la Convención de Derechos del Niño: un caso paradigmático

Visita del Relator de la ONU

Legislación más relevante

⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement>

En resumen, existe, pues, un auténtico derecho, exigible jurídicamente, por tanto, y frecuentemente alegado y considerado en sede judicial. Cuestión distinta es que lo que los demandantes puedan pretender tropiece con las deficiencias de la legislación española. Ésta establece en general obligaciones de medios y muy raramente obligaciones de resultado concretas. La más moderna legislación española empieza, por fin, a moverse hacia la dirección de países europeos como Francia, Inglaterra o Escocia y establece auténticas obligaciones de resultado exigibles (Ley vasca 3/2015 o Ley valenciana 2/2017).

Planes de Vivienda y distribución de competencias

Igualmente, el Estado, pese a carecer de competencia constitucional en materia de vivienda, ha promulgado tradicionalmente los denominados planes de vivienda estatales, instrumento formal de la actividad de fomento estatal que supone, en la práctica, la dirección de la política pública autonómica y local mediante el *spending power*. Pero la competencia de vivienda es, en realidad, una competencia autonómica y local. Ello ha llevado a las CCAA a aprobar leyes de vivienda y en el marco de éstas, a los entes locales, especialmente municipios, a aprobar diversos instrumentos normativos con vinculación con el derecho a la vivienda: planes de urbanismo y de vivienda y ordenanzas.

Balance del marco jurídico

El balance general que puede efectuarse de la normativa y de su efectividad es dispar. En el ámbito estatal, la LAU ha reducido en los últimos años la estabilidad de los arrendatarios al recortar sus años de contrato exigibles, lo que ha ido asociado a un espectacular aumento de los precios de alquiler en las grandes ciudades españolas en los últimos años. En cuanto a la legislación hipotecaria, tanto el TJUE como el comité DESC han cuestionado su diseño y aplicación, dando lugar a diversas reformas. En cuanto a la legislación autonómica, la primera ley que cambió el paradigma habitual de las leyes de vivienda (que se limitaban a incorporar referencias a temas de habitabilidad y fomento) fue la ley catalana 18/2007, seguida de otras leyes autonómicas. En realidad esta ley catalana sólo se ha aplicado recientemente (por ejemplo, respecto a la lucha contra las viviendas vacías), permaneciendo aún otros mecanismos (reserva para viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado en caso de gran rehabilitación o nueva construcción, convenios de rehabilitación) todavía vírgenes en su aplicación.

1.2. Instituciones

Nivel estatal

En España, existió históricamente un Ministerio de Vivienda desde 1957 hasta 1975, e incluso renació tras la aprobación de la Constitución, de 2004 a 2008, pese a que, recordemos, ésta no otorga competencias al Estado en materia de vivienda. En la actualidad, los temas urbanos vinculados con vivienda son gestionados por el Ministerio de Fomento.

Niveles autonómico y local

En el ámbito autonómico, acostumbra a existir una consejería de vivienda que ejerce las competencias autonómicas, recordemos, exclusivas en este ámbito. En el nivel local, la competencia en materia

de vivienda viene reconocida también por la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, a los municipios y las provincias despliegan tareas de asistencia y colaboración respecto a ellos. Pueden existir otras entidades locales con competencias sobre urbanismo relacionadas con vivienda, como es el caso del Área Metropolitana de Barcelona, por ejemplo, que recientemente ha creado el Observatorio de Vivienda Metropolitano de Barcelona⁵.

Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones en materia de vivienda están previstas en la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 140 y ss.), y en la LBRL. Existe una conferencia sectorial de vivienda que reúne a representantes de la Administración estatal y de las autonómicas. En el ámbito local, son frecuentes las relaciones mediante convenios entre los entes locales y los autonómicos en esta materia.

Sin embargo, no han faltado los litigios sobre el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Empezando por la posibilidad estatal de aprobar planes de vivienda, al disponer de partidas presupuestarias, aun cuando carece de competencia en materia de vivienda, lo que es contrario a la doctrina del TC sobre *spending power* como título competencial autónomo (por todas, STC 13/1992, FJ 8), pero que, sin embargo, lo acepta en el ámbito de la vivienda (SSTC 152/1988 y 59/1995), bajo la idea, altamente discutible, de que existirían títulos competenciales transversales que justificarían dichos planes) y siguiendo por la incidencia que pueda tener la legislación autonómica en otras competencias estatales (STC 16/2018). El resumen de toda esta litigación es que, si bien el Estado no tiene competencias en materia de vivienda, sí las tiene en otros ámbitos, y esas competencias no pueden ser vulneradas por las de las CCAA en vivienda. Destacadamente, el artículo 149.1.13 CE otorga competencias al Estado respecto a «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y el artículo 149.1.1 sobre «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y, entre otros títulos competenciales, han fundado decisiones del TC, algunas ciertamente discutibles y objeto de enérgicos votos particulares (STC 93/2015)⁶.

Coordinación y cooperación entre Administraciones

Problemas competenciales Estado-Comunidades Autónomas

1.3. Datos y planes

La tradicional y conocida falta de suficiente vivienda asequible en España se ha visto agravada por la dura crisis económica que desde hace años afecta a nuestra sociedad y el continuo aumento de los precios de alquiler en los últimos años en las grandes capitales. Entre 2008 y 2015 la inversión en materia de vivienda descendió un 55%

Problemas de vivienda en España

⁵ <http://www.ohb.cat/>

⁶ <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

en los presupuestos generales del estado, situándose el gasto en vivienda en el 43,2% de la media de la UEM. En el contexto socioeconómico actual, a la situación descrita hay que añadir el elevado número de lanzamientos hipotecarios y desahucios de los últimos años. De acuerdo con los datos proporcionados por el CGPJ, entre 2008 y 2013 en el Estado español se han producido casi 500.000 ejecuciones hipotecarias, de las cuales, casi un 25% en Cataluña (en 2012 hubo 115 ejecuciones por día, adjudicándose las entidades financieras 30.034 primeras residencias)⁷, liderando ésta la clasificación de comunidades autónomas en ejecuciones hipotecarias⁸.

La unión de la crisis económica, el desempleo, la pérdida de un espacio propio donde poder desarrollar la intimidad y la vida familiar y el incremento de las *personas sin hogar*, que se situarían alrededor de unas 40.000 personas, si bien los datos son inseguros⁹, explica el aumento experimentado en la tasa de suicidios, algunos de ellos, al parecer, directamente vinculados con la pérdida de la vivienda, como ha informado la prensa en diversas ocasiones y destaca el presidente de la Comisión Nacional de Psiquiatría¹⁰.

Además de lo ya señalado, cabe añadir la existencia (de acuerdo con el censo de población y vivienda de 2011 del Instituto Nacional de Estadística¹¹) de 3,4 millones de viviendas vacías, de las cuales alrededor de un millón estarían en manos de entidades financieras¹².

Planificación

Pese a su falta de competencia en materia de vivienda, el Estado ha dictado el Real Decreto 106/2018, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Su objetivo es articular una actividad de fomento, mediante 9 programas específicos que inciden en diversos aspectos (jóvenes, personas mayores, discapacidad, alquiler) y un gasto total previsto de 1.443.000.000 euros según fuentes gubernamentales. Este tipo de planes estatales se complementan con los que aprueban las CCAA y los entes locales (como el que ha aprobado el Ayuntamiento de Barcelona para el período 2016-2025).

Déficit de información

Existe, en todo caso, un notable déficit en el conocimiento de datos e indicadores en materia de precios de vivienda, existencia de vivienda asequible y segregación residencial, así como en mecanismos de evaluación y seguimiento de políticas de vivienda y sólo muy recientemente se están articulando observatorios públicos de vivienda, como el ya mencionado del Área Metropolitana de Barcelona.

⁷ Vid. <http://observatoridesc.org/files/INTRO-intervencio-immoble-desocupat.pdf>

⁸ Datos de la Diputación de Barcelona: http://www.diba.cat/c/document_librari/get_file?uuid=2f9c05bb-48cc-4d8e-abc2-6433afc95474&groupId=479934

⁹ Sinhogarismo es un concepto más amplio que el mero hecho de no tener un techo, de acuerdo con la tipología ETHOS desarrollada por FEANTSA - la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar, relevante ONG que opera desde 1989 -, la cual es empleada en toda Europa e incluye disponer de una vivienda inadecuada o insegura: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

¹⁰ Sus declaraciones en <http://www.lavanguardia.com/vida/20130322/54370475508/gomez-beneyto-relacion-suicidio-desahucio-evidente.html>

¹¹ <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

¹² http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/03/catalunya/1388756008_625981.html

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El derecho de propiedad se halla protegido en la CE, como dijimos, si bien delimitado por su función social, y susceptible de expropiación forzosa por causas de interés general, eso sí con la correspondiente indemnización plasmada en el justiprecio (art. 33 CE). La legislación hipotecaria y arrendataria estatal tiene una larga tradición, habiendo provocado la situación económica, como dijimos, una gran cantidad de lanzamientos hipotecarios y desahucios. El RD-Ley 6/2012 regula la dación en pago pero dentro de un Anexo de «buenas prácticas». En el ámbito del acoso inmobiliario, el Código Penal español vigente (LO 10/1995) lo tipifica como delito (arts. 172.1 y 173.1) y alguna legislación autonómica lo contempla como un supuesto de discriminación residencial, como veremos.

**Desalojos y acoso
inmobiliario**

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

Desde esta perspectiva, diversa legislación autonómica considera a las políticas públicas de vivienda asequible como vinculadas a hacer realidad el derecho subjetivo a la vivienda como servicio de interés general. En esta línea, según la STJUE de 8 de mayo de 2013 (asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11), «no se puede excluir que los servicios de vivienda social puedan calificarse de servicio público», y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 2013/C44/09 se refiere al «reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general».

**La vivienda como
servicio de interés
general**

La LDVC fue la primera en declarar la actividad en torno a la vivienda asequible como servicio de interés general (art. 4), siguiéndole luego Galicia (en precepto ya derogado) y ahora la Ley valenciana de vivienda de 2017 ya mencionada. Como es sabido, la declaración de una actividad como servicio de interés general conlleva diversas consecuencias jurídicas, por ejemplo, en el ámbito de la competencia y las ayudas públicas. Queremos destacar que serán aplicables a este servicio de interés general las obligaciones vinculadas con el derecho a una buena administración, previsto por diversos Estatutos de Autonomía y leyes en España y, por tanto, las técnicas a él asociados (como las cartas de servicios estableciendo estándares de calidad de prestación).

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Las Administraciones públicas otorgan ayudas al alquiler y la compra, mediante los mencionados planes de vivienda y a través de deducciones fiscales a tal fin, cuyas regulaciones son volátiles y varían constantemente, lo que no parece sin embargo afectar a la seguridad jurídica (STS de 22 de enero de 2018). En el primer caso, los planes estatales mencionados condicionan a los autonómicos y locales, pues la actividad de fomento se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la sub-

**Deducciones fiscales,
préstamos y ayudas
directas**

sidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes. Es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las CCAA, mediante la figura de los convenios con éstas y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. Está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Respecto a los aspectos fiscales, la regulación tributaria estatal prevé deducciones por la compra de la vivienda habitual, así como en relación con el alquiler recibido por el arrendador.

3.2. Alojamiento de urgencia

Alojamientos de urgencia en las leyes autonómicas y en la práctica

En cuanto al alojamiento de urgencia, se acostumbra a encuadrar esta cuestión entre las competencias autonómicas de servicios sociales, estableciendo cada Comunidad Autónoma en sus carteras de prestaciones los servicios concretos. No infrecuentemente, los mismos consisten en alojamiento en centros o pensiones, y no en proporcionar un alojamiento estable que pueda constituir un hogar para la persona o familia que carece de él. Por ejemplo, el actual EAC recoge en su artículo 24 los «Derechos en el ámbito de los Servicios Sociales» y en su artículo 42.3 señala que «los poderes públicos deben velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables». Pero es preciso descender a la práctica concreta, pues en el caso específico de los servicios residenciales para las personas sin hogar en Cataluña, el Decreto Legislativo 17/1994 ya establecía que cada municipio de más de 20.000 habitantes debía disponer de servicios de estancia limitada y comedor (arts. 11 y 14), aunque de acuerdo con la nota de prensa que siguió al Informe extraordinario del *Síndic de Greuges* en 2005 sobre *El fenómeno sin hogar en Cataluña*, «en la práctica (*sic*) esto sólo sucede en las capitales de provincia y en algunos municipios con programas específicos» de atención concretamente a personas sin techo.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Habitabilidad

Ya hemos visto que la dignidad de la vivienda forma parte del derecho del artículo 47 CE, como recuerda la STS de 17 de julio de 1990. La dignidad de la vivienda se conecta con el concepto de habitabilidad, y viene fijado por la normativa estatal (Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación y su desarrollo en el código técnico de edificación) y autonómica de vivienda y controlada mediante la calificación de la vivienda protegida o la cédula de habitabilidad,

necesaria pues en caso contrario no existe vivienda susceptible de entrar en el mercado.

4.2. Servicios domiciliarios

En el siglo XXI, el derecho a la vivienda incluye el acceso a «energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado» por ejemplo, de acuerdo con la Observación general nº 4 del Comité DESC. El Defensor del Pueblo catalán lo ha expresado con contundencia en su informe sobre el derecho a los suministros básicos¹³.

Además de las ayudas en forma de bonos sociales, el art. 20 del RD 897/2017, prevé la no suspensión del suministro de electricidad al consumidor en riesgo de exclusión social. Pese a ello, la pobreza energética es un grave problema, vinculado al precio de los suministros prestados por empresas privadas tras las liberalizaciones producidas en las últimas décadas, a la falta de una auténtica competencia, al papel de los *lobbies* en la regulación y a la deficiente eficiencia energética de una parte destacable del parque de vivienda español. En España, unos 5 millones de hogares (1 de cada 10), sufrirían pobreza energética, cifras que no han hecho sino crecer en los últimos años¹⁴.

Las muertes achacadas a la pobreza energética superan a las muertes por accidente de tráfico, una problemática mucho más reconocida por las administraciones y la sociedad en su conjunto¹⁵. Esta forma de pobreza frena la movilidad, influye en el empleo, afecta a la higiene y a la salud (con el dilema *heat or eat*, esto abstenerse de gastos necesarios, lo que produce afecciones respiratorias) y genera sobreendeudamiento y aislamiento social y geográfico.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Como ya hemos mencionado, existe regulación en España de reservas de suelo para vivienda protegida, en la legislación estatal, así como en la autonómica de vivienda, y regulación de la vivienda dotacional en la legislación autonómica. La propia CE prevé la recuperación de plusvalías («La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»), que se articulan mediante técnicas urbanísticas como la cesión obligatoria de los privados de una parte del aprovechamiento urbanístico. El derecho de superficie también está previsto en la legislación, aunque su uso ha sido discreto, lo que también ha ocurrido con los patrimonios públicos de suelo,

¹³ Sindic de Greuges de Catalunya *Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas)*, diciembre de 2014.

¹⁴ IVÀLUA, *Estimació de la pobresa energètica a Catalunya. Informe intermedi*, 2016

¹⁵ Segundo estudio sobre la Pobreza Energética en España elaborado por la Asociación de Ciencias Ambientales: <http://www.iurbana.es/index.php/noticias/pobreza-energetica/150-ya-puedes-solicitar-tu-ejemplar-del-estudio-de-pobreza-energetica-en-espana-analisis-de-tendencias>

Suministros básicos y derecho a la vivienda

Pobreza energética

Vivienda y urbanismo

que en los años del *boom* inmobiliario fueron utilizados para engrosar las arcas municipales y dedicar el dinero a otro tipo de servicios y políticas públicas no habitacionales.

No existe en la actualidad ninguna regulación estableciendo topes a los alquileres de mercado, como ocurre en Alemania o Francia, aunque la legislación de arrendamientos urbanos la tuvo bajo el franquismo y subsisten aún alquileres protegidos de esta manera.

Viviendas vacías

La acción contra viviendas desocupadas ha sido prácticamente inexistente, y sólo tras la aprobación de la ley catalana de vivienda de 2007 en los últimos años algunos ayuntamientos catalanes han empezado a inspeccionarlas y a conminar a sus propietarios, frecuentemente bancos, a que las ocupen, cumpliendo así la función social de la propiedad de viviendas, establecida legalmente. Siguiendo a la ley catalana de 2007, que nunca ha sido impugnada ante el TC, la legislación navarra (Ley 24/2013) y andaluza (Decreto ley 6/2013 y Ley 4/2013) han declarado que el mantenimiento de una vivienda vacía supone un incumplimiento de la función social de la propiedad y han previsto reacciones contra el mismo, incluyendo la posibilidad de expropiar parcialmente la facultad de uso del propietario que mantiene la vivienda vacía.

Impugnadas por el gobierno español ambas leyes ante el TC, éste ha dictado dos sentencias interesantes que dejan posibilidades a las CCAA en este campo. En la primera, recaída sobre la regulación de Andalucía (STC 93/2015), se realiza una interpretación muy extensiva de las competencias estatales por la mayoría, mientras que en la segunda, más equilibrada y sin votos particulares (STC 16/2018) se reconoce la posibilidad autonómica de delimitar el derecho de propiedad urbana mediante la obligación de ocupar viviendas vacías¹⁶.

Vivienda y fiscalidad

En cuanto a tributación de la vivienda, uno de los principales impuestos es el Impuesto de Bienes Inmuebles, al que se refiere el artículo 72.4 de la Ley de Haciendas Locales, cuando prevé la posibilidad de que los entes locales apliquen un recargo del 50% de la cuota líquida del IBI en el caso de inmuebles vacíos, pero remite a un futuro reglamento las condiciones para poder efectuarlo. Ante la pasividad del Gobierno estatal, algunos ayuntamientos han intentado desplegar la ley mediante ordenanzas y se han encontrado con el rechazo judicial, discutible en términos de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (así, STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2011, en relación con una ordenanza fiscal de Berga).

El Parlamento catalán ha dictado la Ley 14/2015, del impuesto sobre las viviendas vacías. La nueva ley, por primera vez en Cataluña y España (no así en otros países), utiliza un tributo como desincentivo al mantenimiento de viviendas vacías con vulneración de su función social por más de dos años sin causa justificada.

¹⁶ <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/>

5.2. Información y participación

Los derechos de información y participación de asociaciones y titulares del derecho a la vivienda son los comunes establecidos en un Estado que se proclama social y democrático de derecho (art. 1 CE), que puede promover la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE) y que regula la participación en procedimientos administrativos (art. 105 CE y legislación conectada). Sin embargo, España carece de una regulación de la actividad de los *lobbies* (sólo existente en pocas CCAA) y la actividad sin control de éstos como factor de construcción desmesurada vinculada a la burbuja inmobiliaria española ha sido ya estudiada.

Normativa general de participación y problemática de los lobbies

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

De conformidad con la cláusula de la CE de Estado de Derecho (art. 1.1) toda la actividad administrativa en materia de vivienda, como en el resto de los ámbitos, es susceptible de recursos administrativos y judiciales, ante el orden jurisdiccional especializado del contencioso-administrativo. Ya hemos hecho referencia a la jurisprudencia existente, que, en lo que se refiere a litigios entre privados y administraciones en relación específica con el derecho a la vivienda, si bien existe no es demasiado frecuente. La ausencia, hasta hace pocos años, de una regulación moderna y concreta de protección del derecho a la vivienda y el régimen existente de costas procesales, así como la legitimación exigida en general en el sistema español, basada en la existencia de un concreto derecho o un interés legítimo afectado (que sólo en Cataluña y a partir de 2007 pasa a ser acción pública) han dificultado el acceso a los tribunales en defensa del derecho a la vivienda por parte tanto de los directamente afectados como por terceros que hubieran querido desplegar una litigación estratégica al respecto.

Problemas de la garantía contencioso-administrativa

5.4. Garantías civiles

En el ámbito civil, son frecuentes las litigaciones en ámbitos arrendaticios e hipotecarios, aunque en este último caso ha sido muy difícil detener la maquinaria diseñada por la LH para lanzar al deudor, lo que ha sido considerado por instancias europeas como contrario a las directivas de consumo (caso *Aziz* ya mencionado), y también cuestionado por el comité DESC en dos dictámenes contra España también referidos, lo cual ha provocado su modificación. Sin embargo, El TJUE en sentencia de 17 de julio de 2014 declaró que la reforma de la ley hipotecaria es contraria al artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativa al derecho a la tutela judicial efectiva, y en concreto a la Directiva 93/13 en materia de consumidores.

Problemática de la garantía en tribunales civiles

Ha sido también sonada la polémica jurídica por las llamadas cláusulas suelo, respecto a la compra de vivienda mediante préstamo hipotecario a interés variable. Así son llamadas las cláusulas contrac-

Cláusulas suelo

tuales que establecen un límite mínimo al interés que se aplicará en la cuota, aunque el tipo de interés baje. En España las cláusulas suelo son ilegales. Se declaró su nulidad y carácter abusivo por STS de 9 de mayo de 2013, si bien se limitó la devolución de las cantidades ilegalmente cobradas por los bancos desde la fecha de la sentencia. Pero la STJUE de 21 de diciembre de 2016 decidió en contra de esa limitación de la retroactividad.

5.5. Garantías penales

Delito de allanamiento de morada

Ya hemos dicho que el acoso inmobiliario está tipificado penalmente en España. Asimismo, existen otros delitos relacionados con la vivienda, como el que protege la inviolabilidad del domicilio (según la CE ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito), tipificándose en los arts. 202 y ss. del Código Penal el delito, que privados o autoridades pueden cometer, denominado allanamiento de morada.

5.6. Garantías sociales

Mobilización social y Tercer Sector

Debido al grave problema de accesibilidad económica a la vivienda y a los desahucios y desalojos comentados, el tema de la vivienda ha centrado polémicas sociales y ha galvanizado movimientos ciudadanos como el de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, una de cuyos miembros llegó a la alcaldía de la ciudad de Barcelona en 2015. El fenómeno de la ocupación ilegal de viviendas existe y en ocasiones es tolerado por las autoridades, ante la falta de vivienda asequible y el hecho de que la ocupación se lleve a cabo en viviendas de entidades bancarias que han permanecido por años vacías. El tercer sector lleva a cabo una importante labor, sobre todo en relación con las situaciones de personas sin hogar, a través por ejemplo de fundaciones privadas, así como en la creación y movilización de opinión pública, siendo un buen ejemplo la labor desarrollada con el Observatorio DESC.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Normativa antidiscriminatoria y acciones positivas

A la normativa general (arts. 9.2, 14 y 47 CE y directivas comunitarias contra la discriminación, traspuestas por la Ley 62/2003) hay que añadir que diversas comunidades autónomas han diseñado un dispositivo específico para la prohibición y reacción frente a discriminaciones residenciales, que no son excepcionales en ciudades españolas. Es el caso de la LDVC que ha optado por definir los conceptos de discriminación directa, indirecta, acciones positivas y acoso inmobiliario (que se considera un tipo de discriminación, en la línea de la normativa comunitaria y estatal aludida).

De igual modo, en diversos preceptos esta ley procede directamente a diseñar medidas legales de acción positiva, como es el caso,

entre otros, de los artículos 3.i) y 70 (viviendas de inserción para personas que requieren una atención especial) o artículo 99 (contingentes especiales de reserva para personas y colectivos con riesgo de exclusión social, tales como mujeres incursoas en situaciones de violencia con necesidades económicas y/o de vivienda). Finalmente, también prevé una inversión de la carga de la prueba en caso de indicios de discriminación residencial y sanciones administrativas elevadas para ésta.

7. FUENTES EN INTERNET

Defensor del Pueblo español

<https://www.defensordelpueblo.es/area/vivienda/>.

Síndic de Greuges catalán

<http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=365>.

Defensores del Pueblo locales de Cataluña

<http://www.forumsd.cat/forumsd-castellano/>.

EUKN

<http://www.eukn.eu/>.

Ministerio de fomento:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/

Observatorio DESC

<http://observatoridesc.org/es>

BOE

https://boe.es/diario_boe/

Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona

<http://www.ohb.cat/> (en catalán)

Plataforma de Afectados por la Hipoteca

<http://www.afectadosporlahipoteca.com>

Sentencias del Tribunal Supremo

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo/Jurisprudencia/Jurisprudencia_del_TS

Sentencias del Tribunal Constitucional

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es>

10. GUATEMALA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) no reconoce explícitamente el derecho a la vivienda, pero sí establece en su artículo 119.g que es obligación del Estado «Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad.» Sobre esta obligación, la Corte de Constitucionalidad (CC) señaló que la vivienda debe ser atendida con prioridad, «ello a tenor de las disposiciones tanto de los tratados internacionales sobre la materia como de la Constitución Política de la República de Guatemala. Tales cuerpos normativos elevan dicha necesidad natural del ser humano a la categoría de derecho fundamental.»¹

**Construcción de
viviendas populares**

* *Abreviaturas:* CPRG: Constitución Política de la República de Guatemala de 1985; CC: Corte de Constitucionalidad; CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; LVI: Decreto 9/2012, Ley de Vivienda; CIV: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; FOPAVI: Fondo para la Vivienda; VIVI: Viceministerio de Vivienda. ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida; LOE: Decreto 114/97, Ley del Organismo Ejecutivo; CONAVI: Consejo Nacional de la Vivienda; UDEVIDO: Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular; CCI: Decreto 106, Código Civil; CPCM: Decreto 107, Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM); CPE: Decreto 17/73, Código Penal; PNC: Policía Nacional Civil; CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; SICOIN: Sistema de Contabilidad Integrada del Estado; INE: Instituto Nacional de Estadística; MGP: Movimiento Guatemalteco de Pobladores; ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida; DIACO: Dirección de Atención y Asistencial al Consumidor; LPC: Ley de Protección al Consumidor.

¹ Corte de Constitucionalidad, *Sentencia 1205-2008*, 17 de febrero de 2010.

La CC ha señalado que el Estado debe realizar los procedimientos idóneos para la consecución del contenido esencial del derecho a la vivienda, facilitando el acceso a los mecanismos y procedimientos que hagan asequible la obtención de una vivienda digna (Sentencias 3380, 4474 y 5962-2014).

El artículo 105 establece que el Estado debe apoyar la planificación y construcción de conjuntos habitacionales que permitan a los trabajadores optar a viviendas adecuadas y saludables. Este artículo también indica que los propietarios de empresas quedan obligados, en los casos establecidos en la ley, a proporcionar viviendas a sus trabajadores; a la fecha no se ha emitido normativa al respecto.

La vivienda es inviolable, por lo que nadie puede penetrar en morada ajena sin permiso de quien habita, salvo por orden escrita de juez competente en la que se indique el motivo de la diligencia, la cual no se puede practicar antes de las seis ni después de las 18 horas (art. 23).

Guatemala ha ratificado un conjunto de tratados internacionales que tienen preeminencia sobre el ordenamiento jurídico nacional (arts. 46 de la CPRG), entre estos, sobresale el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado el 19 de mayo de 1988). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha presentado observaciones finales al Estado en 1996, 2003 y 2017, en los cuales ha mostrado su preocupación sobre el déficit habitacional existente, principalmente para pueblos indígenas y personas pobres. El país no ha ratificado el Protocolo Facultativo de 2008, por lo que las personas o grupos no pueden presentar comunicaciones ante el CDESC. El Relator Especial de Vivienda no ha visitado el país.

El Decreto 9/2012, Ley de Vivienda (LVI), reconoce el derecho a una vivienda adecuada y establece principios de desarrollo sostenible, de participación ciudadana y de prioridad a la atención de personas en pobreza, personas mayores, personas con discapacidad y mujeres; sin embargo, dejó por un lado temas de rendición de cuentas y acceso a la justicia para reclamar el derecho a la vivienda, elementos centrales en un enfoque de derechos. Después de la entrada en vigencia de esta ley no ha habido mejoras sustanciales en la práctica real (§ 1.2).

1.2. Instituciones

El Decreto 114/97, Ley del Organismo Ejecutivo (LOE), establece que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) es el ente rector del régimen jurídico relativo a la vivienda y es el encargado de administrar los mecanismos financieros para el desarrollo habitacional del país (art. 30.j); también debe formular la política nacional de vivienda, así como evaluar y supervisar su ejecución (art. 30.k); además, debe coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda (art. 30.l).

Para llevar a cabo sus funciones el CIV cuenta con un Viceministerio de Vivienda (VIVI), está integrado por el Fondo para la Vivienda (FOPAVI), que tiene a su cargo los subsidios directos, y por la

**Ratificación de
tratados
internacionales por
Guatemala**

Ley de Vivienda

**Ministerio de
Comunicaciones,
Infraestructura y
Vivienda**

Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO), que le concierne la legalización, adjudicación y escrituración de tierras del Estado de Guatemala ocupadas por familias en pobreza y pobreza extrema. Actualmente el CIV no ha emitido reglamentación con las funciones, responsabilidades y estructura del Viceministerio.

La LVI creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), se constituye como un órgano deliberativo, consultivo y asesor, su objetivo es articular las acciones de los diferentes actores del sector vivienda. Está integrado por entidades del Organismo Ejecutivo, municipalidades, sector privado, sector financiero, sector académico y profesional, y representantes de la sociedad civil. Cinco años después de su creación no ha cumplido con su finalidad, no cuenta con reglamento ni presupuesto para su funcionamiento, pesar que la ley así lo contempla (art.14).

Consejo Nacional de la Vivienda

1.3. Datos y planes

El Gobierno de Guatemala no elabora sistemáticamente indicadores de vivienda, incluyendo el déficit habitacional. El artículo 19 de la LVI establece que una de las atribuciones del CIV es la organización, gestión, administración, operación y mantenimiento del sistema de información de vivienda.

Guatemala no elabora sistemáticamente indicadores de vivienda

El último censo de vivienda se elaboró en 2002, por lo cual el déficit habitacional se ha calculado con base a encuestas de hogar, en esa línea, se estima que la tasa de crecimiento del déficit habitacional es del 2.95% anual², para 2017 existía un déficit aproximado de 1'695,777 viviendas³; esto afectaba a más de ocho millones de personas: 48% de la población de Guatemala⁴.

En las últimas dos décadas, los esfuerzos del Estado guatemalteco en la problemática de la vivienda se han centrado en la entrega de subsidios directos. De 2013 a 2017 los subsidios entregados se redujeron en un 80.4%⁵ y el presupuesto se redujo en 73.92%⁶, lo que representaba (en 2017) el 0.03% del producto interno bruto. Los subsidios entregados entre 2013 y 2017 representan el 0.31% del total de viviendas faltantes.

Entrega de subsidios directos

La mayoría de las personas solo podrían adquirir su vivienda o hacer mejoras utilizando el mercado financiero, pero este no es accesible para la mayoría. El Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA) reportó que el precio promedio de vivienda nueva en 2016 fue de 55,643 \$\$⁷, las personas deberían pagar una cuota mensual de

Fondo de Hipotecas Aseguradas

² Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, *Lineamientos Generales de Política 2017-2019*, Guatemala, Guatemala, p.13.

³ Fondo para la Vivienda. *FOPAVI-OFICIO-DE-276-2017/JG*, 29 de marzo de 2017.

⁴ Promedio de 4.77 personas por hogar, según el Instituto Nacional de Estadística.

⁵ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, *Informe Anual Circunstanciado 2017*, Guatemala, Guatemala, p. 367.

⁶ Sistema de Contabilidad Integrada del Estado, al 31 de diciembre de 2017.

⁷ Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, *Oficio GE 261-2017* del 29 de marzo de 2017.

507 \$⁸; el 87% de la población recibe un ingreso mensual menor a dicha cuota⁹. En 2016 el sistema bancario emitió 29,415 hipotecas para adquisición, construcción, remodelación o reparación de vivienda¹⁰, esto representa el 9.5% del déficit cuantitativo de viviendas y 1.78% del déficit total.

Plan Nacional de Desarrollo Katún

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo Katún (PNDK) es que en 2032 se logre reducir en un 50% el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. La Política de Gobierno 2016-2020 establece como meta la reducción de un 4% en el déficit habitacional. No se han desarrollado acciones significativas para cumplir con esas metas.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El Estado debe crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes

La CPRG garantiza el derecho a la propiedad privada, el Estado debe crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes (art. 39). La expropiación es permitida por razones de utilidad colectiva, previa indemnización en efectivo; esto no es así en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz (art. 40). Es prohibida la limitación del derecho a la propiedad por razones políticas, es prohibida la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias (art. 41).

El artículo 468 del Decreto 106, Código Civil (CCI), establece que «el propietario tiene derecho de defender su propiedad por los medios legales y de no ser perturbado en ella, si antes no ha sido citado, oído y vencido en juicio.»

Los créditos hipotecarios deben ejecutarse en la vía de apremio

En caso de ejecución hipotecaria, el Decreto 107, Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), establece que los créditos hipotecarios deben ejecutarse en la vía de apremio. El juez debe ordenar que se notifique al demandado, señalando día y hora para el remate del inmueble (art. 297), quién debe ser notificado personalmente y tiene tres días para ejercer su derecho de defensa, la que debe destruir la eficacia del título y fundamentar con prueba documental (art. 66 y 296)¹¹. El artículo 823 del CCI establece que la hipoteca afecta únicamente los bienes sobre que se impone, sin que el deudor quede personalmente obligado ni aún por pacto expreso.

El Estado de Guatemala no recopila información personas sin hogar o en situación de calle. No hay viviendas públicas.

2.1. Desalojos, desahucios y desplazamiento

Los desalojos forzosos son un grave problema en Guatemala, que está estrechamente ligada con la seguridad en la tenencia de la tierra, pro-

⁸ De acuerdo a la *calculadora de cuotas* del Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA), con un enganche del 5%, un plazo de pago 25 años y tasa de interés del 9% y relación cuota/ingreso del 33.33%.

⁹ Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2017*.

¹⁰ Superintendencia de Bancos, *Expediente No. 1338-2017 del 29 de marzo de 2017*.

¹¹ Corte de Constitucionalidad, *Sentencia 1539-2003*.

piciado por un débil registro catastral y el no reconocimiento en la legislación guatemalteca del derecho colectivo a la tierra de los pueblos indígenas¹². De 2012 a 2016 la Policía Nacional Civil (PNC) realizó 97 desalojos, afectaron a 12,249 personas¹³. Muchas comunidades han sido desalojadas sin que se haya establecido con claridad la propiedad de la tierra y sin ser escuchadas por las autoridades judiciales¹⁴; esto último se debe a que el artículo 256 del Decreto 17-73, Código Penal (CPE), establece que el delito de usurpación es flagrante. Los desalojos forzosos han dejado comunidades totalmente desamparadas, no se les asegura un plan de traslado, albergue, alimentación y servicios básicos (III.11, § 2).

El artículo 74 de la LVI establece que los inmuebles propiedad del Estado y que estén siendo ocupados por familias en situación de pobreza podrán ser adjudicados para uso exclusivo de vivienda. La entidad encargada de realizar estas adjudicaciones es la UDEVIPO, sin embargo, su mandato para hacerlo expiró en 2016 y aún hay adjudicaciones en trámite; el Congreso de la República no ha aprobado su ampliación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que «La última forma de desplazamiento que se observa en el Estado guatemalteco es la derivada por los eventos climáticos naturales entre los que destacan tormentas, erupciones y terremotos. Esta situación se agrava por el cambio climático, así como por la deforestación, el escaso control de empresas inmobiliarias y constructoras de viviendas, déficit habitacional y las escasas medidas de prevención. De acuerdo con cifras del IDMC, en 2016 ocurrieron aproximadamente 1,700 desplazamientos por desastres naturales.»¹⁵

El CCI (art. 1940) establece que el arrendatario puede poner fin al arrendamiento dando aviso por escrito al arrendador, por lo menos 30 días antes. El arrendatario puede dar por terminado del contrato de arrendamiento al no haberse realizado el pago del alquiler durante dos meses vencidos. La legislación no ofrece protección a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. El CPCM señala que las personas afectadas por el desahucio tienen tres días para defenderse (art. 240), en este caso, el demandado tiene 15 días para desocupar la casa o local de habitación. El artículo 243 indica que en el proceso de desahucio solo son apelables los autos que resuelven excepciones previas y la sentencia; en su caso, el arrendatario apelante debe acompañar a su solicitud el documento que compruebe el pago de los alquileres. La legislación no ofrece asistencia a las personas desahuciadas.

Desalojos forzosos

Protección a las familias en situación de pobreza

Desplazamiento y eventos climáticos

La regulación del arrendamiento y la ausencia de protección a los inquilinos ante el incremento del alquiler

¹² Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, *Información relacionada con desalojos de comunidades campesinas indígenas de Guatemala, para la Relatoría de Personas Migrantes Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 10 de noviembre de 2017.

¹³ Policía Nacional Civil, *Providencia No. 14793-2017. Ref. SEGE/DG/MFLE/Isela*, del 20 de marzo de 2017.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala 2017*, párrafo 213.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

El acceso a la vivienda digna, adecuada y saludable

La LVI establece que dicha ley es de carácter público y de interés general (art. 2). Señala que el Estado debe garantizar a todas las personas guatemaltecas el derecho a la tenencia de vivienda digna, adecuada y saludable. La CC (Sentencia 5962-2014) ha indicado que el derecho a la vivienda es un derecho social, por lo cual el Estado tiene obligaciones de «dar» o «de hacer», por lo que los entes estatales deben enfocar sus políticas en el bienestar de los ciudadanos.

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Subsidio directo a familias en situación de pobreza para la compra de vivienda

El Estado no otorga ayudas al alquiler, solamente para la compra. En cuanto a las ayudas para la compra, el artículo 55 de la LIV establece que el FOPAVI debe otorgar subsidio directo a familias en situación de pobreza que carecen de una solución habitacional adecuada; esta entidad, además de la entrega de subsidios directos tiene otras funciones, sin embargo, se ha dedicado exclusivamente a esto. En los últimos años el presupuesto aprobado a FOPAVI ha descendido drásticamente, de 2013 a 2018 ha descendido un 60.81%, mientras el déficit habitacional sigue aumentando. Para 2018, el presupuesto vigente para subsidios directos es de 20,922,972 \$\$¹⁶. La principal fuente de ingresos para este programa proviene del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, Decreto 79/2000.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Otra ayuda para la compra es la establecida en el artículo 7 del Decreto 27/92, Ley del Impuesto al Valor Agregado, señala que la venta de vivienda hasta 80 m² y que no exceda un valor de 33,783 \$\$ están exenta de este impuesto. Para aplicar a la exención el adquirente debe acreditar que él y su familia carecen de inmuebles.

Fondo Específico para la Vivienda

El artículo 68 de la LVI crea el Fondo Específico para la Vivienda, este es un fondo de garantía que busca fomentar los créditos para vivienda, creando condiciones favorables para las familias en condiciones de pobreza a través de sistemas no tradicionales de financiamiento y propiedad. Este fondo no ha empezado a funcionar y el CIV no ha emitido la reglamentación correspondiente.

3.2. Alojamiento de urgencia

Albergues temporales

La legislación guatemalteca no contempla el alojamiento de urgencia en casos de desahucio o desalojo. En la legislación no se contempla el alojamiento en casos de emergencia, sin embargo, en la práctica sí se habilitan se habilitan albergues temporales en escuelas, salones municipales, iglesias, etc., principalmente para la época lluviosa, en la que se presenta la mayor cantidad de emergencias. En algunas municipalidades se implementan albergues temporales para la época fría (apro-

¹⁶ Sistema de Contabilidad Integrada, al 20 de abril de 2018.

ximadamente dos meses)¹⁷, como parte de sus «servicios sociales», pero no son alojamientos estables, solamente son para pernoctar.

En algunos casos, el Estado se ha comprometido a reponer las viviendas dañadas por desastres naturales, sin embargo, no siempre se cumple con el compromiso o su cumplimiento es muy tardado. El caso más reciente es el del deslizamiento ocurrido el 1 de octubre de 2015 en el «Cambray II», Santa Catarina Pinula, Guatemala, que dejó 202 personas fallecidas y soterró 70 viviendas¹⁸; el gobierno se comprometió a otorgar viviendas a los sobrevivientes de la tragedia, sin embargo, fue hasta finales de 2017 (dos años y dos meses después) que el Estado hizo entrega de las viviendas (III.11, § 3.2).

Vivienda y desastres naturales

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

El artículo 7.w de la LVI establece que la vivienda debe ser digna, adecuada y saludable, debe ser un espacio seguro y salubre, debe contar con espacios habitables funcionales, higiénicos y confortables suficientes en proporción al número de personas que la habitan. En el artículo 35 señala que el CIV «en coordinación con entidades descentralizadas y autónomas, las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada, velarán porque se desarrollen viviendas dignas que garanticen la calidad de vida de sus ocupantes». El CIV con base a la normativa que formule, debe promover que las autoridades competentes expidan y apliquen disposiciones legales actualizadas de edificación y construcción (art. 36 de la LVI) que garanticen la calidad de la vivienda. A la fecha no existe esa normativa general, que debería contener los criterios mínimos sobre calidad y vigilancia de su aplicación. En el caso de vivienda adquiridas bajo el sistema de hipotecas aseguradas, sí existe una normativa general de construcción¹⁹, pero la cantidad de viviendas construidas bajo este sistema no es significativa (§ 1.3). La LVI (art. 7.w) indica que la vivienda debe disponer de un equipamiento básico de espacios públicos en: vialidad, salud, educación, recreación, deporte, comercio, transporte y servicios.

Regulación legal de la calidad de la vivienda en Guatemala

4.2. Servicios domiciliarios

En cuanto al servicio de agua potable, el Decreto 12/2002, Código Municipal (CMU), establece que el abastecimiento domiciliario de

El abastecimiento domiciliario de agua

¹⁷ *Vid.* <http://www.muniguate.info/post/155718102781/albergues-municipales-habilitados-por-bajas>.

¹⁸ En este caso el PDH declaró la violación del derecho humano a la vida, integridad personal, seguridad, propiedad y vivienda, señalando como responsables al alcalde y al exalcalde de Santa Catarina Pinula, y a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Resolución Ord.Gua.9556-2015/DCP, del 27 de septiembre de 2016).

¹⁹ *Vid.*, <http://fha.gob.gt/normas-de-construccion/>.

agua potable es responsabilidad de las municipalidades (art. 68.a); asimismo, el Decreto 90/97, Código de Salud, señala que el Ministerio de Salud debe emitir las normas relativas al servicio de agua potable, además debe vigilar en coordinación con las municipalidades y las comunidades la calidad de este servicio. En Guatemala no existe una ley de aguas. Cada una de las 340 municipalidades regula de manera diferente las condiciones en que prestan los servicios de agua potable, tanto el que presta directamente como el proporcionado por entidades privadas. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014 el 76.2% de hogares tiene acceso a una fuente mejorada de agua²⁰, en el área rural desciende a 61.5%. En cuanto al proveedor del servicio, esta encuesta refleja que en el 58% de los hogares es una municipalidad, en el 32.6% un comité de agua²¹ y en el 9.3% una entidad privada.

Ley General de Electricidad

El Decreto 93/96, Ley General de Electricidad, establece que la generación, transporte y distribución de electricidad es libre (art. 1), la electricidad puede ser generada por entidades privadas y municipales. De acuerdo con la Comisión Nacional de Energía Eléctrica el 70% de la energía generada es distribuida por entidades privadas y el 7% por empresas eléctricas municipales²². De acuerdo con la ENCOVI 2014, el 85.5% de los hogares tuvieron acceso a energía eléctrica, aunque en el área rural este porcentaje desciende al 74.8%.

Ley de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica

El Decreto 96/2000, Ley de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, autoriza la creación de una tarifa especial con carácter social. El Estado entrega subsidios a empresas privadas o municipales para que estas cobren dicha tarifa; actualmente esta solo aplica a aquellos hogares con consumos mensuales menores a los 100 kilovatios hora (kWh)²³, aunque la ley establece que puede ser hasta los 300. A la factura de alumbrado público se le agrega el Impuesto al Valor Agregado y la tasa municipal de alumbrado público, el valor de esta última es autorizado por las municipalidades, en muchos casos el monto por este concepto es mayor al consumo de energía eléctrica.

El gas propano es una de las principales fuentes de energía para cocción de alimentos

El gas propano es una de las principales fuentes de energía para cocción de alimentos, el 46.6% de los hogares lo utilizan. En los últimos años se evidenció el alza injustificada en los precios de estos productos, incluso la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) ha presentado denuncias ante el Ministerio Público (III.11, § 4.2).

²⁰ Se considera como fuente mejorada de agua cuando esta se obtiene de una tubería dentro de la vivienda o fuera de ella, pero dentro del terreno de la misma.

²¹ Organizaciones comunitarias que operan y administran un servicio que no provee la Municipalidad.

²² Comisión Nacional de Energía Eléctrica, *Informe Estadístico 2016*, Guatemala, Guatemala, p. 32.

²³ Actualmente la tarifa social es de 0.06 \$ \$ kWh para consumos hasta 60 kWh, de 0.1 \$ \$ de 61 a 88 y de 0.17 \$ \$ de 89 a 100.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Debido al rápido crecimiento demográfico y a la migración rural-urbana, Guatemala afronta una rápida expansión urbana. LA CPRG señala que los municipios deben atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción (art. 225), sin embargo, solo tres de las 340 municipalidades ha aprobado un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), esto ha llevado a un crecimiento sin adecuada planificación, a la construcción de viviendas en áreas de alto riesgo ante desastres naturales y al aumento del precio del suelo urbano.

Guatemala afronta una rápida expansión urbana

La LVI establece los principios de ordenamiento territorial y señala que el CIV debe determinar las normas generales que orienten y faciliten su aplicación (art. 27 y 28). A la fecha el CIV no ha emitido la normativa correspondiente.

En 2017 el VIVI presentó ante el CONAVI la Política para el Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), su objetivo es incidir en la disminución de la precariedad de los asentamientos en los entornos urbanos y mejorar la calidad de vida de la población que allí reside. Plantea cinco ejes: 1) reducir la vulnerabilidad asociada a la gestión ambiental, 2) consolidación urbana de asentamientos, 3) programas sociales eficientes, 4) desarrollo de capacidades para la convivencia pacífica, participación y seguridad y 5) fortalecimiento del Estado para la gobernanza en los asentamientos precarios. Actualmente no han puesto en marcha las estrategias contempladas en cada uno de los ejes mencionados.

Política para el Mejoramiento Integral de Barrios

Guatemala cuenta con un sistema de hipotecas aseguradas (Decreto 1448), a través de este el Estado busca generar condiciones para que personas de escasos recursos obtengan en propiedad una vivienda, pues promueve la construcción de viviendas a gran escala a través de inversión de capital privado y ofrece la garantía para una segura recuperación de la inversión (§ 1.3).

Sistema de hipotecas aseguradas

No existen políticas para la construcción de viviendas protegidas. En el contexto del país, las viviendas deshabitadas no suponen una problemática, por lo cual no hay políticas al respecto. No existe control sobre los asentamientos informales. No hay programas que fomenten el mercado arrendaticio.

5.2. Información y participación

El Decreto 57/2008, Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), establece los mecanismos para garantizar el derecho de acceso a información en poder de las entidades que manejan recursos públicos. Es importante recordar que el CIV no ha cumplido con la implementación de un sistema nacional de información de vivienda (art. 19.a de LVI). Es decir, se dispone de un mecanismo para acceder a información, pero el CIV no cuenta con ella. La LVI establece la participación ciudadana como un principio, por el cual una comunidad orga-

Ley de Acceso a la Información Pública

nizada participa en la planificación, ejecución, auditoría social, monitoreo y control integral en los procesos de desarrollo habitacional digno y de las gestiones de gobierno. (art. 24); la participación es considerada como:

- Expresión del ejercicio de las libertades y los derechos
- Fortalecimiento del control político y moderación de la acción gubernamental.
- Mecanismo de concertación.
- Mecanismo para el proceso de vinculación público-privado.
- Mecanismo para armonizar la inversión pública y la inversión privada.
- Mecanismo de transparencia en el uso de los recursos.

Para garantizar el derecho de participación, la LVI incluyó dentro del CONAVI a entidades de diferentes sectores (financiero, privado, académico y profesional), así como al Movimiento Guatemalteco de Poblados (MGP), es una entidad de la sociedad civil que aglutina a varias organizaciones que velan por el derecho de una vivienda digna²⁴. La LVI también incluyó al MGP dentro de la Junta Directiva del FOPAVI.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Ley de lo Contencioso Administrativo

El Decreto 119/96, Ley de lo Contencioso Administrativo (LCA), establece que para todas las decisiones administrativas, incluyendo las de las instituciones relacionadas al derecho a la vivienda, se pueden utilizar recursos administrativos (arts.7 y 9), exceptuando las decisiones del Presidente o Vicepresidente de la República. La LCA señala que los recursos judiciales proceden contra todas las decisiones administrativas, exceptuando a asuntos referentes a disposiciones de carácter general sobre salud e higiene públicas (art. 21).

Recurso de amparo

Sumado a lo anterior, el artículo 265 de la CPRG instituye el recurso de amparo, tiene como fin «proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.»

5.4. Garantías civiles

Ley de Protección al Consumidor

El Decreto 06/2003, Ley de Protección al Consumidor (LPC), establece que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIA-CO) representa los intereses de los consumidores y usuarios, «abo-

²⁴ *Vid.*, <http://movimientoguatemaltecodepobladores.blogspot.com/2009/03/representantes-del-movimiento.html>.

gando por los mismos mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites y gestiones que procedan» (art. 66). Para la resolución de los conflictos entre proveedores y consumidores, la LPC establece los siguientes procedimientos: arreglo directo conciliatorio, arbitraje de consumo y procedimiento administrativo (art. 78). Solo uno de cada tres casos recibidos por la DIACO en 2016 se resolvió a través del proceso conciliatorio, el resto se traslada al procedimiento administrativo, donde solo el 4% de los casos concluyen con una sanción hacia al proveedor²⁵.

5.5. Garantías penales

El artículo 206 del CPE establece que es delito entrar o permanecer en morada ajena contra voluntad expresa o tácita del morador, se sanciona con prisión de tres meses a dos años; si en caso se realiza con simulación de autoridad, armas, violencia o por más de dos personas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión. También, se considera delito quien de propósito cause incendio a edificio, casa o albergue destinado a habitación, se castiga con prisión de cuatro a doce años (art. 283 del CP).

Delitos contra la propiedad

5.6. Garantías sociales

Ante la problemática habitacional del país y la falta de atención del Estado, varias organizaciones sociales que exigían que se garantizara su derecho a la vivienda conformaron el MGP. Uno de los problemas que motivaron a la conformación del MGP fueron los desalojos de tierras del Estado, después de diversas manifestaciones lograron que el Congreso de la República incluyera dentro de la LVI la adjudicación de tierras del Estado a quienes las ocupaban para vivienda (§2.1); también lograron su inclusión dentro del CONAVI y la Junta Directiva del FOPAVI (§1.2).

Participación de la sociedad civil

Dentro de las organizaciones civiles que batallan por el derecho a la vivienda se encuentra TECHO, organización que tiene presencia en Latinoamérica y el Caribe. Dentro de sus acciones está el fomento del desarrollo comunitario, la promoción y conciencia social, y la incidencia en política.²⁶

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

El artículo 67 de la CPRG establece que las viviendas de comunidades indígenas gozan de protección especial del Estado, esto incluye asistencia crediticia y técnica.

La LVI indica que la vivienda constituye un derecho fundamental, sin distinción de etnia, edad sexo o condición social/económica,

Las viviendas de comunidades indígenas gozan de protección especial del Estado

²⁵ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, *Informe...*, cit, p.367.

²⁶ *Vid.*, <http://www.techo.org/paises/guatemala/techo/que-es-techo/>

Protección legal a los grupos en situaciones vulnerables

«siendo responsabilidad del Estado promover y facilitar su ejercicio, con especial protección para la niñez, madres solteras y personas de la tercera edad» (art. 6). También señala que el Estado deberá «priorizar programas y proyectos diseñados y ejecutados para atender a los sectores menos favorecidos, a través de sistemas financieros accesibles, sencillos, oportunos y favorables» (art. 2.h).

7. FUENTES EN INTERNET

Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala

<https://www.pdh.org.gt/biblioteca/informes.html>

Corte de Constitucionalidad

<http://sistemas.cc.gob.gt/portal/>

CIDH

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>

Congreso de la República de Guatemala

<https://www.congreso.gob.gt/consulta-legislativa/decreto-detalle/?id=13294>

Fondo para la Vivienda

<http://www.fopavi.gob.gt/>

Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular

<http://udevipo.gob.gt/>

Movimiento Guatemalteco de Pobladores

<http://movimientoguatemaltecodepobladores.blogspot.com>

11. HONDURAS*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución de la República de Honduras, en el Capítulo IX, «De La Vivienda» del Título III, De las Declaraciones, Derechos y Garantías, reconoce a los hondureños el derecho de una vivienda digna y establece que el Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social, promoviendo, apoyando y regulando la creación de sistemas y mecanismos para el uso de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.

El artículo 181 de nuestra Constitución crea el Fondo Social para la Vivienda que fue creado posteriormente como FOSOVI por el Decreto Legislativo Núm. 167-91 de diciembre de 1991; entre otra normativa se encuentra la Ley de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley del Instituto de la Propiedad, Ley de Institu-

La Constitución de Honduras reconoce el derecho de una vivienda digna

Legislación nacional relativa al derecho a la vivienda

* *Abreviaturas:* AMHON = Asociación de Municipalidades de Honduras; ASUPROVIH = Asociación de Urbanizadores y Promotores de Vivienda de Honduras; BANHPROVI = Banco Hondureño para la producción y la Vivienda; BANHPROVI = Banco Hondureño para Producción y la Vivienda; CONADEH = Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras; CONVIVIENDA = Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos; DAI = Departamento Administrativo de Inquilinato; DGVU = Dirección General de Vivienda y Urbanismo; FONAPROVI = Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda; FONAPROVI = Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda; INE = Instituto Nacional de Estadísticas; INJUPEM = Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos del Poder Ejecutivo; INSEP = Infraestructura y Servicios Públicos; RAP = Régimen de Aportaciones Privadas; SEDIS = Secretaría de Estado de Desarrollo e Inclusión Social; SEN = Sistema Estadístico Nacional; SINAGER = Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

ciones del Sistema Financiero, Modificación de Ley de Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda, Ley de Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), Ley de Contratación del Estado, Reglamento de Crédito, Reglamento de Inversiones, Ley de Inquilinato, Ley y Reglamento de la Ley del Banco Hondureño para Producción y la Vivienda» (BANHPROVI), Ley de Beneficios para Proyectos de Construcción de Vivienda Social. Actualmente se encuentra en discusión el ante proyecto de la Ley Marco del Sector Vivienda, que normará en el futuro todo lo relacionado en esta materia a nivel nacional.

**Competencias del
Comisionado
Nacional de Derechos
Humanos**

El Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) tiene la función de garantizar el derecho a la vivienda para asegurar la legitimidad y efectividad en el funcionamiento del Estado democrático y social de Derecho, en su propósito exclusivo de garantizar la protección, el respeto de la dignidad y el logro progresivo del bienestar de los habitantes de Honduras. La Constitución de la República lo prevé al señalar que: «La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable. Para garantizar los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución, créase la Institución del Co-misionado Nacional de los Derechos Humanos. La organización, prerrogativas y atribuciones del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos será objeto de una Ley Especial»¹. Los Principios de París, sobre el mandato y atribuciones de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (INDH) y otras resoluciones complementarias de las Naciones Unidas, fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴ y la Organización de los Estados Americanos (OEA), y representan la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular en lo que concierne a su mandato amplio, independiente y pluralista.

**Ley de Equidad y
Desarrollo Integral
para las Personas con
Discapacidad**

La Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad menciona que los proyectos de vivienda deben contar con los requerimientos técnicos necesarios para facilitar el acceso de estas personas, así como una ubicación de fácil acceso, como ser al inicio del bloque o zona peatonal cercano a la vía pública.

1.2. Instituciones

**Instituciones del
Sistema Nacional de
la Vivienda**

Constituyen el Sistema Nacional de la Vivienda, las personas naturales y jurídicas que participan en la producción, comercialización, financiamiento y gestión de la vivienda, entre otros:

- La Secretaría de Estado de Infraestructura y Servicios Públicos INSEP en la cual se encuentra la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU).
- La Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA), creada mediante Decreto Ejecutivo Nú-

¹ CONADEH, *Informe Anual 2017*, Tegucigalpa, abril de 2018, p. 11.

mero PCM-024-2014, es la Institución Pública que se encarga de coordinar, facilitar, regular y normar la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, logrando la integración de todas las Entidades Públicas, Privadas y ONG para facilitar el acceso a viviendas dignas con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, principalmente a las familias de menores ingresos, mediante los siguientes Programas: Bono de Vivienda para una Vida Mejor; Bono ABC ; Bono ABC / Operadores de Justicia; Bono ABA; Bono para Vivienda Multifamiliar; Bono BOREA; Subsidio a la Tasa para Vivienda Media; Programa de Apoyo Financiero al Desarrollador.

- La Secretaría de Estado de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) en la cual se encuentra el Programa Vida Mejor que nace como un esfuerzo que surge como Política de Estado del Gobierno del Presidente Juan Orlando Hernández, que involucra entidades públicas, gobiernos departamentales, municipales y organizaciones de base y del sector privado que afianzan la responsabilidad social empresarial. La meta es beneficiar a 835,000 familias en todo el país que reciben transferencias monetarias mediante el Bono de Vida Mejor, condicionadas a mantener los niños y niñas en las escuelas y llevarlos a revisiones periódicas a los centros de salud. Los pilares fundamentales del Programa Vida Mejor son la seguridad, vida Mejor, generación de empleo, transparencia e inversión. Concretamente Vida Mejor es un programa integral que se complementa con la Merienda Escolar que contiene al huevo como uno de los principales alimentos, la atención médico-odontológica que coordina la escuela saludable, la entrega de alimentos a través de la bolsa solidaria y la orientación de derechos a sectores de población en condición de mayor vulnerabilidad. Además, de acuerdo con la condición de vida se integran los beneficios del Paquete Básico de Vida Mejor que está constituido por: eco fogones, filtro y pilas de agua, pisos de cemento, techo digno, letrina, huerto familiar y escolar y microempresas.

Otras instancias de la institucionalidad relacionadas al derecho a la vivienda digna son las siguientes:

- El Consejo Consultivo para la Vivienda;
- La Dirección de Ordenamiento Territorial;
- El Instituto de la Propiedad;
- El Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda, FONAPROVI;
- El Régimen de Aportaciones Privadas, RAP;
- Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos del Poder Ejecutivo (INJUPEM)
- La Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, FUNDEVI;
- Las instituciones del régimen previsional que otorguen financiamiento hipotecario a sus afiliados;

- Las entidades financieras reguladas que otorguen préstamos para la construcción, adquisición, ampliación o mejoramiento de vivienda;
- Las cooperativas de ahorro y préstamo que otorguen crédito hipotecario;
- Las OPDs y las ONG que participen en programas promovidos por la política en materia habitacional;
- La Cámara Hondureña de la Construcción, CHICO;
- La Asociación de Urbanizadores y Promotores de Vivienda de Honduras (ASUPROVIH);
- La Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON;
- Las organizaciones de beneficiarios de vivienda de interés social;
- El Banco Hondureño para la producción y la Vivienda (BANHPROVI), fue creado mediante Decreto Ley Núm. 6-2005, el 26 de enero de 2005, y reformado mediante Decreto Legislativo número 358-2014, de fecha veinte (20) de Enero del año dos mil catorce (2014), y publicado en el Diario oficial la Gaceta de fecha veinte (20) de Mayo del año dos mil catorce (2014). La institución, tiene por objeto promover, el crecimiento y desarrollo socioeconómico inclusivo e integral de todos los hondureños, mediante la prestación de servicios financieros de banca universal para la producción y vivienda.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), es una institución del gobierno que tiene el mandato de coordinar la producción confiable y oportuna de datos estadísticos oficiales que debe generar el Sistema Estadístico Nacional (SEN) el cual incluye los Censos Nacionales de Población y Vivienda, este último permite conocer las características de la situación de la vivienda en el país, así como la revisión y propuestas de políticas de atención a la problemática de vivienda.

1.3. Datos y planes

La falta de títulos de propiedad en Honduras

Según un estudio del BID², solo un tercio de las propiedades en Honduras cuentan con el título debidamente registrado. Al parecer el problema de la falta de títulos de propiedad en el país es porque las autoridades permiten muchas invasiones que se transforman en litigios por décadas y con ello entran al mercado inmobiliario informal.

XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013

El XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013 determinó las características generales de la vivienda en el país³, las cuales se describen a continuación:

- Total de viviendas a nivel nacional: 2,158.042; en área urbana 1,189.753; en área rural 968,289; 1,838.527 ocupadas; 314,525 desocupadas y 4990 colectivas.

² Resumen del *Informe Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano. Consultoría de COFINSA, proyecto BID 1037-SF-HO*, noviembre de 2004.

³ Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Tomo 2 Características Generales de la Vivienda*.

- Total de viviendas por tipo: 1,930.223 casas independientes; 76,792 apartamentos; 85,590 cuarto en mesón o cuartería; 60,449 otro tipo.
- Total nacional de viviendas por material de construcción: Ladrillo rafo 273,611; piedra 13,410; bloque de cemento 881,548; adobe 648,567; madera 202,026; bahareque 97,322; otro material 33,568.
- Tipo de viviendas por número de piezas: una pieza 239,918; dos piezas 349,068; tres piezas 422,342; cuatro piezas o más 827,200.
- Tipo de viviendas por material de pisos: de tierra 422,871; plancha de cemento 813,858; Madera 41,630; ladrillo 354,212.
- Tipo de vivienda propia o alquilada: propia 1,385.813; propia pagándola plazos 44,941; alquilada 289,599; prestada 102,951; cedida por servicios de trabajo 15,222.
- Tipo de vivienda por clase de alumbrado: sistema eléctrico público 1,403.461; sistema eléctrico privado 44,832; motor propio 5,747; candil o querosene 146,783; vela 113,065; ocote pino 94,402; panel solar 30,238.
- Tipo de vivienda por abastecimiento de agua: por tuberías dentro de la vivienda 1,037.493; por tubería fuera de la vivienda 492,504
- 4.2 por ciento del PIB fue el crecimiento económico de Honduras en el 2017, uno de los más elevados de la región según la CEPAL.
- Entre 14,000 y 15,000 viviendas estuvieron en proceso de construcción solo en el año 2017.
- Entre 2006 y 2013 se construyeron entre 8,000 y 9,000 viviendas, lo que demuestra que no había una política bien articulada.
- Más de un millón de viviendas es el déficit habitacional en el país (de estas, 400,000 son nuevas casas que se requieren).
- Se estima que el 67% de hondureños no tiene casa⁴.

El acceso a la vivienda es una de las principales prioridades del Gobierno, según manifestó el Presidente de la República, Juan Orlando Hernández, por lo que las nuevas políticas de vivienda anunciadas recientemente tienen como objetivo alcanzar la equidad en todos los sectores que van desde las familias de extrema pobreza hasta las familias que tienen ingresos de 4 salarios mínimos en Adelante. Las instalaciones de la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos fue la sede para la discusión de la Operatividad de la Nueva Tasa de Interés para Vivienda Media del 9.7%, reunión presidida por Sergio Amaya, Comisionado con Rango de Ministro de Vivienda, donde se dieron cita los actores financieros más importantes del rubro de la construcción, entre ellos la AHIBA, la Comisión Nacional de Banca y Seguros, Banco Central de Honduras, BANHPROVI, la SAR, Gabinete de Desarrollo Económico, SEFIN y la Banca Privada (BANRURAL), Atlantida, Ficohsa y DAVIVIENDA) entre otros.

El acceso a la vivienda es una de las principales prioridades del Gobierno de Honduras

⁴ <https://honduprensa.worldpres.com/2013/08/12/67-de-hondurenos-no-tiene-casa/>

Consensuar con el sistema financiero la normativa de la tasa final al usuario, la subvención de la misma por parte del Gobierno, el plazo del subsidio, la conformación de los equipos de trabajo para el diseño de la normativa que permite crear la ruta de elaborar el nuevo producto financiero, el reto de encontrar nuevos mecanismos para evaluar la capacidad de pago de las familias del sector informal, el sacrificio fiscal que está generando una ampliación de las opciones de crédito, dejando atrás el análisis tradicional de la banca, fueron algunos de los temas discutidos durante esta primera jornada. Otra de las propuestas presentadas por CONVIVIENDA fue la inclusión de los proyectos de vivienda media dentro de la ventanilla única para buscar consensos con las municipalidades y prebendas que permitan agilizar trámites para los desarrolladores de este segmento. Mientras tanto, Roberto Carlos Salinas, asesor presidencial, confirmó que se busca crear una opción que sería llamada «tu casa es tu pensión» y que por ejemplo para una familia que paga una cuota de 3 mil 230 lempiras de su préstamo, con el correspondiente pago del seguro de deuda, al final del plazo de su compromiso, recibiría del fondo de pensiones una renta mayor a los 7 mil lempiras, en caso de llegar a los 65 años de edad». Al ahondar en el tema, explicó que «se han encontrado mecanismos financieros que permitirán contar con más de 20 mil soluciones habitacionales anuales, entre ellas, mejoramiento de vivienda, autoconstrucción progresivo, construcción y compra de vivienda nueva, esquemas mixtos de casa y pensión, legalización de propiedades y más».

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA⁵

Ley de Propiedad y Constitución.
Función social de la propiedad

La primera vinculación de la Ley de Propiedad, en grado de subordinación con la Constitución de la República, en la cual se destacan citas en el articulado referente al territorio, derecho a la propiedad, sobre la vivienda, tierras ejidales, administración de la propiedad, etc. La temática constitucional en relación a la propiedad, se desprende del derecho de toda persona a la posesión o uso de un espacio vital para su existencia y desarrollo; es decir, la perspectiva de la función social de la propiedad, la cual es regulada en tres aspectos: a) la naturaleza, tipos y el origen jurídico de la propiedad, b) el acceso a la tierra en asentamientos humanos (vivienda), y c) la tierra como recurso de producción.

Ley de Ordenamiento Territorial

La Ley de Ordenamiento Territorial, contiene disposiciones que determinan procedimientos para la administración del suelo sobre la base, tanto de un conjunto de instrumentos técnicos avanzados, como de normativa particular y de adecuados esquemas informáticos que, en su conjunto, apoyan el funcionamiento del sistema de propiedad. Este apoyo es particularmente apreciable en lo que respecta a la identificación catastral de la propiedad, al sistema de registros de derechos de propiedad, al sistema de información con tecnología

⁵ Resumen del *Informe Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano*, Consultoría de COFINSA, proyecto BID 1037-SF-HO, noviembre de 2004.

avanzada para facilitar la publicidad de los derechos de propiedad, y al sistema de apoyo para identificar las afectaciones sobre la propiedad. Dentro del esquema de modernización del Estado, la Ley de Ordenamiento Territorial establece el marco de acción complementaria del gobierno nacional y de los gobiernos locales, conformando una estructura jurídica, institucional y operativa, sin la cual no es posible hacer una administración completa de los derechos de propiedad.

El marco administrativo complementario de la Ley de Propiedad incluye, entre otras, la Ley General de la Administración Pública, Ley de Municipalidades, Marco jurídico de la reforma agraria, Ley Forestal (en proceso de aprobación), Ley General de Aguas (en proceso de aprobación), Ley del Registro Nacional de las Personas, Ley General del Ambiente, Marco Jurídico sobre Áreas Protegidas, Código de Minería, Código de Comercio y Ley sobre la Propiedad Intelectual. Este marco vinculante se completa con convenios y tratados que, como el Convenio 169 de OIT, referente a pueblos indígenas y tribales, establecen disposiciones aplicables a la Ley de Propiedad y a la Política de Vivienda y Desarrollo Urbano.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

Para las Políticas públicas vinculadas a la gestión de la propiedad la vigencia de la Ley de Propiedad producirá impactos positivos a través de la implantación de políticas públicas, en las áreas siguientes⁶: 1. Políticas sociales, mediante la demarcación y regularización de territorios indígenas y de predios en condición de para legalidad; ordenamiento de los asentamientos humanos definiendo usos del suelo; incremento del valor de las propiedades. 2. Política de vivienda y desarrollo urbano, familias de menores ingresos; reducción de la pobreza urbana y rural; y reducción del costo de las transacciones. 3. Políticas económicas, mediante el desarrollo de los mercados crediticio y de capitales primario y secundario; crecimiento de la inversión productiva con su efecto amplificador en el empleo y la producción; y aplicación de mecanismos de valoración de los recursos. 4. Políticas ambientales, al provocar un ordenamiento de los recursos naturales; definir los usos del suelo en donde se ubican los recursos naturales; definición de los espacios de protección y conservación; y montaje de un sistema de información que permita publicitar las aplicaciones, recomendaciones y usos permitidos de los recursos naturales. 5. Políticas administrativas y fiscales, mediante el establecimiento de la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y del restablecimiento del respeto a la misma; reducción de tiempos de transacción y simplificación de procesos, debido al uso de tecnologías avanzadas; y modernización de la marca administrativa del Estado.

Con respecto al mecanismo operativo, el Instituto de la Propiedad actuará con base en las siguientes orientaciones generales: levantamiento catastral para la identificación inequívoca de la propiedad; proceso registral como mecanismo para garantizar la seguridad jurídica; titu-

Políticas públicas vinculadas a la gestión de la propiedad

Orientaciones generales del Instituto de la Propiedad

⁶ *Ibíd.*

lación como producto del proceso de regularización predial; y marco regulatorio referente a instrumentos de integración e información interinstitucional y administrativa.

3.1. Ayudas al alquiler o la compra

Ley de Inquilinato

Honduras cuenta con una Ley de Inquilinato creada mediante Decreto Núm. 50 del Congreso Nacional. El Estado reconoce la función social de la propiedad privada y, en tal virtud, se declara de interés público el arrendamiento de viviendas y de locales urbanos y sub-urbanos que regula la Ley. Los derechos otorgados a los inquilinos por la Ley son irrenunciables; en consecuencia, serán nulas las disposiciones contractuales o de cualquier otra índole que los supriman, contraríen, restrinjan o disminuyan. Sin embargo, son renunciables los derechos que correspondan al arrendador con respecto al inquilino o arrendatario, sea que se trate del propietario del Inmueble o del Sub-Arrendador. En los casos no previstos por la Ley, las controversias se resolverán aplicando las disposiciones del Código Civil, la costumbre y equidad, el Código de Procedimientos Civiles y los principios generales del derecho.

Departamento Administrativo de Inquilinato

El Departamento Administrativo de Inquilinato (DAI) es un organismo del Estado, adscrito a la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, cuyo objetivo es prevenir conflictos de arrendamiento que se originan entre el arrendador y el inquilino. Para prevenir todo tipo de problema de esta índole, El DAI está constantemente capacitando a muchos sectores de la sociedad dando a conocer la ley de inquilinato vigente en el país.

3.2. Alojamiento de urgencia

Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos

La Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), constituye el marco legal hondureño orientado a que el país cuente y desarrolle la capacidad de prevenir y disminuir los riesgos de potenciales desastres, además, de prepararnos, responder y recuperarnos de los daños reales provocados por los fenómenos naturales que nos impacten o por aquellos generados por las actividades humanas.

Gabinete Gubernamental para Reasentamientos Humanos

Por Decreto Ejecutivo Núm. PCM-011-2017 se creó el Gabinete Gubernamental para Reasentamientos Humanos, responsable de crear la estructura necesaria para el Reasentamiento integral de las familias situadas en zonas de alto riesgo, áreas de uso público o sujeto a afectación por causa de utilidad pública o por otras causas debidamente justificadas. Pero actualmente no existen alojamientos denominados de urgencia, existe el programa Vida Mejor, pero este es dirigido para apoyar a personas de bajos recursos económicos.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda⁷

La Calidad de Vivienda: En general, no existe una manera precisa de calcular el déficit cualitativo de vivienda porque no es un número. El inventario de vivienda tiene ciertas características cualitativas, y solo podemos confiar en la presencia o la ausencia de una de estas características tal como el abastecimiento de agua en cañerías o un piso de barro en parte del inventario. No se justifica la eliminación de viviendas como parte de un déficit cualitativo imaginario debido a la ausencia de una o más de estas características cualitativas deseables. Cuanto menos, el lote donde están situadas, la vía de acceso a Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción dicho lote, los servicios disponibles, el capital social en la comunidad, el patio y el jardín, y el refugio que ofrece la estructura, todos ellos tienen algún valor. El Instituto Nacional de Estadísticas en Honduras (INE) colecciona datos sobre un número de atributos cualitativos del inventario de vivienda: los materiales de las paredes exteriores, de los techos y de los pisos de viviendas; y el tipo de abastecimiento de agua, saneamiento, y electricidad disponible. Es probable que, examinando estos atributos y los cambios que ocurren debido a su presencia, podamos llegar a comprender más profundamente la calidad general del inventario de vivienda y a elegir una estrategia apropiada para el mejoramiento de dicha calidad. A continuación, resume las mediciones principales de la calidad de vivienda en Honduras para la cual existen datos selectos para 1988, 1995, 1996 y 2001. En Tegucigalpa en 1995, por ejemplo, 70% de las viviendas tenían paredes de ladrillos, bloques y piedras, 25 % tenían paredes de madera, y 6 % tenían paredes de adobe; 85 % tenían techos de asbestos o de láminas de zinc; y 80 % tenían piso de ladrillo, bloques y piedras. Un porcentaje comparable con los números prevalecientes en América Latina y el Caribe. Asimismo, el 96 % de las viviendas en la ciudad estaban conectadas a la red de abastecimiento de agua; 75 % tenían excusados internos (73 % conectados a la red de saneamiento, y 2 % a fosos sépticos); y 98 % tenían conexiones eléctricas. Estos números se aproximan a los prevalecientes en la región y en países cuyo ingreso per cápita es semejante.

4.2. Servicios domiciliarios

El gobierno de Honduras, desde hace más de 40 años, ha contado con el apoyo de la banca de desarrollo y de numerosas ONG, con quienes ha venido desarrollando actividades para dotar de servicios de agua potable y saneamiento a la población hondureña, alcanzando coberturas de servicio de agua del 86% y de saneamiento del 71%. Aunque esto es un logro importante comparado con los niveles de

⁷ Shlomo A., *Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción. Preparado para el Gobierno de Honduras y El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, Nueva York, 2002.

cobertura de 72% en agua y 44% en saneamiento en 1990, la población excluida de esos servicios básicos continúa siendo alarmante. Aproximadamente, 1 millón de hondureños y hondureñas carecen de acceso a servicio de agua y 2.2 millones sin acceso a saneamiento mejorado. La exclusión es mayor en las localidades rurales de menos de 250 habitantes y en la población periurbana.

La población excluida se ve obligada a acarrear el agua de fuentes de agua no potable, con participación mayoritaria de las mujeres y los niños, con prácticas limitadas de mejoramiento de la calidad del agua en el hogar y con una alta proporción de fecalismo al aire libre.

El Gobierno de Honduras, está consciente de la necesidad de combatir la exclusión de los servicios de agua potable y saneamiento, tal como se deduce del artículo 2.1 de la Ley Marco del Sector, que literalmente dice: «Promover la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento». Asimismo, se tiene conciencia de que para lograrlo puede requerirse medidas no convencionales, como el mandato al Gobierno Central, las municipalidades y las juntas administradoras de agua, según indica el segundo párrafo del artículo 21 de dicha ley: «Asimismo, con el fin de aliviar el desabastecimiento y evitar la especulación en los precios, impulsarán la ejecución de programas alternativos de almacenaje y entrega de agua en aquellos casos con justificación social, cuando no sea posible la prestación del servicio por cañerías».

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda⁸

Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos

Como se manifestó anteriormente existen varias instituciones como CONVIVIENDA, que es la institución pública que se encarga de coordinar, facilitar, regular y normar la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, logrando la integración de todas las Entidades Públicas, Privadas y ONG para facilitar el acceso a viviendas dignas con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, principalmente a las familias de menores ingresos, mediante la entrega de Bonos para una Vida Mejor.

Bonos para una Vida Mejor

5.2. Información y participación

Ley de transparencia y acceso a la información pública

El Estado de Honduras, cuenta con la Ley de transparencia y acceso a la información pública, esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por finalidad el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información pública para el fortalecimiento del Estado de Derecho y consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana⁹.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 1.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas¹⁰

Honduras cuenta con la Ley de Procedimiento Administrativo a efecto de lograr un mejoramiento de la Administración Pública, tanto en su aspecto orgánico como funcional, para cumplir más adecuadamente los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo. La actividad administrativa debe estar presidida por principios de economía, simplicidad, celeridad y eficacia, que garanticen la buena marcha de la Administración.

Ley de Procedimiento Administrativo

5.4. Garantías civiles

El Código de Procedimientos Civiles permite la celebración de juicios orales y públicos con el propósito de acelerar las sentencias, los juicios se dividen en dos partes: el juicio ordinario, que es cuando se agotan todas las fases previstas en la ley y el juicio abreviado el cual es más corto porque existe un acuerdo entre las partes. La Ley de Conciliación y Arbitraje, tiene como objeto establecer métodos idóneos, expeditos y confiables para resolver conflictos y fortalecer de esta manera la seguridad jurídica y la paz.

Código de Procedimientos Civiles y Ley de Conciliación y Arbitraje

5.5. Garantías penales

Con la vigencia del Código Procesal Penal entraron en operatividad los nuevos órganos jurisdiccionales, necesarios para el funcionamiento del sistema, es decir, los Tribunales de Sentencia, los Juzgados de Ejecución y la adecuación de las nuevas competencias de los Jueces de Letras de lo Penal. También se creó y organizó la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, órgano coordinado por el Poder Judicial e integrado por los demás órganos operadores del sistema, entre ellos el Ministerio Público y la Secretaría de Seguridad.

Código Procesal Penal

5.6. Garantías sociales

En Honduras el Gobierno apoya a organizaciones de sociedad civil, movimientos sociales, asociaciones, iniciativas legislativas de apoyo del derecho a la vivienda. La Ley de Protección Social tiene como objetivo generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad¹¹.

Ley de Protección Social

¹⁰ Ley de Procedimiento Civiles, Decreto Núm. 211/2006

¹¹ Ley de Protección Social, Decreto Núm. 56/2015.

12. MÉXICO*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El Derecho a la vivienda, se encuentra reconocido como un derecho fundamental en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce 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.

Por lo anterior, el 27 de junio de 2006 se publica la Ley de Vivienda¹ la cual busca garantizar que los habitantes de la capital tengan acceso a viviendas dignas y se promueva una urbanización «inclusiva y sostenible». Dicha Ley, en su Artículo 1º menciona que es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen 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. La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional.

Asimismo, la Ley de Vivienda en su artículo 2 define que se considera una vivienda digna y decorosa: «[...] la que cumpla con las

**Constitución Política
de los Estados Unidos
Mexicanos**

Ley de Vivienda

* *Abreviaturas:* CONAFOVI = Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda; CONAVI = Comisión Nacional de Vivienda; DIF = Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; FONDEN = Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales; FOVISSSTE = Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; INEGI = Instituto Nacional de Estadística y Geografía; INFONAVIT = Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; INVI = Instituto de Vivienda; SEDATU = Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; SEDUVI = Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

¹ Ley de Vivienda, Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 2006. Últimas reformas publicadas DOF 23-06-2017.

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 [...]».

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano², fija las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos, el cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal³, es de orden público e interés general y social, y establece las bases de la política urbana del Distrito Federal mediante la regulación de su ordenamiento territorial, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, todo en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

1.2. Instituciones

Comisión Nacional de Vivienda

En junio de 2006 se promulgó la Ley de Vivienda, creándose la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como instancia única del Gobierno Federal, responsable de definir y conducir la política nacional de vivienda, así como de impulsar los mecanismos para instrumentar y coordinar su ejecución. La CONAVI, sustituyó a la anterior Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), creada en 2001.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

A nivel federal, la dependencia encargada de la elaboración de políticas públicas para asegurar el derecho a una vivienda digna es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que tiene entre sus atribuciones impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población. Para el tema que nos ocupa, las principales leyes que rigen su actuar son la Ley de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Concurrencia y coordinación de las autoridades estatales y los municipios

Por la trascendencia del tema, ambas leyes establecen la concurrencia y coordinación con las autoridades estatales y los municipios. Los Estados tienen la potestad para legislar sobre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y, por su parte, los municipios poseen las facultades de formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de centros de población, entre otros.

² Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016.

³ Ley De Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de julio de 2010, y cuya última reforma fue el 24 de marzo de 2015.

A nivel local, la Ley de Vivienda para la Ciudad de México⁴, establece que el Gobierno de la Ciudad de México será el responsable de diseñar y ejecutar la política en la materia, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Para ello, al inicio de su gestión, cada gobernante capitalino tendrá que enviar al Poder Legislativo local su Programa Sectorial de Vivienda, en el que se tendrá que incluir un diagnóstico del tema, acciones con un horizonte a seis años, metas y ejes congruentes con los programas de ordenamiento territorial y derechos humanos.

Ley de Vivienda para la Ciudad de México

En la Ciudad de México, el Instituto de Vivienda (INVI), es la dependencia encargada de facilitar créditos a los ciudadanos de menores recursos o en condición de vulnerabilidad para la obtención de una casa. Para ello, diseñará esquemas de financiamiento para la autoconstrucción y elaborará incentivos para que en las viviendas se adopten tecnologías para el aprovechamiento sustentable de recursos como el agua y la energía eléctrica. En cuanto al presupuesto que se va a destinar a vivienda, la ley señala que deberá de actualizarse conforme a la inflación y tener un carácter progresivo.

Instituto de Vivienda. Ciudad de México

1.3. Datos y planes

La Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se llevó a cabo con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad del periodo comprendido entre el censo de 2010 y el que habrá de realizarse en 2020. Según dicha Encuesta, entre los hogares familiares destacan los hogares nucleares, formados por el jefe, su cónyuge y al menos un hijo; por el jefe y su cónyuge o por el jefe y uno o más hijos. En este sentido, en México predominan los hogares nucleares, (64.2), seguidos por los no nucleares (26.3%) ambos corresponden a los hogares familiares; en contraste, los hogares unipersonales representan 8.8 por ciento. Asimismo, dicha Encuesta señala que solamente el 75.6% de las viviendas cuenta con un sistema de drenaje conectado a la red pública, 16.3% a una fosa séptica o tanque séptico; 1.3% tiene que hacer la descarga en una barranca, en un cuerpo de agua o en otro lugar y el 6.1% no cuenta con drenaje.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

La Encuesta Intercensal señala que el 69.8% de las viviendas han sido adquiridas con recursos propios (sin financiamiento), el 20.6% la ha obtenido a través del otorgamiento de crédito facilitado por las tres principales instituciones encargadas de apoyar a los trabajadores tanto al servicio del Estado, como de la industria privada (FOVISSSTE, INFONAVIT y PEMEX).

Aunque la mayoría de los hogares del país reportan habitar en viviendas construidas con materiales no frágiles, en localidades rurales 4.1% de la población habita en viviendas con paredes de materiales frágiles; 3.3% tiene techos frágiles, y 6.9% habita en viviendas de piso de tierra.

⁴ Ley de Vivienda para la Ciudad De México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2017.

Encuesta Nacional de los Hogares 2016

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de los Hogares 2016, llevada a cabo por el INEGI, la población estimada en México asciende a 122.3 millones de personas; 51.4 % son mujeres y 48.6 son hombres. Del total de esta población, 23.2% reside en localidades rurales y 76.8 %, en localidades urbanas. La edad promedio del jefe del hogar asciende a 48.7 años y, en 27.3% de los hogares, la jefatura corresponde a una mujer. Se estima que en México hay 32.9 millones de hogares que están conformados, en promedio, por 3.7 integrantes.

Atendiendo al tipo de vivienda en que habitan, se tiene que el 93.6% de los hogares del país ocupan una casa independiente (99.6% en las localidades rurales y 91.9% en localidades urbanas), en tanto que un 5.2% ocupan un departamento en edificio (0.2% en localidades rurales y 6.6% en localidades urbanas).

Del total de hogares del país, 89.4% son de tipo familiar; es decir, aquellos en los que al menos de uno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe del hogar. El 10.6% restante son de tipo no familiar y donde ninguno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe del hogar. El 56.2% de los hogares son biparentales, (que cuentan con la presencia de ambos padres), 17.1% son hogares monoparentales (hay presencia de uno de los padres) y 26.3% son hogares familiares sin presencia de hijos y hogares no familiares.

Por lo que hace a la disponibilidad de agua, un 80.5% de los hogares reportan que cuentan con ésta dentro de la vivienda y un 16.1% que lo tienen fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. De los 30.8 millones de hogares que indican disponer de agua dentro de sus viviendas o fuera de estas, pero dentro del terreno, el 72.7% señalan que cuentan con agua diariamente.

Política Nacional de Vivienda del Gobierno Federal

La Política Nacional de Vivienda del Gobierno Federal es un modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, a mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como construir y mejorar la vivienda rural.

Sus cuatro estrategias son:

- Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional.
- Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente.
- Reducir de manera responsable el rezago de vivienda.
- Procurar una vivienda digna para los mexicanos.

Programa Nacional de Vivienda 2014-2018

El Programa Nacional de Vivienda 2014-2018⁵, recoge los objetivos de la Política Nacional de Vivienda toda vez que determina la ordenación racional y sistemática de acciones en materia de vivienda, fijando objetivos, metas, estrategias y señala las prioridades en materia de vivienda se dividen en 6 objetivos: 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda; 2. Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda; 3. Diversificar la oferta de soluciones habi-

⁵ Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.

tacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población; 4. Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda; 5. Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda; 6. Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Al ser considerada una actividad civil, el alquiler de inmuebles se encuentra legislado por el Código Civil Federal y el Código Civil de cada entidad y de manera particular a nivel federal los siguientes aspectos se encuentran regulados así:

- Registro del contrato. El artículo 2, apartado 5to. de la ley Hipotecaria Federal estipula que los contratos de renta y los de subarriendos deben registrarse ante el Registro Público de la Propiedad.
- Obligaciones y Derechos del Arrendador. Los artículos 2412 al 2424 del Código Civil Federal describen a detalle las obligaciones que tiene el propietario de un inmueble en renta. Por ejemplo, la indemnización del inquilino, si se viera afectado por alguna acción u omisión del dueño del inmueble.
- Obligaciones y Derechos del Arrendatario. En el mismo Código Civil se estipulan los derechos y obligaciones de quien rentará una propiedad. Dictamina, por ejemplo, que el arrendatario debe cumplir con el pago de la renta puntualmente.
- Condiciones para rentar una finca urbana. En los Códigos civiles se establecen las condiciones en las que debe estar un inmueble para poder ser rentado. El Federal considera que el inmueble cuente con los servicios completos, la zona esté en condiciones salubres y el estado de la vivienda sea habitable. Como caso de ejemplo, el de la Ciudad de México estipula que, si el monto de la renta es menor a 150 salarios mínimos, no podrá aumentar más de un 10% anual.
- Contenido del contrato de renta. El artículo 2448-F del Código Civil Federal dictamina qué datos debe contener un contrato de arrendamiento. Tales como: nombres y datos de contacto de los interesados, dirección del inmueble, descripción de la propiedad y el monto mensual de renta, entre otros.
- Opción a compra para el arrendatario. El artículo 2448-J del Código Civil Federal estipula que si el dueño decide vender la propiedad deberá avisar a su inquilino con 15 días de anticipación de que acabe su contrato de renta, para que pueda decidir si desea adquirir la propiedad de forma permanente. Así inquilino ejerce su derecho de ser el primero en realizar una oferta de compra.
- Subarriendo. Los artículos 2480 y 2481 del Código Civil Federal indican las condiciones en las que un inquilino puede suba-

La regulación del alquiler de inmuebles. Código Civil Federal y Código Civil de cada entidad

rendar una vivienda. Para ello necesitará la autorización del propietario, estipulada como cláusula en el contrato de renta. El arrendatario y el subarrendatario responden directamente al dueño.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Programa de apoyo para el alquiler

- Programa de apoyo para el alquiler. A raíz de los sismos de septiembre de 2017, el Gobierno de la Ciudad de México elaboró un programa de apoyos para renta, especial para las personas que perdieron su casa por derrumbe total, parcial o daños severos. Este programa consistió en 3 mil pesos mensuales hasta por tres meses para las personas que perdieron su vivienda o se encontraban, y comparan su identidad, domicilio y afectación. El programa se acercó a las y los damnificados en coordinación con las jefaturas delegacionales, para lo cual se destinaron brigadas específicas a puntos determinados.

Créditos hipotecarios

- Créditos hipotecarios. Se puede encontrar una gran oferta de préstamos hipotecarios, y las diferentes entidades financieras, tienen muchos de productos con nombres diferentes y con plazos que pueden llegar hasta los 30 años. Para solicitar un crédito hipotecario se puede escoger entre: organismos cooperativos, fondos de empleados, Fondo Nacional de Ahorro, compañías de financiamiento comercial y los bancos comerciales. Las instituciones que otorgan el mayor número de créditos son el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), las cuales ofrecen plazos largos para que las aportaciones quincenales sean accesibles a los trabajadores. El Crédito INFONAVIT es un crédito hipotecario que otorga el INFO-NAVIT, a los interesados en comprar vivienda nueva o usada, construir en terreno propio, reparar, ampliar o mejorar tu casa o pagar una hipoteca que se tengas con otra entidad financiera. De igual manera, el FOVISSSTE cuenta con diversas opciones de crédito hipotecaria pensadas en las necesidades de cada trabajador.

Lo que hace más conveniente para adquirir un crédito hipotecario con estas instituciones, es que cuentan con un seguro de desempleo. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), otorga una prórroga en sus pagos por separación del servicio público, hasta por un año, es decir, en caso de que un trabajador al servicio del estado tenga un crédito hipotecario con el FOVISSSTE y pierda su empleo, quedará exento del pago de la hipoteca hasta por año, como apoyo a su economía. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (IN-

FONAVIT), ofrece el Esquema de Cobranza Social INFONAVIT que es un paquete de apoyos para el pago del crédito hipotecario que incluye soluciones y seguros para ayudar en todo momento a conservar la vivienda. El INFONAVIT no solicita los pagos del crédito, pero el adeudo se incrementará por la acumulación de intereses. Cuando termina la prórroga, el saldo del crédito es mayor y aumentará el plazo en que se termine de pagarlo, por lo que es recomendable que se paguen las mensualidades del crédito, aun si se perdió el empleo.

Las instituciones bancarias funcionan de forma distinta y, aunque todos los créditos hipotecarios dan de forma gratuita un seguro de desempleo, éste solo aplica cuando la pérdida del trabajo es involuntaria, y cuando se es asalariado, no para independientes o dueños de empresas. Cada institución financiera fija el plazo que cubrirá en caso de desempleo.

3.2. Alojamiento de urgencia

La Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, prevé en su artículo 2, fracción III la instalación de albergues, para brindar resguardo a las personas que se han visto afectadas en sus viviendas por los efectos de fenómenos perturbadores y en donde permanecen hasta que se da la recuperación o reconstrucción de sus viviendas.

**Ley General de
Protección Civil**

El Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento financiero cuyo objeto es que, a través de la emisión de una declaratoria de desastre, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de la dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas, se puedan proporcionar recursos para la reconstrucción de los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador a la vivienda de la población de bajos ingresos, así como a los servicios e infraestructura pública federal, estatal y/o municipal.

**Fideicomiso Fondo
de Desastres
Naturales**

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El derecho a la vivienda adecuada se refiere al derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Según el artículo 2 de la Ley de Vivienda, 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. Además, el artículo 3, menciona que las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la disca-

**Ley de Vivienda y
elementos de la
vivienda digna y
adecuada**

pacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

4.1. Calidad de la vivienda

Ley Nacional de Vivienda y Reglamentos de Edificaciones, de Urbanización y de Construcción municipales y locales

En la Ley Nacional de Vivienda y en los Reglamentos de Edificaciones, de Urbanización y de Construcción municipales y locales, se fijan las características para cumplir con una vivienda de calidad y son netamente técnicas, estableciendo así⁶: cantidad mínima de espacios habitables; la ubicación de un espacio para higiene, uno para preparación de alimentos, uno para descanso/ocio/trabajo y uno para tránsito, como mínimo; distancia mínima entre una vivienda y otra, entre una vivienda y la vía pública, entre una vivienda y el equipamiento de infraestructura en el exterior; alturas mínimas interiores; superficies mínimas interiores; iluminación y ventilación mínima; materiales constructivos estructuralmente confiables, como concreto y acero; cálculo de cargas, pesos y distancias mínimas; sistemas constructivos específicos según las características orográficas del sitio.

4.2. Servicios domiciliarios

Los distintos niveles de gobierno en México han hecho esfuerzos importantes en fomento por la vivienda digna, pero hace falta un enfoque integral. Si las viviendas cuentan con los servicios básicos como: agua, luz, pavimentación, drenaje, entre otros, el desarrollo de los integrantes de la familia será mejor. La idea de una vivienda digna, no sólo tiene que ver con la estructura y servicios básicos de la casa, también tiene que ver con el entorno.

5. GARANTÍAS

Estrategias del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018

En el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se establece que su aplicación requiere de un replanteamiento de los instrumentos de política, los cuales tienen el propósito de orientar y contribuir al crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y centros de población, así como de atender en forma integral las necesidades de vivienda que existen en el país, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna para todos los mexicanos. A fin de garantizar una vivienda digna, el Programa Nacional, en su Objetivo 2. «Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda», contiene las siguientes estrategias:

- Estrategia 2.1: Establecer los mecanismos para que la población mexicana cuente con una vivienda sustentable y de calidad.

⁶ *Vivienda digna en México, visto desde la Constitución Mexicana*. Joelia Dávila. 26 de marzo de 2018

- Estrategia 2.2: Facilitar a la población rural el acceso a la vivienda digna y sustentable.
- Estrategia 2.3: Incentivar y contribuir a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos y el fortalecimiento del tejido social.
- Estrategia 2.4: Fortalecer la certeza jurídica sobre la propiedad de la vivienda.
- Estrategia 2.5: Consolidar una estrategia para que la vivienda esté acompañada de un entorno sustentable y competitivo.
- Estrategia 2.6: Prevenir los riesgos de afectación de desastres naturales en la vivienda rural y urbana.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el punto II.2. «Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades», plantea como objetivo: «Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna». Para ello, se plantea dar impulso a soluciones de vivienda dignas, así como al mejoramiento de espacios públicos. En específico, la Política Nacional de Vivienda consiste en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. Esta Política implica: i. lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; ii. transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; iii. reducir de manera responsable el rezago en vivienda; iv. procurar una vivienda digna para los mexicanos. Por tanto, se plantea impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, y se propone orientar los créditos y subsidios del Gobierno de la República hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

Modelo de la Política Nacional de Vivienda

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

6.1. Personas con discapacidad

De conformidad con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, que establece en su artículo 18: Las personas con discapacidad tienen derecho a una vivienda digna. Los programas de vivienda del sector público o sector privado deberán incluir proyectos arquitectónicos de construcciones que consideren sus necesidades de accesibilidad. Las instituciones públicas de vivienda otorgarán facilidades para recibir créditos o subsidios para la adquisición, redención de pasivos y construcción o remodelación de vivienda.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Con la nueva Política Nacional de Vivienda del Gobierno de la República Mexicana ahora se ofrecen más créditos y subsidios para que personas con discapacidad puedan comprar, construir o adaptar su casa. Es un programa que ofrece la posibilidad de recibir un beneficio económico al adquirir una vivienda nueva o usada. Tiene como objetivo brindar soluciones de vivienda con instalaciones y dimensio-

nes adecuadas, que contribuyan a mejorar la calidad de vida o de alguno de los familiares con discapacidad.

Hogar a tu medida

El uso de este beneficio es opcional, se entrega el vale «Hogar a tu medida» que corresponda al tipo de discapacidad que se acredite y se podrá canjear por el equipo que se requiera instalar en la vivienda (timbres, sensores, alarmas, barras de acero, rampas, piso antiderrapante, etcétera). Para obtener este beneficio se debe solicitarlo al momento de tramitar el crédito y acreditar la discapacidad con el certificado que expide el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o los médicos de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, las secretarías de Salud de cada entidad federativa, o del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

6.2. Mujeres. Crédito de vivienda para jefas de familia

Programa Vivienda Digna para Jefas de Familia

El Programa Vivienda Digna para Jefas de Familia creado en 2014, está dirigido a mujeres que ganan menos de 5 salarios mínimos y que no son derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), ni del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), quienes pagarán hasta 500 pesos semanales por un plazo de máximo 7 años para adquirir su vivienda. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) otorga más de 10,000 créditos en México para mujeres de bajos recursos, que sean jefas de familia.

6.3. Pueblos indígenas

Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna

El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna, publicado el 22 de enero de 2018 en la Gaceta del Gobierno Libre y Soberano de México, tiene como propósito apoyar al mejoramiento de la vivienda de la población indígena del Estado de México, en situación de pobreza multidimensional en su dimensión de carencia por calidad y espacios de la vivienda o vulnerabilidad, a través de la entrega de materiales industrializados, para la construcción de piso de concreto, a fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.

6.4. Adultos mayores

El derecho a la vivienda de los adultos mayores

El problema de la vivienda en la gente mayor considera diversos aspectos que se pueden estructurar en cinco grupos: los problemas de accesibilidad y movilidad, las infraviviendas, la inadaptación de las viviendas, los problemas vinculados al régimen de alquiler, y las situaciones de aislamiento, según un estudio elaborado por la Comisión

Nacional de Vivienda (CONAVI)⁷. Muchos problemas que afectan a adultos mayores están relacionados con la inadaptación al interior de sus viviendas, los cuales pueden corregirse con algunas modificaciones y, a pesar de que dificultan el desarrollo de las tareas diarias, no suponen un impedimento tan grande que obligue a calificar la situación de infravivienda. En el caso de la gente mayor, esta inadaptación se da principalmente en el baño, la cocina, los aspectos dimensionales y la falta de determinadas instalaciones. Si el anciano necesita andador, silla de ruedas u otro tipo de ayuda complementaria, es muy probable que en su vivienda se tengan que hacer modificaciones para adecuar los pasos y las zonas de trabajo de cocina y baños.

7. FUENTES EN INTERNET

Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5414395&fecha=05/11/2015

INEGI

<http://internet.contenidos.inegi.org.mx>

INMUJERES

<http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/50.pdf>

SEDATU

http://sniiv.conavi.gob.mx/Docs/RepTrim/Vivienda_Abr_Jun_2015.pdf

SNIIV, Parque Habitacional

http://sniiv.beta.conavi.gob.mx/oferta/parque_habitacional.aspx

Programa Nacional de Vivienda

<http://observatoriopoliticasocial.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/07/An%C3%A1lisis-Programa-Nacional-de-Vivienda-2014-2018.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

⁷ Desde 2007 la Conavi opera un Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, el cual puede aplicarse para la adquisición de vivienda, ampliación y/o mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda.

13. PARAGUAY*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.2. Garantías penales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, de 1992, reza en su artículo 100: «Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna» y el «El Estado establecerá las condiciones que hagan efectivo este derecho» «promoverá planes de vivienda de interés social especialmente destinados a las familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuado». En este artículo no solo nos referimos a la política social del Estado en relación al derecho, sino también a la responsabilidad del Estado en buscar las condiciones, mecanismos, acciones para alcanzar y efectivizar el derecho a una vivienda. La institución rectora de la política habitacional del país, que busca garantizar el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos es la SENAVITAT, que tiene como objetivo la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda digna a través de planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos, en el marco de las políticas socio económicas del gobierno nacional, con el fin de disminuir el déficit habitacional; para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la República del Paraguay.¹

Con respecto a los mecanismos para efectivizar el cumplimiento del derecho a la vivienda, la Defensoría del Pueblo de la República del

El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda en Paraguay

* *Abreviaturas*: CEPRA = Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria; FONAVIS = Fondo Nacional de la Vivienda Social; PNVH = Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay; SENAVITAT = Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

¹ *Vid.*, <https://www.senavitat.gov.py>

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay. Departamento de Derecho Agrario y Asuntos de Tierra

Comunidades de Yakyé Axa, Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék

Déficit habitacional en Paraguay

Paraguay, en 2017, creó el Departamento de Derecho Agrario y Asuntos de Tierra, esta dependencia canaliza, realiza el seguimiento de las solicitudes de las personas ante las instituciones competentes para el acceso a una vivienda digna. Asimismo, la Secretaría de Acción Social cuenta con un Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Núcleos Poblacionales Urbanos o Suburbanos, que busca mejorar la calidad de vida de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad por medio del mejoramiento de su hábitat, el objetivo del «Programa Tekoha» es el de garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a familias en situación de pobreza.

En el caso de las comunidades de Yakyé Axa y Sawhoyamaxa, el Gobierno ha dado algunos pasos decididos en términos de restitución de las tierras ancestrales de las comunidades, proporcionando los fondos y adquiriendo o expropiando tierras. Sin embargo, las tierras aún no están tituladas y las comunidades no han podido reasentarse con seguridad en las mismas. En el caso de la comunidad Xakmók Kasék, parte de las tierras por restituir aún no se han adquirido. En los casos mencionados, las indemnizaciones prescritas por la Corte IDH—incluidos, en su caso, intereses de demora— han sido abonadas a las comunidades. La Corte sentenció que deberían prestarse ciertos servicios sociales a las comunidades. Aunque se han proporcionado algunos servicios, la provisión de alimentos y agua fue irregular e insuficiente. La misma precariedad se reporta en el caso del servicio de comunicación para la comunidad de Xakmók Kasék. La difusión pública de las sentencias se ha cumplido solo parcialmente, como es el caso con respecto al programa de identificación en Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék.²

Según la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, se estima que el déficit habitacional en Paraguay es de 800.000 viviendas, «de las cuales alrededor de 100.000 corresponden a la necesidad de construcción de nuevas viviendas y unas 700.000 corresponden a viviendas existentes con algún tipo de déficit (ampliación, mejoramiento o mejoramiento y ampliación al mismo tiempo)» (UTGS, 2010: 117). En Paraguay, el déficit de vivienda afecta a una importante franja de la población (desde los grupos más vulnerables, como grupos «sin techo» en asentamientos, pueblos indígenas, población rural, hasta la clase media), siendo la oferta de vivienda social insuficiente.³

1.2. Instituciones

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT, ex CONAVI), creada por Ley 3.909/10 es la única institución rectora de

² *Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Victoria Tauli-Corpuz Adición. La Relatora visitó Paraguay del 21 al 28 de noviembre de 2014, tras recibir una invitación del Gobierno. La visita de la Relatora Especial tuvo como objetivo evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país de acuerdo con los estándares internacionales, con la finalidad de ofrecer al Gobierno del Paraguay observaciones y recomendaciones para la adecuada implementación de estos estándares.

³ *Vid.*, <https://www.codehupy.org.py>

la política habitacional en la República del Paraguay, es una Institución Gubernamental de Servicio Público creada para establecer, regir e implementar la política del Sector Habitacional del país, coordinando los procesos con los actores relacionados al sector, posibilitando el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos, priorizando a las familias de escasos recursos, buscando soluciones integrales para disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. La SENAVITAT, cuenta con diferentes Programas Habitacionales que ayudarán al desarrollo del derecho a la vivienda, como lo son: Focem; Foncoop; Pueblos Originarios; Fonavis; Vy'a Renda; Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA); Crédito Hipotecario; Viviendas Económicas. Asimismo, cuenta con un programa de mejoramiento de barrios y un esquema llamado Mi País, Mi Casa, que busca facilitar el acceso a una solución habitacional a los connacionales repatriados a través de los ocho programas de vivienda antes mencionados.

Las gestiones de la SENAVITAT se centran en posibilitar el acceso a una vivienda adecuada a familias de diferentes estratos socioeconómicos de la población, mediante la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Comunidad, de Redescuento de Crédito Hipotecario y del Proyecto Piloto de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Dar seguimiento y atención a los programas y proyectos desarrollados en administraciones anteriores, brindando atención personalizada a los beneficiarios, de manera a solucionar los problemas específicos de los mismos y de sus villas. Administrar la cartera de préstamos del CONAVI y del BNV, e implementar las Leyes 1555, 1741, 2637 y complementarias, que modifican las condiciones de crédito de los anteriores programas de vivienda. Fomentar los contactos con organismos nacionales e internacionales que permitan coordinar acciones y financiar proyectos habitacionales.

Objetivos estratégicos de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat:

- Objetivo Estratégico Nacional
- Combatir la pobreza a través sus programas habitacionales y crear un desarrollo social sustentable.
- Reactivar la economía y crear empleos.
- Fortalecer a la población más vulnerable.
- Objetivo Estratégico Institucional:
- Atender las necesidades habitacionales y los servicios básicos de la población, priorizando las soluciones destinadas a las familias de escasos recursos económicos.
- Estimular y promover la construcción de viviendas económicas y preferentemente las viviendas de interés social.
- Mejorar los asentamientos humanos con participación de la comunidad.
- Considerar los impactos urbanos y ambientales.
- Fomentar la generación de fuentes de trabajo al distribuir la labor entre empresas del sector público y privado.⁴

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat

Objetivos estratégicos de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat

⁴ Vid., <https://www.senavitat.gov.py/mision-vision>

Ley 3909/10 del Fondo Nacional de la Vivienda Social Ley 2329/03 del Fondo para Viviendas Cooperativas

La Ley Orgánica Municipal 3966/2010 significó un avance en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, pues quedó establecido que los mismos tienen la obligatoriedad de elaborar el Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio - PDSM y del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial – POUT. Además, en materia normativa corresponde destacar la aprobación de dos leyes de alto impacto a nivel de desarrollo de viviendas, la Ley 3909/10 del Fondo Nacional de la Vivienda Social - FONAVIS y la Ley 2329/03 del Fondo para Viviendas Cooperativas – FONCOOP.

Ley 2329/03 del Fondo para Viviendas Cooperativas

El Decreto 1219, de 2014, por el cual se declara como prioridad nacional del Gobierno la meta «Ejecución de Programas Habitacionales», dentro del «Programa Nacional de Reducción de la Pobreza», a ser implementada mediante la gestión de la SENAVITAT. Además, este decreto encomienda al Ministerio de Hacienda la atención preferencial a los procedimientos requeridos por la SENAVITAT.

1.3. Datos y planes

Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay

La Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay (PNVH), es la primera política de estado del sector y la misma busca impulsar el mayor grado de articulación posible entre los diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil, en pos de un Paraguay más inclusivo, próspero, resiliente, y equitativo.

La PNVH está estructurada en 3 ejes temáticos: Gobernanza e Institucionalidad, que reconoce la necesidad de establecer objetivos que promuevan una mayor articulación en los diferentes niveles de gobernanza; Planificación y Diseño, que reconoce la necesidad del desarrollo planificado y sostenible de los asentamientos humanos, y Económico-Financiero, que reconoce la importancia de un sistema económico financiero eficiente y eficaz capaz de dar respuesta habitacional a todos los sectores. Cada eje cuenta con una serie de objetivos estratégicos y objetivos estratégicos específicos que identifican los aspectos de mayor importancia en el contexto actual del país con respecto al hábitat y la vivienda, y proveen directrices para la efectiva utilización de los recursos hacia el desarrollo articulado del territorio nacional. Estas a su vez, deberán ser consideradas en su momento en la revisión y actualización del Plan Nacional de Hábitat y Vivienda-PLAN-HAVI, y a través del Comité Nacional de Hábitat-CNH se buscará que todos aquellos planes sectoriales que de alguna manera se vinculen al desarrollo de la vivienda y el hábitat, contemplen acciones relacionadas a estos objetivos aquí propuestos.⁵

Los datos de vivienda en Paraguay

En cuanto a la situación de la vivienda en el país, según un informe publicado por la SENAVITAT: Más de 1,1 millón de hogares carece de viviendas o habita en casas precarias, hacinadas, ubicadas en ambientes insalubres o en situación de riesgo. El 13% del déficit habitacional es de tipo cuantitativo (demanda de «nuevas viviendas»), mientras que el 87% de tipo cualitativo (demanda de «ampliación

⁵ Vid., *Gacetilla Oficial de Política Nacional de la Vivienda y del Hábitat del Paraguay*, <https://www.senavitat.gov.py>

y/o de mejoramiento»). El peso de la demanda de «mejoramiento» pasa, en gran medida, por la precariedad o inexistencia de la cobertura de saneamiento del país: redes de distribución de agua corriente y de desagües cloacales, principalmente. Entre las falencias identificadas, el tratamiento de efluentes pasa a ser un aspecto crítico a considerar entre otros que tienen que ver con hacer a la vivienda, un elemento más sostenible.⁶ Conforme al Informe Nacional del Paraguay para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), actualmente en nuestro país, se encuentra censados un total de 1.223.165 viviendas particulares.⁷

En el marco de los programas y proyectos, desde la creación de SENAVITAT se ha beneficiado con viviendas a unas 21.000 familias y desde el Estado se ha iniciado la construcción de viviendas con sistemas prefabricados, como estrategia que permita aumentar la producción habitacional. Respecto a la asignación presupuestaria destinada al sector vivienda se observa un incremento importante en los últimos años. Así, en 2015 se ha verificado un incremento del 68% respecto al período anterior asignado a la SENAVITAT. En el ejercicio fiscal del mismo año se ha logrado alcanzar la mayor ejecución histórica de esta Institución pasando de un promedio anual de Gs. 212.779 millones a Gs. 535.684 millones, esto representa un aumento del 152% en cuanto a inversión dentro del sector vivienda. Esto permitió la culminación de unas 11.000 viviendas en 2015 logrando de esta manera un record histórico en viviendas culminadas a nivel país.⁸

Déficit Habitacional y Accionar Institucional – proyecciones: Si bien los números relacionados al déficit cualitativo son los mayores, históricamente la SENAVITAT enfocó su labor en mitigar el déficit cuantitativo, con programas de construcción de vivienda nueva. En este contexto, planteó la necesidad de invertir, también, en la disminución del déficit cualitativo. Se plantean nuevas líneas y programas de acción: mejoramiento de viviendas del Área Metropolitana de Asunción – AMA, mejoramiento del entorno y proyectos con un enfoque integral que asegure un hábitat digno. A fin de evaluar posibles tendencias y logro de objetivos, se analiza el siguiente escenario: 1. El Déficit Habitacional al último censo nacional disponible de 2012 es de 958.869 viviendas. 2. Para cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo se debería promover la provisión de unas 39.482 soluciones habitacionales por año hasta el 2030, esto tampoco asumiendo los cambios en la composición del déficit y el crecimiento poblacional. 3. El sector privado debe acompañar al sector público en la oferta de soluciones habitacionales para llegar a mitigar el crecimiento del déficit habitacional. 4. Una inversión pública de al menos un 10% anual en forma incremental y sostenida para hacer frente al cumplimiento del objetivo.⁹

Déficit habitacional y accionar institucional

⁶ Informe de la Coordinadora de Derechos Humanos en Paraguay, *Derechos Humanos 2015*, <http://codehupy.org.py>

⁷ *Vid.*, <http://habitat3.org>.

⁸ *Vid.*, <http://habitat3.org> p. 50.

⁹ Justificación del Presupuesto de la SENAVITAT, 2017, *Vid.*, [https:// www.senavitat.gov.py](https://www.senavitat.gov.py)

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Tutela al derecho de propiedad privada

En el artículo 109 de la Constitución Nacional queda reconocida y garantizada la tutela al derecho de propiedad privada, como derecho básico pero de máxima importancia para brindar seguridad a todas las personas en uso y goce del derecho de propiedad sobre sus bienes inmuebles, refiriéndose al terreno y a la vivienda. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, sin embargo cabe mencionar que la limitación del derecho a la propiedad privada, consiste en la función económica y social del mismo, admitiéndose la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social.

La expropiación como límite del derecho de propiedad, será determinada en cada caso por ley, previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley.

Protección de propietarios y arrendatarios

Tanto los derechos y obligaciones de propietarios y arrendatarios se hallan regulados y amparados jurídicamente en el marco de la Ley 1183/85 del Código Civil Paraguayo, desde los artículos 1953 y siguientes, específicamente en el artículo 1954 reglamenta el derecho fundamental del derecho de propiedad citado en el artículo 109 CN¹⁰. En dicho cuerpo legal, se hallan regulados los supuestos fácticos que crean relaciones jurídicas dentro de las figuras de arrendamientos, quedando estipulados taxativamente los derechos y obligaciones tanto para los propietarios y arrendatarios y viceversa.

Asimismo, existen previsiones legales que se aplican en los casos de incumplimiento de ciertos pactos contractuales que sugieren de mecanismos judiciales para reivindicar derechos y posesiones sobre inmuebles de quien por algún motivo se ve afectado en sus derechos de la posesión, tenencia y dominio sobre el mismo. Las figuras de desahucios y desalojos, son herramientas legales que permiten la reivindicación de derechos en los casos de incumplimiento contractuales.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Viviendas asequibles para familias en situación de pobreza

Existen políticas y programas de acciones que el Estado paraguayo se encuentra ejecutando progresivamente, mediante arrendamientos y/o adjudicaciones en cuotas sociales y a largo plazo de viviendas so-

¹⁰ Art. 1954 CCP: «La ley garantiza al propietario el derecho pleno y exclusivo de usar, gozar y disponer de sus bienes, dentro los límites y con la observancia de las obligaciones establecidas en este Código, conforme con la función social y económica atribuida por la Constitución Nacional al derecho de propiedad. También tiene facultad legítima de repeler la usurpación de los mismos y recuperarlos del poder de quien los posea injustamente. El propietario tiene facultad de ejecutar respecto de la cosa todos los actos jurídicos de que ella es legalmente susceptible; arrendarla y enajenarla a título oneroso o gratuito, y si es inmueble, gravarla con servidumbres o hipotecas. Puede abdicar su propiedad y abandonar la cosa simplemente, sin transmitirla a otra persona».

ciales, garantizando de esta manera otorgar el acceso a viviendas asequibles para aquellas familias en situación de pobreza.

En el marco de los programas de viviendas sociales, que se encuentran dentro del patrimonio del gobierno municipal o estatal, la SENAVITAT cuenta con variados programas que se focalizan dependiendo del sector a ser atendido. Entre ellos citamos el programa «Che Tapýi» que se lleva adelante con la donación de la República de China-Taiwán que pretende la construcción de 4500 viviendas en 5 años y ahora inició la licitación de la tercera fase. Su implementación se lleva a cabo bajo tres modalidades: compra de vivienda, mejoramiento o ampliación de vivienda, construcción de vivienda en lote propio y conjuntos habitacionales.¹¹

Un ejemplo práctico de la regulación mencionada, es el Convenio 124/2016, celebrado a inicios de año entre la SENAVITAT, el Ministerio de Defensa y la Itaipú, que fue refrendado para la ejecución del proyecto de construcción de viviendas en el RC4., donde se llevó a cabo la construcción de iglesia, centro comunitario, centro de salud, comisaría, escuela/colegio técnico, guardería infantil, veredas, paisajismo y empastados, además de plazas y canchas.

Asimismo, cabe mencionar el caso de las viviendas de barrio San Francisco, en el marco del programa de viviendas sociales, con provisión de servicios públicos básicos que hacen indispensable para permitir una calidad de vida acorde al comportamiento social, albergan actualmente a 1.000 familias de la zona de la Chacarita baja, que están en situación de vulnerabilidad a raíz de las últimas crecidas de diciembre 2015 y enero 2016.

Es importante señalar el Programa de Vivienda Rural, el cual está centrado en colonias rurales de todo el Paraguay. Con la construcción de las mismas, se produce un impacto social y también económico con la finalidad de generar empleo para que la gente pueda dinamizar la microeconomía.

La Ley 3637, que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), señala que serán beneficiarios de este programa los trabajadores de empresas privadas y su grupo familiar que requieran de ayuda del Estado para acceder a una vivienda adecuada, cuyos ingresos promedios se ajusten a los niveles establecidos en la mencionada Ley. Señala que el Subsidio Nacional de la Vivienda Social constituirá una ayuda estatal, sin cargo de restitución, otorgada por una sola vez a los beneficiarios de los programas de la Senavitat para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de la vivienda, con el fin de posibilitar el acceso a una vivienda digna al beneficiario y su grupo familiar.¹²

**Programa de
Vivienda Rural**

**Fondo Nacional de la
Vivienda Social.
Subsidio Nacional de
la Vivienda Social**

3.2. Alojamiento de urgencia

Actualmente el gobierno, como ayuda social y en situaciones declaradas de emergencias, tiene previsto y habilitado albergues o refu-

¹¹ *Vid.*, <http://habitat3.org>.

¹² *Vid.*, <http://www.stp.gov.py>

Albergues o refugios de carácter temporal ante catástrofes naturales

gios de carácter temporal, destinados para familias en situaciones de vulnerabilidad o calificados como damnificados que por catástrofes naturales como la inundaciones de viviendas ribereñas por crecidas constantes de los grandes ríos del Paraguay, sin embargo, esto no reviste una solución definitiva al problema social que acarrea dichos eventos naturales, constituyendo un problema constante para el Estado.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de vivienda

La Constitución Nacional¹³ prevé, en su artículo 6, aspectos referidos a la calidad de vida y, en el artículo 7, aspectos referidos al derecho a un ambiente saludable, conectados con el artículo 100 el derecho a la vivienda.

Leyes ambientales y calidad de la vivienda

En cuanto a los derechos ambientales, el país ha comenzado a posicionar estos temas en la agenda política y dispone de un extenso compendio de leyes ambientales. Entre las leyes ambientales cabe destacar las de Polución Sonora, de Calidad del Aire, de Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con cobertura de Bosques, de regulación de pesca y acuicultura, de los recursos hídricos del Paraguay, de regulación y gestión integral de los residuos sólidos.

Según el Informe elaborado por la SENAVITAT la demanda de mejoramiento es sumamente alta, de unas 500.000 viviendas, siendo de inferior las demandas de nuevas viviendas que se acerca a las 100.000 unidades, así como también las de ampliación que ascienda a 23000 unidades habitacionales.

4.2. Servicios domiciliarios

Cobertura de los servicios básicos

Respecto al nivel de vida adecuado y medios de subsistencia, se observa que los servicios básicos aún no tienen cobertura nacional y sus carencias afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la niñez, personas con discapacidad. Sin embargo, el acceso a servicios básicos se ha incrementado en los últimos años.

¹³ Art. 6 CN. De la Calidad de Vida. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

Art. 7 CN. Del Derecho a un Ambiente Saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios en Paraguay (ERSSAN) creado por Ley 1614/00 establece el marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares-EPH 2013, se estimaba que cerca del 90% de la población urbana tenía acceso a agua mejorada desde distintas fuentes, en ese año. En centros urbanos metropolitanos se cuenta con plantas de tratamiento de aguas superficiales provenientes de grandes cursos como los ríos Paraguay, Paraná y otras fuentes. El tema más complejo proviene, en esos lugares, del sistema público de distribución; mayormente obsoleto y con urgentes requerimientos que permitan su recuperación, ampliación y mantenimiento de acuerdo a la demanda.

Acceso al agua potable y alcantarillado sanitario

En otros ámbitos urbanos, la provisión de agua potable procede de fuentes subterráneas; algunos de los cuales podrían estar contaminados por la acción de los sistemas de desagües cloacales de aguas servidas de tipo doméstico o industrial y por los pozos absorbentes o las filtraciones derivadas del uso de herbicidas. Un relevamiento preliminar de la ESSAP ha determinado que gran parte de la infraestructura de tuberías está en condiciones críticas. Al respecto la ESSAP y otras organizaciones del Estado vienen desarrollando un Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento. Este proyecto, conocido con las siglas PMSAS, implica una coordinación de las entidades dedicadas al tema y cuenta con la financiación del Banco Mundial.

Por otra parte, en el tema de residuos sólidos urbanos, según la LOM el responsable de la recolección, transporte y disposición en su distrito es el gobierno municipal, siendo la SEAM la instancia coordinadora a nivel nacional. Respecto a la disposición final de la basura, según la EPH 2013 cerca del 47% de la población del país tiene acceso a algún sistema de disposición y recolección de la basura pública o privada. Se observa en la tabla siguiente que el quintil de población de ingreso per cápita más alto tiene una cobertura del servicio de 73% y el más bajo tan solo del 12%.

Los residuos sólidos urbanos

La fuente principal de energía para el hogar en el país es la hidroeléctrica. Según datos de la ANDE, el porcentaje de cobertura en 2006 era de 94,7 %, subiendo en 2014 a 99 %, en concordancia con datos de la EPH 2013. Respecto a la expansión social del servicio, se destaca como un logro la electrificación de territorios sociales; modalidad de servicio que llegó a 192 territorios sociales en 2014, beneficiando a 15.000 familias. Se debe mencionar, además, la existencia de una tarifa social destinada a las poblaciones de escasos recursos que en 2006 llegaba a 250.000 viviendas y en el año 2014 creció hasta alcanzar a 330.000 viviendas.

Fuentes de energía. Energía hidroeléctrica

En relación a las fuentes de energía para uso doméstico, según la EPH 2013, el 75% de hogares en el área urbana utiliza, preferentemente, gas como combustible para cocinar y 53 % en el área rural utiliza leña para el mismo fin. Se trata de situaciones que deberán ser atendidas mediante programas de sustitución de fuentes energéticas; a los efectos de mejorar el acceso a fuentes de energía para el hogar no contaminantes.

Por otra parte, es importante mencionar que la Superintendencia de Energías Renovables de Itaipú promueve actividades y proyectos que apuntan a concienciar sobre los beneficios de las energías limpias, con el desafío de implementarlos como alternativa válida de producción.

Desde esta instancia, algunos planes y estrategias en marcha están referidas a la instalación de un observatorio de energías renovables, como herramienta a través de la cual la coordinación nacional de energías renovables busca promover el acceso a informaciones sobre los diversos proyectos implementados a nivel país, relacionados con la energía alternativa.

Otra iniciativa constituye la utilización de paneles solares en comunidades indígenas. Algunas de estas contarán por primera vez con energía eléctrica a partir de energía solar y no dependerán exclusivamente del sistema eléctrico nacional.

Jurisprudencia para el acceso a servicios básicos

En lo que respecta a la jurisprudencia nacional para la exigibilidad del cumplimiento al acceso a servicios básicos indispensables que hacen a la calidad de vida digna de las personas, cabe mencionar la Sentencia Definitiva Núm. 49 de 17 de marzo de 2017, en el marco del juicio caratulado «Victoriano Garcete y Otros c/ ANDE s/ Amparo Constitucional promovida por el Defensor del Pueblo», en la que hace lugar y ordena la reconexión de suministro de energía eléctrica a favor del recurrente, quien había sufrido durante dos meses la ausencia de la prestación de energía eléctrica por conflictos judiciales en trámites en relación al derecho de propiedad del inmueble ocupado.

5. GARANTÍAS

5.1. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Competencia de la jurisdicción contencioso administrativa

En lo que respecta al acceso y a la protección del derecho a la vivienda en cada institución competente en la temática, como el caso del IN-DERT, SENAVITAT, SAS Y GOBIERNO MUNICIPAL, comprenden trámites administrativos autónomos para efectivizar este derecho. No obstante, contamos con jurisdicciones especializadas en lo contencioso administrativo para recurrir resoluciones administrativas a efectos de garantizar el acceso a la vivienda, la protección de la propiedad privada, acceso a los servicios básicos indispensables, entre otros derechos básicos que guarda relación a la calidad de vida digna de las personas.

5.2. Garantías penales

Garantías penales para la protección de la propiedad

Se ha mencionado en apartados anteriores sobre el artículo 142 CP, que tipifica como hecho punible la invasión al inmueble ajeno, constituyendo un delito de acción penal privada, con expectativa de pena de hasta dos años de privación de libertad o con multa según el caso. Asimismo, del derecho a la inviolabilidad de los recintos privados, es

de rango constitucional, artículo 34 CN, en el que señala que todo recinto es inviolable. Sólo podrá ser allanado o clausurado por orden judicial o con sujeción a la ley. Excepcionalmente podrá serlo, además, en caso de flagrante delito o para impedir su inminente perpetración, o para evitar daños a la persona o a la propiedad. Penalmente previsto en el artículo 141 del CP, como violación de domicilio, constituyendo un delito de acción penal a instancia de la víctima.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

En lo que respecta a la discriminación positiva del derecho a la vivienda la Constitución Nacional se refiere a la protección especial de las personas de la tercera edad, regulada en el artículo 57 de la Constitución, que establece que: «Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio»; y con el artículo 59 relativo al bien de familia que dice que «Se reconoce como institución de interés social el bien de familia, cuyo régimen será determinado por ley. El mismo estará constituido por la vivienda o el fundo familiar, y por sus muebles y elementos de trabajo, los cuales serán inembargables».

LA SENAVITAT cuenta con Disposiciones, Programas de Protección a los Pueblos Indígenas, como: 1. Resolución 1.378/11 tendiente al mejoramiento de comunidades Vy'a Renda. 2. Programa habitacional pueblos originarios, mediante el cual se realiza la aplicación de fondos de la SENAVITAT para la construcción de viviendas e infraestructura básica destinados a los pueblos originarios. Además, Paraguay cuenta con legislación referente a medidas de protección jurídica de los pueblos indígenas contra el desalojo forzoso.¹⁴

Con relación mujeres víctimas de violencia de género, así como también sus hijos menores de edad, el Ministerio de Mujer tiene albergues temporales, como: la Casa Abrigo Mercedes Sandoval, el Centro Regional de Mujeres, distribuidos en cuatro filiales en el interior del país (Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty, Pedro Juan Caballero). Cabe mencionar que recientemente en el país se ha inaugurado el Centro de Atención Integral «Ciudad Mujer Paraguay», con más de 80 servicios públicos, entre ellos el acceso a una vivienda digna.

Protección especial de las personas de la tercera edad

Programas de protección a los pueblos indígenas

Mujeres víctimas de violencia de género y niños

¹⁴ TECHO, *Derecho a una Vivienda Digna en Latinoamérica, Análisis Normativo y Jurisprudencia*.

14. PORTUGAL*

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Marco jurídico geral; 1.2. Instituições; 1.3. Dados e planos. 2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA. 3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO: 3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra; 3.2. Alojamento de emergência. 4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA: 4.1. Qualidade da moradia; 4.2. Serviços domiciliários. 5. GARANTIAS: 5.1. Políticas a serviço do direito à moradia; 5.2. Informação e participação; 5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo; 5.4. Garantias civis; 5.5. Garantias penais; 5.6. Garantias sociais. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA. 7. FONTES DA INTERNET.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Marco jurídico geral

O direito à habitação tem sido afirmado «como uma decorrência da dignidade da pessoa humana, afigurando-se indispensável para a efetivação de outros direitos fundamentais, tais como a reserva da intimidade da vida privada¹».

O Provedor de Justiça (PdJ) é, desde 1999, instituição nacional de direitos humanos, acreditada com estatuto A. Os cidadãos dirigem queixas ao PdJ relacionadas com o direito à habitação, o qual pode recomendar ao órgão competente que corrija atos ilegais ou injustos, assinalar deficiências na legislação, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação ou sugestões para elaboração de nova legislação e requerer ao Tribunal Constitucional (TC) a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas, bem

A Constituição da República Portuguesa consagra a habitação como direito fundamental

* *Abreviaturas:* AML = Área Metropolitana de Lisboa; AR = Assembleia da República; CC = Código Civil; CE = Código das Expropriações; CM = câmara municipal; CP = Código Penal; CPA = Código do Procedimento Administrativo; CPPT = Código de Procedimento e de Processo Tributário; CRP = Constituição da República Portuguesa; DL = Decreto-Lei; DLR = Decreto Legislativo Regional; DUDH = Declaração Universal dos Direitos Humanos; IHRU = Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; LGT = Lei Geral Tributária; Provedor de Justiça = PdJ; RAA = Região Autónoma dos Açores; RAM = Região Autónoma da Madeira; RCM = Resolução do Conselho de Ministros; RGIGT = Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial; RJUE = Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; RJRU = Regime Jurídico da Reabilitação Urbana; TC = Tribunal Constitucional.

¹ Acórdão 590/2004, de 6 de outubro: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/3427943/details/maximized>

**Regime Jurídico da
Urbanização e
Edificação**

como a apreciação da inconstitucionalidade por omissão. Os cidadãos podem também apresentar requerimentos, petições, reclamações ou recursos aos órgãos competentes, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA).

O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL 555/99, de 16 de dezembro², prevê a possibilidade de qualquer interessado requerer à câmara municipal (CM) que determine a execução das obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou de salubridade (artigo 89). Os direitos habitacionais podem ser invocados perante os tribunais e meios de resolução alternativa de conflitos.

Portugal é membro da Organização das Nações Unidas desde dezembro de 1955, tendo ratificado a maior parte dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada no Diário da República em 9 de março de 1978, passou a fazer parte da ordem jurídica interna portuguesa desde essa data, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais foi ratificado em 31 de julho de 1978. Em 2013, Portugal tornou-se um dos primeiros países a ratificar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que prevê um mecanismo de reclamação individual internacional para violações dos direitos consagrados no Pacto, em particular o direito a uma habitação adequada. Assinale-se, ainda, a visita a Portugal da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna, realizada em dezembro de 2016³. A Carta Social Europeia foi ratificada pelo Estado português em 6 de agosto de 1991 e a versão reformulada deste instrumento internacional (Carta Social Europeia Revista), foi ratificada em 17 de outubro de 2010.

**Incumbências para
assegurar a todos o
direito à habitação**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a habitação como direito fundamental (artigo 65), no capítulo dedicado aos direitos e deveres sociais, reconhecendo a todos o direito a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar⁴. O artigo 65.2 impõe ao Estado um conjunto de incumbências para assegurar a todos o direito à habitação. Os jovens gozam de proteção especial no acesso à habitação (artigo 70.1.c) e as pessoas idosas têm direito a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social (artigo 72.1).

O domicílio é inviolável (artigo 34) e o direito à habitação está, também, em conexão com outros direitos, como a reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.1) e deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66). É de referir, ainda, que a CRP consagra o direito à propriedade privada (artigo 62).

² *Vid.* http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis

³ *Vid.* http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2

⁴ <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Default.aspx>

O direito à habitação é configurado pelo TC como um direito que pressupõe a necessária mediação do legislador ordinário para concretizar o respetivo conteúdo, uma vez que definir como incumbência do Estado a programação e execução de uma política de habitação não significa conceder um direito imediato a uma prestação efetiva, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da ‘reserva do possível’, em termos políticos, económicos e sociais. O cidadão não é, por conseguinte, titular de um direito imediato e uma prestação efetiva, e «só poderá exigir o seu cumprimento nas condições e nos termos definidos pela lei»⁵. Acrescente-se que «a Constituição dá ao legislador uma margem de conformação para a prossecução das políticas de habitação (...) sendo, pois, indispensável conciliar o direito à habitação com os restantes direitos sociais e com interesses públicos igualmente relevantes como a proteção do ambiente, o urbanismo e um ordenamento adequado do território»⁶.

Há abundante jurisprudência sobre o regime do arrendamento para habitação, por vezes a propósito da relação entre o direito fundamental à habitação e a garantia constitucional da propriedade privada. O TC já tem acolhido que «a satisfação do direito à habitação possa implicar restrições à propriedade privada com base na função social desta e com vista à tutela e segurança da posição jurídica do arrendatário habitacional» e que «a Constituição não assegura, em toda e qualquer situação, uma prevalência do direito à habitação do senhorio sobre o do locatário, admitindo que, em certas circunstâncias, o legislador dê prevalência ao direito do inquilino»⁷.

Ainda a propósito do regime do arrendamento para a habitação, o TC julgou inconstitucional a norma⁸ segundo a qual «os inquilinos que não enviem os documentos comprovativos dos regimes de exceção que invoquem (seja quanto aos rendimentos) ficam automaticamente impedidos de beneficiar das referidas circunstâncias, mesmo que não tenham sido previamente alertados pelos senhorios para a necessidade de juntar os referidos documentos e das consequências da sua não junção», por violação do princípio da proporcionalidade, ínsito no princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2 CRP⁹.

As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português, e as normas ema-

**Tribunal
Constitucional**

**Jurisprudência sobre
o regime do
arrendamento para
habitação**

⁵ Vid. Acórdão 374/2002, de 13 de dezembro, <https://dre.pt>

⁶ Vid. Acórdão 590/2004, de 6 de outubro <https://dre.pt/pesquisa/-/search/3427943/details/maximized>

⁷ Vid. Acórdão 122/2004, de 12 de abril <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

⁸ Trata-se da norma extraída dos artigos 30, 31 e 32 do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela L 6/2006, de 27 de fevereiro, na redação dada pela L 31/2012, de 14 de agosto.

⁹ Vid. Acórdão 277/2016, de 14 de junho, proferido no processo 978/15, disponível em www.dgsi.pt.

Normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português

Construção de habitações económicas e sociais

Estratégia Nacional para a Habitação

Portal da Habitação Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

nadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático (artigo 8 CRP).

Para assegurar o direito à habitação incumbe ao Estado promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais (artigo 65.1 b CRP). O Estado, as regiões autónomas¹⁰ e as autarquias locais¹¹ definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística (artigo 65.4), com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.2).

Nas últimas décadas foram promovidas políticas públicas para apoiar as pessoas economicamente desfavorecidas, designadamente através de: i) bonificações dos empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação; ii) programas de reaquecimento e de financiamento à habitação; iii) programas de apoio à reabilitação de edifícios; iv) subsídio de renda de casa; e v) incentivos ao arrendamento, com particular destaque para os jovens. Para os grupos sociais que, estando excluídos da habitação social, não apresentavam capacidade financeira para arrendar um imóvel em mercado livre, foi posto em prática um programa para desenvolver o arrendamento social, com rendas inferiores às do mercado¹².

Em 2015, foi aprovada pelo XIX Governo Constitucional a Estratégia Nacional para a Habitação, através da RCM 48/2015, 15 de julho, para o período de 2015-2031, e estruturada em três pilares: a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos, para os quais se propunham medidas concretas para serem executadas, em colaboração estreita, entre o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais.

A legislação em vigor que se repercute no direito à habitação é vasta e diversificada e encontra-se disponível para consulta no Portal da Habitação¹³. O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) foi aprovado pelo DL 307/2009, de 23 de outubro, e alterado por último pelo DL 88/2017, de 27 de julho, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana. Através do DL 53/2014, de 8 de abril, foi aprovado um regime exce-

¹⁰ Os poderes legislativos das regiões autónomas encontram-se previstos no artigo 227 CRP. Compete às Assembleias Legislativas Regionais legislar sobre os regimes especiais de arrendamento urbano (artigo 67 i), do Estatuto Político Político-Administrativo da RAA) e sobre habitação (artigo 40 z, do Estatuto Político Político-Administrativo da RAM).

¹¹ Artigo 23.2 e 1 i, do Regime Jurídico das Autarquias Locais e da Transferência das Competências do Estado, aprovado pela L 75/2013, de 12 de setembro.

¹² *Id.* «Mercado Social de Arrendamento»: <https://www.portaldocidadao.pt>

¹³ *Id.* [Http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/legislacao/index.html](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/legislacao/index.html)

cional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, sempre que se destinem a ser afetados, total ou predominantemente, ao uso habitacional.

A regulamentação da construção e do urbanismo esteve durante décadas orientada para as construções novas, mas, em anos recentes, a resposta dada à reabilitação de edifícios consistiu, essencialmente, na aprovação de «regimes excecionais». Recentemente, passou a defender-se que a reabilitação passe a ser vista como o tipo de intervenção mais corrente em matéria de edificado, e que beneficie de um quadro regulamentar adequado às suas especificidades¹⁴.

O novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano foi aprovado pela L 6/2006, de 27 de fevereiro, e já foi sujeito a várias alterações (a última das quais pela L 43/2017, de 14 de junho). O regime do alojamento local, estabelecido no DL 128/2014, de 29 de agosto, encontra-se em processo de revisão.

O regime aplicável às habitações detidas pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, e que por elas sejam arrendadas, com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam, foi aprovado pela L 81/2014, de 19 de dezembro, e alterado pela L 32/2016, de 24 de agosto. Prevê que, no quadro da autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, estas aprovam regulamentação própria visando adaptar a lei às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias, o que não pode conduzir à definição de normas regulamentares menos favoráveis para os arrendatários, quer quanto ao cálculo do valor de rendas, quer quanto às garantias de manutenção do contrato de arrendamento (artigo 2, na redação introduzida pela L 32/2016).

Na RAA¹⁵, o DLR 23/2009/A, de 16 de dezembro, alterado pelo DLR 16/2014/A, de 1 de setembro, aprovou o regime de apoio à habitação pela via do arrendamento, designado por programa *Famílias com Futuro*, e o DLR 6/2002/A, de 11 de março, aprovou o regime jurídico da concessão dos apoios financeiros a obras de reabilitação, reparação e beneficiação em habitações degradadas, através de uma comparticipação financeira em materiais e mão-de-obra.

Na RAM, o DLR 32/2012/M, de 16 de novembro, estabelece as normas que visam a determinação, fixação e atualização das rendas das habitações sociais existentes, bem como as obrigações dos arrendatários e as consequências pelo incumprimento dessas obrigações.

Para erradicação definitiva das «barracas» existentes nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, foi aprovado em 1993 o PER (Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa), através do DL 163/93, de 7 de maio, revisto pelo DL 271/2003, de 28 de outubro, por motivo da dissociação entre o programa de apoio à construção e aquisição de fogos novos e a realidade do sector da habitação, caracterizado pela existência de um elevado número de fogos devolutos e fogos a necessitar de obras de recu-

Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa

¹⁴ Vid. «Para uma nova geração de políticas de habitação», outubro 2017.

¹⁵ Vid. http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/sr/sr-drh/texto/Tabela/Incentivo_ao_arrendamento_de_predios_ou_de_fracoes_autonomas_para_residencia_permanente.htm

peção. Como já se disse, a política no sector da habitação passou a centrar-se em favorecer e estimular a reconstrução e manutenção das habitações existentes, potenciando o aproveitamento adequado do património existente.

Precariedade habitacional

Dos resultados do inquérito realizado aos municípios¹⁶ resulta a confirmação de que persistem em Portugal situações de clara precariedade habitacional. Foram identificadas 25762 famílias como estando em situação habitacional claramente insatisfatória e existem municípios onde a percentagem de famílias em situação de carência habitacional assume uma expressão bastante significativa (acima dos 3%), sendo que na Área Metropolitana de Lisboa (AML) residem mais de 50% do total de famílias em carência habitacional¹⁷. A par dos grupos mais necessitados existem aqueles cujo rendimento é superior ao que confere o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado, mas que não conseguem aceder a uma habitação adequada ao respetivo agregado familiar no mercado.

Nova Geração de Políticas de Habitação

Em outubro de 2017, foi submetida a consulta pública a «Nova Geração de Políticas de Habitação»¹⁸ do XXI Governo Constitucional, que incluiu no seu Programa de Governo para 2015-2019 a adoção de políticas de habitação para «garantir que todos têm acesso a uma habitação em condições condignas. Vd. 3.1.

1.2. Instituições

Competências em matéria habitacional

Portugal é um Estado unitário, com duas regiões autónomas (Açores e Madeira) e 308 municípios (artigo 6 CRP). As atribuições e competências em matéria habitacional encontram-se repartidas pelos níveis de governo central, regional e local.

Secretaria de Estado da Habitação

A Secretaria de Estado da Habitação, na dependência do Ministério do Ambiente, é o departamento governamental responsável pela definição dos programas e políticas de habitação, incluindo o arrendamento urbano, a habitação de fim social ou de mercado e a reabilitação urbana. O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) prossegue as atribuições governamentais no que respeita a participações e empréstimos, concessão de garantias e participação em sociedades, fundos de investimento imobiliários, consórcios e parcerias público-privadas.

Na RAA, a Direção Regional da Habitação, integrada na Secretaria Regional da Solidariedade Social do Governo Regional, é o departamento responsável pela definição e coordenação das medidas de política habitacional, colaborando com autarquias locais e outras entidades.

Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais

À Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais da RAM cabe a definição, a promoção e a execução da política regional no setor da habitação, competindo à entidade pública empresarial IHM

¹⁶ Primeiro levantamento nacional das necessidades de realojamento das famílias portuguesas, realizado pelo IHRU.

¹⁷ *Vid.* «Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional», 2018, disponível em <http://www.portaldahabitacao.pt> (vd. 1.3.).

¹⁸ Aprovado em Conselho de Ministros, a 4 de outubro de 2017.

- Investimentos Habitacionais da Madeira, implementar a política do Governo Regional da Madeira no domínio do apoio à habitação das famílias mais carenciadas.

Localmente, os municípios dispõem de atribuições no domínio da habitação, com vista à promoção e salvaguarda dos interesses das respetivas populações (artigo 23.2 i da L 75/2013). Os municípios são responsáveis pela gestão do seu parque habitacional, pela atribuição de habitações construídas ou adquiridas pelo Estado e também cooperam com o governo central na identificação das necessidades habitacionais e na manutenção e recuperação do parque habitacional.

No Parlamento Português existem comissões permanentes especializadas em razão da matéria, entre as quais se encontra a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, à qual compete, em especial, o acompanhamento das questões relativas à política de habitação, ao arrendamento e à gestão, conservação e reabilitação do património habitacional.

1.3. Dados e planos

Forma extrema de exclusão social, não raro associada a situações de desemprego, de comportamentos aditivos (alcoolismo, toxicodependência) e de doença mental, as pessoas em situação de sem-abrigo ascendiam, em 20 de novembro de 2012, a 696¹⁹.

Definido o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) e a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo²⁰, veio a definir-se sem-abrigo a pessoa que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre i) sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ii) sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado ao efeito. A sinalização e o diagnóstico da pessoa em situação de sem-abrigo segue-se à atribuição de gestor de caso e o encaminhamento para alojamento.

O objetivo vai para além de retirar as pessoas que por algum motivo se encontram na rua, pretendendo-se criar todas as condições para evitar a que tal situação aconteça ou que, a acontecer permaneça ou se repita. As equipas de rua que fazem o acompanhamento das situações, trabalhando com as pessoas em situação de sem-abrigo no sentido da sua motivação para alterarem a sua condição, e garantem que as mesmas beneficiem de acompanhamento médico e têm acesso à alimentação, aos cuidados básicos de higiene, ao resguardo. Sempre que possível, as situações são encaminhadas para centros de emergência que garantem resposta imediata, após diagnóstico rigoroso elaborado por equipas multidisciplinares, a diferentes níveis. A saída de um centro de emergência é feita para outras respostas de alojamento, temporárias ou permanentes, adequadas a cada caso, as quais devem

Plano Nacional de Ação para a Inclusão Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo

¹⁹ *Vid.* https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006277&contexto=bd&cslTab=tab2

²⁰ *Vid.* http://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015

Levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação

existir em número suficiente para dar resposta às necessidades que tenham em conta a heterogeneidade e conseqüente especificidade dos grupos (v.g. doença mental, consumidores de substâncias psicoactivas, imigrantes).

No que respeita às pessoas em situação de carência habitacional, o Parlamento recomendou ao Governo (Resolução da AR 48/2017, de 20 de março) que procedesse ao levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação, tarefa que foi cometida IHRU, com base em dados fornecidos pelos municípios. Este levantamento teve uma taxa de participação dos municípios de 99,7%.²¹ Deste levantamento resultou existir uma forte prevalência das categorias «Barracas e Construções Precárias» e «Conjunto Urbano Consolidado Degradado, sendo a terceira tipologia urbana mais frequente o «Bairro Social». A tipologia menos frequente é o «Parque de Campismo».

Embora as preferências sinalizadas por alguns municípios se mantenham focadas na construção de novos empreendimentos habitacionais, outras soluções — como a mobilização do parque público vago, o arrendamento ou a reabilitação de fogos devolutos — poderão ser opção estratégica.

Para acomodar as 25762 famílias identificadas no território nacional como carecendo de habitação estima-se um custo aproximado de 1700ME. Para o efeito, prevê-se o recurso a várias soluções, como o apoio à família na aquisição, a compra e a construção de novas habitações, a aquisição e reabilitação de habitações existentes, o arrendamento de habitações e a atribuição de indemnizações. Pretende-se, também, que os procedimentos sejam mais céleres e eficazes, a diminuição das cargas administrativa e burocrática e, também, a implementação de regras claras, transparentes e, simultaneamente, de execução facilitada.

Dados relativos ao Parque Habitacional

Os últimos dados relativos ao Parque Habitacional disponibilizados (em abril de 2018) pelo IHRU dão conta do número de rendas emitidas (12594), do respetivo valor médio (92,84€), do montante da renda mínima (4,21€) e do número de rendas mínimas (1408)²².

Os dados que constam da Estratégia Nacional para a Habitação (de junho de 2015)²³ indicam que o Estado suportou a fundo perdido, entre 1987 e 2011, 9,6 mil milhões de euros com as diversas políticas públicas relacionadas com a habitação: bonificações de juros no crédito à habitação (73,3%); programas de realojamento (14,2%); incentivos ao arrendamento (8,4%); programas de promoção direta do extinto IGAPHE²⁴ (2,0%); programas de reabilitação de edifícios

²¹ *Vid.* https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf

²² *Vid.* http://www.portaldahabitacao.pt/ihru/_Parque_Habitacional_rendas.html

²³ *Vid.* http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/ENpH_PT_FINAL.pdf

²⁴ O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) foi criado pelo DL 88/87, de 26 de fevereiro, na sequência da extinção do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), operada pelo DL 214/82, de 29 de maio.

(1,7%); subsídios de renda da Segurança Social (0,3%); programas de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (0,1%). Os dados apresentados evidenciam, por um lado, que, ao contrário do que seria expectável, mesmo com o aumento da construção, as habitações ficaram mais caras e, por outro, que o crescimento da oferta divergiu acentuadamente da evolução do rendimento disponível das famílias portuguesas. A contração do mercado de arrendamento, por seu turno, afastou o investimento da reabilitação do parque habitacional antigo e contribuiu para o aumento das rendas e para a redução da oferta de casas para arrendar.

Por outro lado, as políticas de promoção e financiamento à aquisição de habitação própria, que poderiam ter compensado a retração do mercado de arrendamento, tiveram um efeito (perverso) no aumento dos preços, e contribuíram para que o Estado, a banca, as empresas e as famílias acumulassem uma dívida muito elevada — os proprietários com encargos associados à compra de habitação aumentaram 48% na última década, representando já 43% do total de proprietários, em 2011²⁵ —, associada a um grande número de fogos devolutos.

Em 2011, o número de alojamentos em Portugal superou em 45% o número de famílias. Cerca de 32% dos alojamentos existentes eram residências secundárias ou estavam desocupados, o que representa um aumento de 2,7 p.p. entre 2001 e 2011. Quase metade dos alojamentos vagos, que se encontravam para venda, tinha sido construída na última década. Apenas 12% dos alojamentos disponíveis para arrendamento estavam localizados em edifícios mais recentes (construídos após 2001).

Estas políticas promoveram a expansão de periferias urbanas, em muitos casos segregadas e desqualificadas, e geraram enormes superfícies de «solo artificializado».

Com a crise económica, assistiu-se à quebra do mercado de compra e venda de imóveis. Se, por um lado, as entidades bancárias viriam a adotar políticas mais restritivas na concessão de crédito, por outro, as famílias evitaram assumir encargos a longo termo, preferindo o mercado de arrendamento, que possibilita uma mais fácil migração em busca de oportunidades de trabalho. A maior procura teve por efeito a inflação dos valores dos montantes de renda.

A evolução dos preços de vendas de habitação foi objeto de estudo publicado em 29-1-2018, estando disponível para consulta na página oficial do Instituto Nacional de Estatística²⁶.

Políticas de promoção e financiamento à aquisição de habitação própria

Quebra do mercado de compra e venda de imóveis

2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA

O direito à habitação compreende medidas de salvaguarda contra a privação da habitação. A L 13/2016, de 23 de maio, veio alterar o

²⁵ *Vid.* https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=149571899.

²⁶ *Vid.* https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=317157010.

Medidas de salvaguarda contra a privação da habitação

CPPT e a LGT, no sentido de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal, estabelecendo restrições à venda executiva de imóvel que seja habitação própria e permanente do executado.

A expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.2 CRP).

CE protege o inquilino habitacional

O CE protege o inquilino habitacional, obrigado a desocupar o fogo, em consequência de caducidade do arrendamento resultante de expropriação, ao prever que pode optar entre uma habitação cujas características, designadamente de localização e renda, sejam semelhantes às da anterior ou por indemnização satisfeita de uma só vez (artigo 30). É atribuído um direito de preferência ao arrendatário na compra e venda ou dação em cumprimento do local arrendado há mais de três anos (artigo 1091.1 a CC). A atribuição de um período de deferimento da desocupação do locado consta de várias normas legais, estando prevista a suspensão da execução, caso se trate da habitação do executado e também o diferimento da desocupação do imóvel arrendado para habitação, que pode ser fundado em carência de meios do arrendatário (no caso de o fundamento da resolução ser a falta de pagamento das rendas) e no facto de o arrendatário ser portador de deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%. Quando o deferimento da desocupação do imóvel locado para habitação tiver subjacente uma resolução do contrato de arrendamento por não pagamento das rendas, a decisão é officiosamente comunicada ao Fundo de Socorro Social do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que pagará as rendas ao exequente (artigos 1087 CC, 863 a 865 do Código de Processo Civil e 15M e 15N do Novo Regime do Arrendamento Urbano).

Normas de proteção dos direitos dos arrendatários

O regime do arrendamento apoiado para habitação também contém normas de proteção dos direitos dos arrendatários, sem prejuízo de os contratos de arrendamento apoiado se regerem também pelo CC, designadamente, a delimitação das situações em que a entidade locadora pública pode promover a transferência do agregado familiar para outra habitação (artigo 16A); a possibilidade de, em caso de mora no pagamento das rendas, poder ser celebrado um acordo de liquidação de dívida (artigo 20.4); a consagração de condições cumulativas para admitir a cessação do contrato por renúncia (artigo 26) e, bem assim, a obrigação de os agregados alvos de despejo com efetiva carência habitacional serem encaminhados para soluções legais de acesso à habitação ou para prestações de apoio habitacionais (28.6).

Foi definido um regime extraordinário de proteção dos devedores em virtude da situação de endividamento e de insolvência das famílias por força da assunção de débitos relacionados com a aquisição, construção ou reconstrução de habitação. Destaca-se o DL 227/2012, de 25 de outubro, que estabeleceu um conjunto de medidas de prevenção do incumprimento e, bem assim, a regularização das situações de incumprimento de contratos celebrados com consumidores que se revelem incapazes de cumprir os compromissos financeiros assumidos perante instituições de crédito, por factos de natureza di-

versa, em especial o desemprego e a quebra anómala dos rendimentos auferidos em conexão com as dificuldades económicas. Estas medidas aplicam-se, designadamente, aos contratos de crédito garantidos por hipoteca de imóveis e para a aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento e à aquisição de terrenos para construção de habitação própria.

Foi também aprovado um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil (L 58/2012, de 9 de novembro), em resultado do qual a jurisprudência portuguesa já entendeu que «o simples desencadear, por parte do devedor de crédito à habitação, junto a instituição financeira credora, do procedimento com vista à adoção de medidas de proteção, constitui motivo justificado, só por si, para paralisar o processo executivo»²⁷.

Nos últimos anos, tem-se assistido à intensificação da atividade turística, em alojamento local²⁸, no centro histórico das cidades de Lisboa e Porto. Apesar dos benefícios associados a essa atividade, nomeadamente a reabilitação urbana, o seu rápido desenvolvimento tem vindo a afetar o direito à habitação das populações mais vulneráveis, preocupação aliás expressa pela Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna, que recomendou que os arrendamentos de curta duração sejam estritamente monitorizados e regulados de modo a garantir que não têm impacto negativo no custo da habitação e que não agravam as desigualdades e aumentam a exclusão habitacional²⁹.

Cerca de duas mil famílias foram despejadas nos últimos quatro anos do centro histórico de Lisboa³⁰. Em 2017, registou-se no município de Lisboa o valor de renda mais elevado de Portugal (correspondente a 9,62€/m²) e, no mesmo ano, a AML concentrou cerca de um terço dos novos contratos de arrendamento do País —mais de metade dos novos contratos de arrendamento registaram-se no conjunto das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto³¹. Tendo em conta esta realidade, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou, em 28/2/2018, a criação da linha telefónica «SOS Despejo» contra o *bullying imobiliário* em Lisboa, um serviço informativo gratuito, para esclarecer os direitos dos moradores.

Regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil

Dois mil famílias foram despejadas nos últimos quatro anos do centro histórico de Lisboa

²⁷ Vid. Acórdão proferido no processo 506/11.6TBANC-A.E1, em 21 de abril de 2016, pelo Tribunal da Relação de Évora (www.dgsi.pt).

²⁸ O alojamento local recebeu 2,6 milhões de hóspedes (+13,3%), que originaram 6,3 milhões de dormidas (+19,1%). Vd. Estatísticas do Turismo, 4 de agosto de 2017, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=281328360&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

²⁹ Vid. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 28/2/2017, in <http://www.ohchr.org/en>

³⁰ Vid. <http://www.am-lisboa.pt/101000/1/009431,042018/index.htm>

³¹ Vid. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=314753314&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO

3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra

Habitações sociais

O Regime do Arrendamento Apoiado para Habitação (L 32/2016, de 24 de agosto) é aplicável «(...) às habitações detidas por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam» (artigo 2.1). São as comumente designadas *habitações sociais*.

Programa PROHABITA Programa Reabilitar para Arrendar

Para resolver situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional, em especial os casos de quem reside permanentemente em edificações, partes de edificações ou estruturas provisórias, caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação, foi aprovado em 2004 o *Programa PROHABITA*, concretizado mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU e CM ou associações de municípios. O *Programa Reabilitar para Arrendar* destina-se ao financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, localizados em áreas de reabilitação urbana e destinados predominantemente a arrendamento em regime de renda condicionada. Podem candidatar-se ao programa pessoas singulares ou coletivas, de natureza privada ou pública, que sejam proprietárias dos edifícios, ou parte de edifícios, a reabilitar.

Localmente, algumas CM estabeleceram programas de apoio ao arrendamento. Por exemplo, a CM de Lisboa criou o subsídio municipal ao arrendamento, nos termos do qual o arrendatário pode receber até um terço do valor da renda habitacional.

Subsídio de renda

No âmbito do arrendamento privado foi definido (DL 156/2015, de 10 de agosto) o *subsídio de renda* que se destina a proteger os inquilinos economicamente mais vulneráveis, designadamente os idosos, face aos aumentos das rendas que resultem da aplicação do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), ajudando-os a manter as casas onde têm habitação permanente.

Programa Porta 65 Jovem

Para apoiar o arrendamento à habitação pelos jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, foi lançado o *Programa Porta 65 Jovem* (DL 308/2007, de 3 de setembro), que garante a atribuição de uma percentagem do valor da renda a título de subvenção mensal. Para pessoas maiores de 18 anos, e portadoras de deficiência igual ou superior a 60%, encontra-se disponível o *crédito bonificado à habitação* (L 64/2014, de 26 de agosto), que inclui empréstimos destinados à aquisição, à ampliação, à construção e à realização de obras de conservação ou beneficiação de habitação própria permanente.

Nova Geração de Políticas de Habitação

Recentemente, através da RCM 50-A/2018, de 2 de maio, foram aprovados vários diplomas para concretizar a *Nova Geração de Políticas de Habitação*, com dois objetivos prioritários: garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas e criar as condições para que a reabilitação

se torne na forma de intervenção predominante, tanto ao nível do edificado como das áreas urbanas. Foram aprovados os seguintes programas³²: i) *1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação*, através do qual se pretende, mediante a concessão de apoio público, criar as condições para proporcionar o acesso a uma habitação adequada a pessoas que vivem em situações habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para encontrar uma solução habitacional no mercado; ii) *Programa de Arrendamento Acessível*, o qual visa promover a oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, de acordo com uma taxa de esforço comportável pelas pessoas e agregados. Pretende-se responder às necessidades de uma larga faixa da população com rendimentos intermédios, que têm dificuldade em obter habitação adequada no mercado, sem sobrecarga de custos, mas cujos rendimentos são superiores aos que permitiriam aceder a apoio habitacional público; iii) *Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial*, que visa facilitar a mobilidade habitacional das famílias atualmente residentes em áreas de forte pressão urbana e que queiram fixar-se em territórios de baixa densidade. Favorece-se, ao mesmo tempo, a oferta de habitação para arrendamento a custos acessíveis nas áreas de maior pressão da procura; iv) *Programa da Habitação ao Habitat*, que procura promover a integração socio territorial dos bairros de arrendamento público e a melhoria global das condições de vida dos seus moradores, assentando em soluções de gestão integrada e participada, de concertação de objetivos e de articulação das atuações das diferentes áreas governativas e entidades presentes nos bairros em questão.

A par destes instrumentos, o Conselho de Ministros aprovou um conjunto de diplomas com o objetivo de garantir acesso à habitação a quem não tem resposta por via do mercado, nomeadamente: i) proposta de lei que estabelece taxas autónomas diferenciadas para os arrendamentos habitacionais com contratos de longa duração, alterando para o efeito o Estatuto dos Benefícios Fiscais. Estabelece um enquadramento fiscal com uma diferenciação progressiva, que promove a estabilidade do arrendamento habitacional de longa duração, criando condições favoráveis à celebração de novos contratos ou à renovação de contratos existentes por períodos iguais ou superiores a 10 ou 20 anos. Pretende incentivar uma oferta de habitação para arrendamento que responda a necessidades de longo prazo, em condições adequadas ao desenvolvimento da vida familiar, como uma verdadeira alternativa à aquisição de casa própria, salvaguardando a segurança e a estabilidade dos agregados familiares que permaneceram ao longo de décadas numa habitação arrendada, sobretudo, das pessoas de idade mais avançada; ii) proposta de lei que procede a alterações legislativas em matéria de arrendamento urbano, incluindo medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre os direitos dos arrendatários e dos senhorios, a proteger os arrendatários em situação de especial fragilidade e a promover a segurança e estabilidade do arrendamento.

³² Vid. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=205>

Foi ainda aprovado o regime extraordinário relativo ao abastecimento provisório de energia elétrica às habitações precárias, abrangendo famílias em situação económica e social vulnerável. São criadas condições para a ligação à rede pública de distribuição de energia elétrica e para a celebração dos contratos de fornecimento de eletricidade aos fogos integrados nos núcleos de habitações precárias identificados pelas CM.

3.2. Alojamento de emergência

Rede de Serviços e Equipamentos Sociais

A Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, tutelada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social através do ISS, IP (Instituto da Segurança Social), é o principal elemento de promoção e desenvolvimento da proteção e inclusão social. É constituída por entidades de natureza solidária proprietárias de equipamentos que prestam respostas sociais especialmente dirigidas às pessoas em situação de vulnerabilidade e que incluem soluções de alojamento de emergência em *Centros de Acolhimento Temporário, Comunidades de Inserção e Casas Abrigo* distribuídos por todo o País³³.

Regime do Arrendamento Apoiado para a Habitação

O Regime do Arrendamento Apoiado para a Habitação prevê um regime excecional para a atribuição de habitações, em arrendamento apoiado, a pessoas em situação de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral, incluindo as relativas a violência doméstica (artigo 14).

Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente

O objetivo do Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (DL 29/2018, de 4 de maio) é responder, de forma rápida, às situações de agregados familiares privados da sua habitação, temporária ou definitivamente, por causas imprevisíveis resultantes de desastres naturais (inundações, sismos, incêndios) ou de movimentos migratórios. Baseia-se na concessão de apoio financeiro, mas também inclui prestações em espécie (materiais de construção) e apoio técnico. O apoio financeiro é disponibilizado através de participações destinadas a suportar despesas relacionadas com (i) o alojamento imediato, (ii) o arrendamento de habitação e (iii) a reabilitação ou reconstrução de habitações danificadas. Cabe ao IHRU a respetiva gestão, através da concessão dos financiamentos e da celebração de protocolos com os municípios e ainda com as Regiões Autónomas e os serviços sociais, caso assim se justifique.

Em julho e outubro de 2017, deflagraram em Portugal continentais incêndios florestais de enormes proporções que danificaram ou destruíram, total ou parcialmente, mais de 900 habitações permanentes, tendo sido aprovadas (DL 142/2017, de 14 de novembro, e L 108/2017, de 23 de novembro) medidas e programas especiais de apoio à reconstrução. No Orçamento de Estado de 2018 foi estabelecida uma dotação no valor global de 187ME para financiamento de

³³ A *Carta Social* contém toda a informação sobre as instituições que compõem a *Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*, a sua localização, atividades e o tipo de respostas prestadas e encontra-se disponível informaticamente através da internet em www.cartasocial.pt.

despesas com indemnizações, apoios, prevenção e combate aos incêndios, incluindo a reconstrução das habitações.

4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA

4.1. Qualidade da moradia

A qualidade da habitação é garantida no artigo 65 CRP quanto à sua dimensão, condições de higiene e conforto, e constitui uma incumbência do Estado, estando o direito concretizado no Regulamento Geral das Edificações Urbanas³⁴. Nos artigos 80 e seguintes do RJUE encontra-se previsto o dever municipal de fiscalização prévia (para emissão de licença de utilização) e sucessiva (para garantir a salubridade e conservação das edificações). Existem vários diplomas legais que regulamentam a reabilitação urbana, por forma a incentivar a renovação do tecido urbano com qualidade³⁵. Existem vários programas financeiros para a reabilitação urbana³⁶. Para garantir o bom enquadramento ambiental da habitação é obrigatória a ligação da rede predial de esgotos à rede pública de saneamento de águas residuais caso esta se situe a menos de 20 metros do limite da propriedade³⁷. No Decreto 44220, de 3 de março de 1962³⁸, determina-se que, no caso de haver edifícios nas imediações dos terrenos escolhidos para a implantação de cemitérios, e se houver reclamações, deverá deixar-se um intervalo de 10 metros que estabeleça a separação, sem que, no entanto, se vede a utilização de tal espaço para quaisquer fins. É ainda necessário proceder à limpeza do mato e proceder à gestão das árvores situados a menos de 50 metros das habitações³⁹. No Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁴⁰ determina-se a necessidade de articular a política de ordenamento do território com o ambiente. Não existe qualquer regulamentação urbanística quanto à gentrificação e à sobrelotação.

**Regulamento Geral
das Edificações
Urbanas**

³⁴ *Vid.* DL 38382/51, de 7 de agosto, em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1217&tabela=leis

³⁵ Regime jurídico da reabilitação urbana (DL 307/2009, de 23 de outubro): [https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34511675/view?q=reabilita%C3%A7%C3%A3o+urbana;Regime+excecional+e+tempor%C3%A1rio+a+aplicar+%](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34511675/view?q=reabilita%C3%A7%C3%A3o+urbana;Regime+excecional+e+tempor%C3%A1rio+a+aplicar+%C3%A0+reabilita%C3%A7%C3%A3o+urbana;Regime+excecional+e+tempor%C3%A1rio+a+aplicar+%C3%A0+reabilita%C3%A7%C3%A3o+urbana)

³⁶ *Vid.* <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/index.html>

³⁷ Artigos 59 e 69 e 72.2 DL 194/2009, de 20 de agosto, e artigos 42.3 e 48.4 DL 226-A/2007, de 31 de maio.

³⁸ *Vid.* <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/517993/details/normal?q=Decreto+44220>

³⁹ DL 124/2006, de 28 de junho, que institui as Medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34482975/view?q=Decreto-Lai+n.%C2%BA%20124%2F2006%2C>

⁴⁰ *Vid.* http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_assunto_diploma.php?buscajur=ambiente+&pagina=1&ficha=1&nid=2333&tabela=leis

4.2. Serviços domiciliares

Serviços públicos essenciais

Os serviços de comunicações eletrónicas, de fornecimento de água, energia elétrica e gás natural são considerados serviços públicos essenciais (L 23/96, de 26 de julho), pelo que os seus utentes beneficiam de uma proteção reforçada em alguns aspetos, designadamente, no que toca à suspensão do fornecimento do serviço público, prescrição, caducidade e mecanismos de resolução de conflitos.

Não obstante a existência de um mercado liberalizado de eletricidade e gás natural, as tarifas e preços para a energia elétrica e para o gás natural são aprovados e publicados pela Entidade Reguladora de Serviços Energéticos⁴¹.

Consumidores economicamente vulneráveis. Tarifas sociais de energia elétrica e de gás natural

Simultaneamente, a proteção dos consumidores economicamente vulneráveis é garantida através das tarifas sociais de energia elétrica e de gás natural (DL 138-A/2010, de 28 de dezembro e DL 101/2011, 30 de setembro), que se traduzem num desconto na tarifa de acesso às redes de eletricidade e de gás natural para os agregados familiares de baixos recursos e beneficiários de determinadas prestações sociais⁴². Recentemente, o benefício da tarifa social foi também atribuído aos clientes finais do fornecimento dos serviços de águas (DL 147/2017, de 5 de dezembro).

Acesso à água

No que respeita ao acesso à água, vigora em Portugal o princípio da exploração e da gestão públicas da água — alteração da Lei da Água (L 58/2005, de 29 de dezembro) pela L 44/2017, de 19 de junho — e o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos (aprovado pelo DL 194/2009, de 20 de agosto) prevê que os municípios, associações de municípios ou áreas metropolitanas possam prestar estes serviços diretamente, em regime de parceria, através de delegação em empresa municipal ou de concessão (artigos 14, 16, 17, 31). Por regra, todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso próximo às infraestruturas de abastecimento público de água, devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e encontrar-se ligados aos respetivos sistemas públicos (arts. 4 e 69 DL 194/2009, de 20 de agosto).

Ruído doméstico

Por sua vez, o ruído doméstico é, em princípio, assunto privado, mas, quando tem origem em atividades licenciadas por autoridades públicas há lugar à intervenção das CM, que se inicia através de medições. A Polícia de Segurança Pública apenas pode intervir, no interior dos edifícios familiares, se o ruído afetar a ordem pública. Sem executar medições, os agentes das forças policiais têm de testemunhar o ruído no exterior e devem advertir os vizinhos para as consequências do seu comportamento ilícito.

⁴¹ *Vid.* <http://www.erse.pt/pt/electricidade/tarifaseprecos/Paginas/default.aspx> e <http://www.erse.pt/pt/gasnatural/tarifaseprecos/Paginas/default.aspx>

⁴² *Vid.* <http://www.tarifasocial.dgeg.pt/>

5. GARANTIAS

5.1. Políticas a serviço do direito à moradia

O programa *PER* – Programa Especial de Realojamento, criado em 1993, teve como objetivo a erradicação das barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP). Para o efeito, os municípios e os organismos da administração central do Estado assinavam um acordo de adesão com o compromisso de efetuar um recenseamento de todos os núcleos de alojamento precário nos respetivos territórios e dos agregados familiares neles residentes. Assumiam, ainda, o compromisso de realojar essas famílias e demolir os alojamentos em que residiam.

Programa Especial de Realojamento

As famílias a realojar nos 27 municípios aderentes totalizavam, em 1993/94, 48416 agregados, sendo que 33415 residiam na AML e as restantes 15001 na AMP. O Município de Lisboa — com 11129 famílias — era o mais representativo.

Passados, aproximadamente, 25 anos desde a criação do PER, constata-se que a execução física do programa atingiu perto de 72% dos fogos previstos nos acordos de adesão, tendo a AMP uma taxa de execução de 78,8% e a AML de 68,6%. Foram realojadas 34759 famílias e não recorreram ao realojamento, por motivos diversos, 11126 agregados. Não terão sido realojadas 2531 famílias recenseadas, o que significa 5,2% do total do programa.

Como já se referiu, o IHRU fez o levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação.

A Estratégia Nacional para a Habitação (ENpH), aprovada através da RCM 48/2015, de 15 de julho, teve como principal objetivo a criação de condições que facilitassem o acesso das famílias à habitação. A ENpH integra medidas concretas a desenvolver, elencando também as entidades competentes e os indicadores de monitorização da sua implantação, assumindo uma natureza mais operativa, estruturada em três pilares — a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos — que agregam um conjunto de medidas setoriais que operacionalizam e efetivam os diferentes regimes legais que têm sido aprovados nos últimos quatro anos.

Estratégia Nacional para a Habitação

Ainda que algumas CM prevejam o agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (que constitui receita municipal) quando de fogos devolutos se trate, visando tal penalização dinamizar a reabilitação de edifícios e o mercado de arrendamento, a maioria das autarquias decide não aplicar a taxa agravada, o que desincentiva os proprietários a manter os seus imóveis em boas condições.

O IHRU viria a propor, no âmbito do já referido Levantamento Nacional das Necessidade de Realojamento Habitacional, a criação de uma base única com todos os agregados familiares realojados e a realojar, com o objetivo de evitar casos de duplicações e subarrendamentos de habitações promovidas com dinheiros públicos.

Levantamento Nacional das Necessidade de Realojamento Habitacional

O RJIGT (DL 80/2015, de 14 de maio) expressamente estipula que os planos municipais e intermunicipais de ordenamento e planeamento territorial corrijam distorções de oferta no mercado imobili-

liário e garantam a oferta de terrenos e lotes destinados a edificações, com rendas ou a custos controlados.

O RJUE prevê que o alvará de licença de operação de loteamento ou de obras de urbanização, promovidas por particulares, especifiquem os fogos destinados a habitações a custos controlados, quando previstos.

O RJRU estrutura as intervenções de reabilitação.

Com o mercado do arrendamento a registar uma procura superior à oferta, nomeadamente nos grandes centros urbanos, as rendas sofreram um aumento considerável, o que justificou a previsão de apoios por parte do Estado e das autarquias, designadamente, o Porta 65 jovem, o mercado social de arrendamento, o arrendamento apoiado, o subsídio de renda e diversos apoios locais.

Incentivos fiscais — quer por parte da administração central quer por parte da administração local — são previstos em caso de reabilitação do edificado e de aquisição de habitação própria por quem está em situação de maior precariedade económica.

O Conselho de Ministros aprovou, em abril de 2018, um pacote legislativo, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida das populações, a revitalização das cidades e a promoção da coesão social e territorial. Para alcançar os objetivos definidos, foram aprovados diversos programas.

**Programa de Apoio
ao Acesso à
Habitação**

Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, através do qual se pretende, mediante a concessão de apoio público, criar as condições para proporcionar o acesso a uma habitação adequada a pessoas que vivem em situações habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para encontrar uma solução habitacional no mercado.

**Programa de
Arrendamento
Acessível**

Programa de Arrendamento Acessível, o qual visa promover a oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, de acordo com uma taxa de esforço comportável pelas pessoas e agregados e responder às necessidades de uma larga faixa da população com rendimentos intermédios, que têm dificuldade em obter habitação adequada no mercado sem entrarem em sobrecarga de custos, mas cujos rendimentos são superiores aos que permitiriam aceder a apoio habitacional público.

**Programa da
Habitação ao Habitat**

Programa da Habitação ao Habitat, o qual procura promover a integração socioterritorial dos bairros de arrendamento público e a melhoria global das condições de vida dos seus moradores. O programa assenta em intervenções-piloto que terão como âncora soluções inovadoras de gestão integrada e participada, de concertação de objetivos e de articulação das atuações das diferentes áreas governativas e entidades presentes nos bairros em questão, e de desenvolvimento de processos colaborativos de tomada de decisão e de construção de compromissos para a ação.

**Regime
extraordinário
relativo ao
abastecimento
provisório de energia
elétrica às habitações
precárias**

Regime extraordinário relativo ao abastecimento provisório de energia elétrica às habitações precárias que abrangem famílias em situação económica e social vulnerável, que criou condições para a ligação à rede pública de distribuição de energia elétrica e para a celebração dos contratos de fornecimento de eletricidade aos fogos integrados nos núcleos de habitações precárias identificados pelas CM.

5.2. Informação e participação

A participação cívica e o direito a ser informado sobre a gestão de assuntos públicos encontra-se expressamente consagrada na CRP (artigos 9.º, 48.º e 109.º). A par do direito de sufrágio, a CRP consagra o instituto do referendo e o exercício do direito de petição e ação popular, a consulta pública e o orçamento participativo. Está estabelecida a consulta pública direta a propósito do processo legislativo em matéria de ambiente, planeamento e ordenamento do território e garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e gestão territorial e na prossecução do direito ao ambiente. É concedido particular relevo à participação das populações na resolução de problemas habitacionais⁴³.

O artigo 60.3 CRP consigna o direito das associações de consumidores serem ouvidas nas questões atinentes à defesa dos consumidores. Está igualmente estabelecido (L 83/95, de 31 de agosto) o dever de audiência prévia, na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos, dos cidadãos interessados e das entidades que promovam os interesses suscetíveis de ser afetados por aqueles planos ou decisões.

Na revisão do RJIGT (DL 80/2015, de 14 de maio) consignaram-se (artigo 5.º) especiais garantias em matéria de direito à informação e participação⁴⁴.

No âmbito da avaliação do impacto de projetos públicos e privados no ambiente (DL 152-B/2017, de 11 de dezembro), após a emissão da decisão de conformidade do estudo de impacto, a autoridade administrativa promove, no prazo de cinco dias, a publicitação e a divulgação do procedimento de avaliação do impacto ambiental, dando início à consulta pública, que decorre por um período de 30 dias (artigo 15.º). A prática administrativa revela que o envolvimento das populações afetadas na sua qualidade de vida por novos usos económicos — pedreiras, parques eólicos, empreendimentos hidroelétricos, centrais fotovoltaicas, fábricas — continua a ser escasso, em meios e tempo. Nem sempre é devidamente ponderado o impacto para a comunidade local, nem são avaliadas alternativas em termos de localização.

Enquanto titulares de direitos de participação política, os cidadãos podem formular petições ao Governo e à AR (L 43/90, de 10 de agosto, alterada pela L 6/93, de 1 de março, e L 15/2003, de 4 de junho).

A nível local, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões de natureza política, económica, social e cultural é assegurada no âmbito do processo eleitoral, do ato eleitoral e ao longo do mandato dos eleitos.

Participação cívica e o direito a ser informado sobre a gestão de assuntos públicos

⁴³ Dispõe o artigo 65.2 b: «Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação».

⁴⁴ Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais.

5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo

No âmbito dos programas e dos planos territoriais são reconhecidas aos interessados as garantias gerais dos administrados previstas no CPA e no regime de participação procedimental, nomeadamente, o direito de ação popular, o direito de apresentação de queixa ao PdJ, o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público. No âmbito dos planos intermunicipais e municipais é, ainda, reconhecido aos particulares o direito de promover a sua impugnação direta.

**Queixa y acción
judicial**

Os particulares que sejam lesados no seu direito à habitação por motivo de deficientes condições de salubridade e segurança de edificação propriedade de terceiro podem apresentar queixa junto da CM, solicitando que intime o proprietário a repor os requisitos funcionais da fração ou edifício. Caso se sintam lesados pela inércia administrativa, podem intentar ação judicial com vista à condenação na prática de ato ou conduta legalmente devidos.

Quando ocupem uma habitação social podem, do mesmo modo, apresentar reclamação junto da entidade gestora do bairro social, em ordem à melhoria das condições de habitabilidade e, se necessário, acionar judicialmente a entidade pública responsável.

Amiúde, dirigem-se ao PdJ solicitando a sua intervenção junto das empresas municipais ou de outras entidades públicas com atribuições no domínio da habitação social, em ordem à revisão de rendas, execução de benfeitorias ou reparações nos fogos que lhes estão atribuídos, à mudança de tipologia do fogo ou à atribuição de um alojamento condigno. Nas situações em que os cidadãos reclamam o indeferimento de um pedido de cedência ou arrendamento de uma habitação social, ou de um apoio financeiro destinado a custear a habitação, a intervenção do PdJ é limitada. Se a recusa é determinada pela indisponibilidade de edifícios ou de recursos financeiros, nada está este órgão do Estado em condições de opor. Nestes casos, apenas se afere se a atuação administrativa se conforma com as normas jurídicas aplicáveis, se foram observados os princípios gerais de direito e a decisão proferida se encontra devidamente fundamentada.

Assinala-se uma decisão judicial do Tribunal Central Administrativo do Sul, que reconheceu que a proteção das necessidades elementares de habitação prevalece sobre o interesse geral em assegurar o cumprimento da lei, mau grado a eventual perda de receitas públicas. Em junho de 2012, o tribunal reconheceu que o alojamento constituía a principal residência do agregado familiar, que incluía duas crianças, e determinou a revogação de ordem de despejo por não pagamento de renda de uma habitação social, considerando não dispor a família de outra habitação condigna nem de meios económicos bastantes.

**Código de Processo
nos Tribunais
Administrativos**

Entre os meios contenciosos, a já mencionada ação popular de natureza administrativa consubstancia um meio processual especialmente adequado para promover a prevenção e a cessação das infrações contra a saúde pública, o ambiente e a qualidade de vida e para requerer o ressarcimento por danos patrimoniais sofridos como consequência da infração. Pode ainda referir-se a possibilidade de o particular fazer uso do meio processual de intimação para proteção de direitos, liberdades

e garantias regulado no Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁴⁵.

A lei regula as condições em que pode ser concedida proteção judiciária, prevendo as modalidades de nomeação de defensor oficioso e isenção de custas e preparos⁴⁶.

No domínio do consumo de serviços públicos essenciais — água e resíduos, eletricidade e gás natural, comunicações eletrónicas, serviços postais —, podem os utentes fazer uso do livro de reclamações em formato eletrónico, através do seguinte endereço eletrónico: <https://www.livroreclamacoes.pt/apoio-utilizador>⁴⁷ (para além de poderem recorrer à arbitragem, como adiante se verá).

Do mesmo modo, os utentes podem recorrer aos serviços prestados pelos Julgados de Paz, tribunais com características especiais, competentes para resolver causas de natureza cível de valor reduzido (de valor não superior a 15000€), de forma rápida e com custos reduzidos.

Podem, ainda, apresentar reclamações junto da entidade reguladora do sector e do PdJ.

Como já se disse, a CM de Lisboa criou uma *unidade de intervenção integrada* para ajudar as pessoas ameaçadas por despejo ou *bullying imobiliário*.

O IHRU disponibiliza informação sobre as condições de acesso a habitação social na sua página da internet (<http://www.inr.pt/content/1/67/habitacao-social>) e também os municípios divulgam os programas destinados a suprir as necessidades habitacionais dos munícipes nas respetivas páginas eletrónicas.

Serviços públicos essenciais

Julgados de Paz

Bullying imobiliário

5.4. Garantias civis

A mediação e a arbitragem são duas formas de resolução alternativa de litígios que podem ter lugar em Centros de Arbitragem⁴⁸. A arbitragem pode ser voluntária (Lei da Arbitragem Voluntária, aprovada pela L 63/2011, de 14 de dezembro) ou necessária, como é no caso dos litígios de consumo no âmbito dos serviços públicos essenciais (artigo 15 do Regime dos Serviços Públicos Essenciais, aprovado pela L 23/96, de 26 de julho). A Rede de Arbitragem de Consumo

Centros de Arbitragem

Rede de Arbitragem de Consumo

⁴⁵ O Tribunal Administrativo Central do Sul condenou o município de Lisboa a executar obras coercivas em imóvel arrendado e firmou a seguinte jurisprudência: A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, regulada nos artigos 109 a 111 CPTA, é um meio processual principal de carácter urgente, que abrange a proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e os direitos de natureza análoga. A titular de um contrato de arrendamento pode socorrer-se de tal meio processual para compelir o proprietário à realização de obras necessárias e assim poder regressar ao local arrendado, do qual havia sido desalojada. Acórdão de 10.2.2011, Processo 6347/10.

⁴⁶ L 34/2004, de 29 de Julho, na redação introduzida pela L 47/2007, de 28 de agosto.

⁴⁷ O regime jurídico do livro de reclamações foi aprovado pelo DL 156/2005, de 15 de setembro, tendo sido alterado pelos DL 371/2007, de 6 de novembro, 118/2009, de 19 de maio, 317/2009, de 30 de outubro, e 242/2012, de 7 de novembro.

⁴⁸ *Vid.* mais informação em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/arbitragem/anexos-arbitragem/perguntas-frequentes#a1>.

(L 144/2015, de 8 de setembro) integra os centros de arbitragem de conflitos de consumo autorizados para prosseguir as atividades de informação, mediação, conciliação e arbitragem destes litígios⁴⁹. As entidades de resolução alternativa de litígios devem assegurar que os procedimentos são gratuitos ou estão disponíveis para os consumidores mediante o pagamento de uma taxa de valor reduzido e, uma vez acionada a arbitragem necessária, a contraparte não tem possibilidade de a declinar vinculando-se à decisão que vier a ser proferida no processo de arbitragem, com força equiparável à da decisão de um juiz de tribunal judicial de 1.ª instância.

A partir de janeiro de 2018, tornou-se possível também recorrer a meios extrajudiciais de litígios para resolver conflitos relacionados com o crédito à habitação até um montante máximo de 5000€, sendo as instituições financeiras obrigadas a aderir ao processo de negociação⁵⁰.

Existem ainda centros de arbitragem específicos para a resolução de conflitos relacionados com o direito de propriedade, em especial questões emergentes de contratos de compra e venda ou arrendamento de imóveis⁵¹.

No que respeita à proteção de devedores de crédito à habitação, o Tribunal Judicial de Portalegre, em sentença de 2012 inédita em Portugal, determinou que a liquidação da dívida podia ser satisfeita com a adjudicação à instituição bancária credora do imóvel dos devedores⁵².

Processos de execução

Foi, igualmente, alterado (L 13/2016, de 23 de maio) o CPPT e a LGT, no sentido de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal, estabelecendo restrições à venda executiva de imóvel que seja habitação própria e permanente do executado.

5.5. Garantias penais

Crime de violação de domicílio é aquele a quem assiste o domínio e a disposição sobre o espaço da habitação

Constitui crime a conduta de se introduzir na habitação de outra pessoa ou nela permanecer depois de intimado a retirar-se (artigo 190.1 CP), sendo pacífico na jurisprudência que o portador do bem jurídico tutelado pelo crime de violação de domicílio é aquele a quem assiste o domínio e a disposição sobre o espaço da habitação, apenas se exigindo que a posição tenha sido adquirida de forma conforme ao direito. Aliás, a inviolabilidade do domicílio tem mesmo proteção constitucional (artigo 34.1 CRP). Ainda que a entrada no domicílio contra a vontade do residente só pode ser ordenada pela autoridade judicial competente, nos casos e segundo as formas previstos na lei, a garantia de inviolabilidade é reforçada durante o período noturno, apenas cedendo em situação de flagrante delito ou mediante autorização judicial em casos de criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, incluindo o terrorismo e o tráfico de pessoas, de armas e de estupefacientes (artigo 34.2 e 3 CRP).

⁴⁹ *Vid.* mais informação em <http://www.cniacc.pt/pt/rede-centros-de-arbitragem>

⁵⁰ *Vid.* <https://cliente bancario.bportugal.pt/litigios-de-consumo>

⁵¹ Informação adicional em <http://www.capi.pt/> e <http://www.alp.pt/centro-arbitragem/>.

⁵² *Vid.* <http://www.oa.pt/Conteudos/Media/file.aspx?ida=118370>.

5.6. Garantias sociais

Em 2015, foi incorporada pela primeira vez nas estatísticas nacionais a informação das Misericórdias respeitante a 1290 fogos (1,1% do total). Excluindo a informação dessas entidades, o número de fogos de habitação social manteve-se praticamente inalterado, face ao apurado no inquérito do INE relativa a 2012 (+67 fogos, correspondendo a +0,1%). Os resultados apurados em 2015 revelaram a existência de cerca de 120000 fogos de habitação social pertencentes aos municípios e a outras entidades proprietárias e gestoras de habitação social, que estavam distribuídos por 26,2 mil edifícios. Foram registados 19,8 mil pedidos de habitação, principalmente concentrados na AML (44,6%). Tendo por base as estimativas da população residente, em 2015 existiam 1 157 fogos de habitação social por 100 mil habitantes e 1 fogo de habitação social por 50 fogos residenciais. A RAM registou o maior número de fogos de habitação social por 100 mil habitantes (2 143), por oposição à região centro (354 fogos).

Em 2017, a assembleia de moradores dos bairros 6 de Maio (Amadora), Bairro da Torre (Loures), Bairro da Jamaika (Seixal), Quinta da Fonte (Loures), apoiada pela Associação Habita-Associação pelo Direito à Habitação e à Cidade, pelo Secretariado Diocesano de Lisboa da pastoral de Ciganos, pela Paróquia de Camarate, entre outros, lançou a iniciativa *A Caravana pelo direito à habitação*⁵³, com o objetivo de promover a participação e inclusão na discussão política e social.

Está a decorrer o processo de realojamento em habitações municipais de famílias do Bairro da Torre, em Camarate, tendo sido dada prioridade aos moradores doentes ou com maior debilidade e às famílias para quem se adequava a tipologia das casas disponíveis no parque habitacional municipal. Por serem maioritariamente casas com dois quartos, as famílias numerosas não foram contempladas.

Está a decorrer o concurso extraordinário de habitação no centro histórico da cidade de Lisboa, para atribuição de 100 casas a residentes nas freguesias de Santa Maria Maior, Santo António, São Vicente e Misericórdia, que se dirige à população mais carente e em risco de perda comprovada de habitação.

O Governo aprovou recentemente incentivos fiscais ao arrendamento habitacional a custos inferiores ao preço de mercado.

No âmbito do *Programa de Emergência Social* desenvolve-se a iniciativa governamental designada por *Mercado Social de Arrendamento*, que consubstancia uma parceria entre o IHRU, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e várias entidades bancárias, sendo disponibilizadas para arrendamento frações habitacionais com valores de renda mensais inferiores até 30% aos normalmente praticados em mercado livre⁵⁴.

Foi recentemente aprovado (DL 37/2018, de 4 de junho) o programa *1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação*, que pretende consubstanciar um programa de apoio público à promoção

Assembleia de moradores dos bairros

Caravana pelo direito à habitação

Mercado Social de Arrendamento

Programa de Apoio ao Direito à Habitação

⁵³ Vid. <https://caravanapelahabitacao.wordpress.com/carta-aberta/>

⁵⁴ Vid. <http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/>

de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada. Ao abrigo e em execução do 1.º Direito, para além dos princípios gerais de direito aplicáveis, devem ser observados os seguintes princípios: i) da acessibilidade habitacional; ii) do planeamento estratégico local; iii) da integração social; iv) da estabilidade; v) da cooperação; vi) da participação; vii) da equidade; viii) da perequação; ix) da reabilitação do edificado; x) do incentivo ao arrendamento; xi) das acessibilidades; e xii) da sustentabilidade ambiental (artigo 3.º). O programa quer ser uma resposta de apoio directo às pessoas e privilegiar a reabilitação e o arrendamento para contribuir para o equilíbrio entre regimes de ocupação e a promoção e regulação do mercado de arrendamento, visando promover a inclusão social e territorial, mediante uma forte cooperação entre a administração central e a local e os sectores público e privado.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA

O direito à habitação encontra-se consagrado na CRP desde 1976, entre outros da maior importância. Contudo, o facto de não haver um quadro geral de princípios que norteie a legislação subsequente e a atuação dos poderes públicos acentuou as desigualdades no acesso à habitação, as quais atingem sobretudo as camadas mais vulneráveis da população — e a situação foi agravada pela crise de austeridade que se viveu entre 2011 e 2015 e pela liberalização do arrendamento levada a cabo a partir de 2012. Para fazer face às carências habitacionais, foi lançado, em 2007, o Plano Estratégico da Habitação, e aprovada, em 2015, a Estratégia Nacional para a Habitação⁵⁵.

De forma genérica, o regime do arrendamento apoiado para habitação⁵⁶ estabelece critérios preferenciais para famílias monoparentais ou que integrem menores, pessoas com deficiência ou com idade igual ou superior a 65 anos⁵⁷. Acresce que muitos municípios contemplaram nos seus regulamentos de acesso e de atribuição de habitação como critérios de hierarquização das candidaturas o facto de o agregado familiar ser constituído por elementos com deficiência igual ou superior a 60%⁵⁸, com idade igual ou superior a 65 anos e com menores a cargo.

Critérios preferenciais para famílias monoparentais ou que integrem menores

⁵⁵ Aprovada pela RCM 48/2015, a Estratégia Nacional para a Habitação assenta em três pilares: (i) a Reabilitação Urbana, (ii) o Arrendamento Habitacional e (iii) a Qualificação dos Alojamentos.

⁵⁶ Aprovado pela L 81/2014, de 24 de agosto, com a redação da L 32/2016, de 24 de agosto.

⁵⁷ *Vid.* Artigo 11 do Regime do arrendamento apoiado.

⁵⁸ *Vid.* Artigo 12.2 b, do Regulamento Municipal de Acesso e de Atribuição de Habitação da Amadora (Diário da República, 2.ª Série, n.º 227, de 25 de novembro de 2016). *Vd.* a este propósito o artigo 8 do Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal de Lisboa (2.º Suplemento ao Boletim Municipal, n.º 992, de 21 de fevereiro de 2013).

6.1. Mulheres vítimas de violência doméstica

As vítimas de violência doméstica estão entre as camadas mais vulneráveis da população. Definida como uma grave violação de direitos humanos e assumindo-se como uma forma de violência oculta da esfera privada do espaço doméstico ou de relações de intimidade, a violência doméstica impõe um aprofundar das medidas de prevenção e proteção da vítima, as quais só serão possíveis mediante uma atuação articulada de todas as entidades envolvidas. Num contexto em que a vítima é sujeita a agressões dentro da sua própria residência, o problema da habitação coloca-se com especial acuidade.

O Governo estabeleceu, como medidas do V Plano Nacional de Prevenção de Combate à Violência e de Género 2014-2017, a sensibilização dos municípios para a promoção de medidas de apoio ao arrendamento e a atribuição de fogos sociais a vítimas de violência doméstica. Por outro lado, o regime do arrendamento apoiado para habitação⁵⁹ estabeleceu critérios preferenciais a favor das vítimas de violência doméstica⁶⁰ e previu a aplicação de um regime excepcional⁶¹ a estes casos.

Vítimas de violência doméstica

V Plano Nacional de Prevenção de Combate à Violência e de Género 2014-2017

6.2. Refugiados e migrantes

O acolhimento de refugiados apresenta especial complexidade, em virtude da necessidade de dar respostas a todas as vertentes da existência do ser humano, as quais vão desde a integração social e laboral, ao apoio em matéria de saúde e educação até ao alojamento.

No contexto das medidas legislativas inseridas na Nova Geração de Políticas Públicas de Habitação, o Governo aprovou (março de 2018) o programa *Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente*⁶², que visa proporcionar uma resposta célere e eficaz às necessidades de alojamento urgente de pessoas privadas da habitação em que residiam na sequência de um acontecimento imprevisível e ou excepcional, em especial em situações de catástrofe, desastres naturais ou fenómenos de imigração.

A principal forma de apoio ao abrigo da Porta de Entrada é de natureza financeira, mas também é contemplado o apoio na instrução das candidaturas, na elaboração de projetos de obras e na doação de materiais. A ajuda financeira destina-se a suportar as despesas com o alojamento imediato e provisório de pessoas, mas também a apoiar em soluções de habitação permanente, mediante a reconstrução ou reabilitação das habitações danificadas ou o arrendamento de uma habitação permanente. Prevê-se, ainda, a disponibilização imediata de parte do apoio financeiro, sem que se fique dependente de proces-

Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente

⁵⁹ Aprovado pela L 81/2014, de 24 de agosto, com a redação da L 32/2016, de 24 de agosto.

⁶⁰ *Vid.* artigo 11 do regime do arrendamento apoiado.

⁶¹ *Vid.* artigo 14 do regime do arrendamento apoiado.

⁶² *Vid.* Comunicado de Conselho de Ministros de 15 de março de 2018, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=198>.

sos burocráticos prévios, muitas vezes incompatíveis com a celeridade de resposta que as situações exigem.

Confere-se especial importância à atuação integrada das entidades da administração central, regional e local, bem como dos serviços sociais, com destaque para o papel fulcral dos municípios, na identificação das situações abrangidas e na avaliação das pessoas com necessidade de apoio.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁶³ também desenvolveu — em colaboração com a Plataforma de Apoio aos Refugiados — um projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e suas famílias em Portugal, envolvendo outras instituições, como o Instituto Português da Segurança Social, autarquias, associações e estabelecimentos de ensino.

Plataforma de Apoio aos Refugiados

6.3. Comunidade cigana

Em resposta a solicitação da União Europeia dirigida aos Estados-Membros para a elaboração de estratégias nacionais para a integração das comunidades ciganas que permitam ultrapassar situações de exclusão, o Governo aprovou a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013–2020⁶⁴. Apesar dos esforços desenvolvidos em prol da inclusão, muitos cidadãos de etnia cigana continuam a enfrentar situações de grande pobreza, exclusão social e deficientes condições de habitação, motivo que levou ao estabelecimento da necessidade de identificação e implementação de medidas territoriais capazes de responder a necessidades específicas e socialmente ajustadas⁶⁵.

Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013–2020

6.4. Afrodescendentes

A grande maioria dos afrodescendentes que residem em Portugal provém das antigas colónias portuguesas, nomeadamente Angola, Cabo Verde e Moçambique. Apesar de muitos terem a nacionalidade portuguesa, integram-se, em geral, nas camadas mais pobres da população e enfrentam problemas em aceder a habitação em condições adequadas. Muitas vezes, coexistem em bairros de habitações precárias

⁶³ O SEF assinou com a Plataforma de Apoio aos Refugiados, a Comissão Permanente do Setor Social e Solidário e com a Associação Nacional de Municípios Portugueses memorandos de entendimento relativos ao acolhimento e à integração de refugiados e de indivíduos objeto de proteção internacional em território nacional. *Vid.* www.refugiados.acm.gov.pt.

⁶⁴ Aprovada pela RCM 25/2013, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 75, de 17 de abril de 2013.

⁶⁵ *Vid.* No âmbito do estudo efetuado pelo IHRU, «Caracterização das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal», coordenação de Teresa Leal Ferreira - Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana, concluiu-se que residem em Portugal, 37 346 indivíduos, distribuídos por 9418 famílias e 9155 alojamentos. A população de etnia cigana representa 0,35% da população residente em Portugal, sendo que 48% destas famílias beneficia da atribuição de habitação social. Um total de 3012 famílias apresenta necessidades habitacionais.

com cidadãos de etnia cigana e não têm facilidade em aceder ao mercado privado para adquirir ou arrendar casas.

Muito embora não exista normativa específica em matéria de habitação a favor dos afrodescendentes, a preocupação crescente com a forma como vivem estes cidadãos em Portugal, apesar da sua longa permanência no País e da relevância do seu contributo no mercado do trabalho, levou o Governo a contemplar, no âmbito da *Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030* (Portugal+Igual)⁶⁶, a importância de construir respostas que reconheçam as necessidades específicas das mulheres afrodescendentes, alvo de discriminações sobrepostas em razão do sexo e da raça e permitam uma maior integração.

**Estratégia Nacional
para a Igualdade e
Não Discriminação
2018-2030
(Portugal+Igual)**

6.5. Pessoas com deficiência

A Estratégia Nacional para a Deficiência 2011–2013, aprovada para dar continuidade a um planeamento de políticas públicas, transversal a vários ministérios, de combate à discriminação e garantia da participação ativa das pessoas com deficiências e incapacidades na vida social, previa, entre outras medidas, a criação de uma linha de financiamento dirigida a pessoas com deficiências e incapacidades, para a realização de obras em habitação própria permanente. Subsequentemente, foi aprovado pela AR o regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência⁶⁷, que se destina não só à aquisição, ampliação, construção e ou realização de obras de conservação ou de beneficiação da habitação própria permanente como à aquisição de terreno e construção de imóvel e a obras de conservação ou de beneficiação em partes comuns de edifícios, visando o cumprimento de normas técnicas para melhoria da acessibilidade aos edifícios habitacionais.

**Estratégia Nacional
para a Deficiência
2011–2013**

7. FONTES DA INTERNET

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

<http://www.pgdlisboa.pt/leis/>

Diário da República

<https://dre.pt/>

Portal da Habitação

<https://www.portaldahabitacao.pt/>

Instituto Nacional de Estatística

<https://www.ine.pt>

Caravana Pelo Direito À Habitação

<https://caravanapelahabitacao.wordpress.com/carta-aberta/>

Assembleia da República

<https://www.parlamento.pt/Legislacao>

⁶⁶ Vid. RCM 2/2018, de 10 de janeiro de 2018.

⁶⁷ Vid. L 64/2014, de 16 de agosto.

Tribunal Constitucional

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Alto-Comissário das Nações Unidas Para os Direitos Humanos

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

Governo de Portugal

<https://www.portugal.gov.pt/>

Câmara Municipal de Lisboa

<http://www.cm-lisboa.pt>

Carta Social

www.cartasocial.pt

15. PUERTO RICO*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2 Instituciones; 1.3 Datos y planes, 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1 Ayudas al alquiler o la compra; 3.2 Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1 Calidad de la vivienda; 4.2 Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1 Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2 Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.3 Garantías civiles; 5.4 Garantías penales; 5.5 Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (CPR), en su artículo 2, Carta de Derechos, recoge los derechos de los ciudadanos de rango constitucional. En su sección 7, se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. Continúa expresando que ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico (PR) la igual protección de las leyes. Además, que no se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales y que las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo.

La sección 9 reza que no se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley. Y la sección 10 por su parte expresa que no se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

Las disposiciones anteriores sientan las bases de la política pública en cuanto a la vivienda derivada del derecho a la propiedad, las cuales

**Reconocimiento
constitucional**

* *Abreviaturas:* AVP = Administración de Vivienda Pública; AFV = Administración para el Financiamiento de la Vivienda; CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; DPR = Decisiones de Puerto Rico; DV = Departamento de la Vivienda; ELAPR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; EUA = Estados Unidos de Norte América; JCA = Junta de Calidad Ambiental; OGPe = Oficina de Gerencia de Permisos; OPC = Oficina del Procurador del Ciudadano «Ombudsman»; PR = Puerto Rico.

son complementadas en leyes especiales o en las legislaciones orgánicas de las entidades a velar por dichos derechos fundamentales listadas a continuación, tiene un sitial preferencial en los derechos de rango constitucional puertorriqueño y norteamericano relacionado al sistema económico capitalista que las caracteriza.¹

1.2. Instituciones

El Departamento de la Vivienda (DV),² es el organismo gubernamental responsable de elaborar y ejecutar la política pública de la vivienda y el desarrollo comunal en el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELAPR), y de administrar todos los programas del gobierno en este campo. Como tal, le es responsabilizado el planificar, todos los esfuerzos del gobierno dirigidos al desarrollo de la vivienda y desarrollo comunal complementario a la vivienda y a la anticipación de atención de sus problemas, establecer las normas directivas programáticas en el campo de la vivienda de interés social, dirigir y supervisar todas las actividades gubernamentales relacionadas con el desarrollo, financiamiento y administración de programas de viviendas de interés social y de proyectos de renovación urbana o rehabilitación en su sitio. Además, debe desarrollar la construcción de proyectos de viviendas para cooperativas organizadas por los organismos gubernamentales que tienen la responsabilidad por esta función, realizar actividades y programas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades de vivienda, y promover la participación de entidades privadas en el desarrollo de la vivienda de interés social y en el desarrollo comunal.

La Administración de Vivienda Pública de PR (AVP),³ es la específicamente encargada de establecer o sobrellevar la política pública en cuanto a la vivienda pública y tiene la misión de administrar efectivamente los recursos de vivienda pública, promover la autosuficiencia social y económica, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.

Por otra parte, además de los municipios, quienes en beneficios de sus residentes desarrollan programas especiales moldeados a sus necesidades, también se encuentran las Comisiones de Vivienda y Urbanismo en ambos cuerpos parlamentarios, Cámara de Representantes y Senado de PR, respectivamente.

1.3. Datos y planes

La situación de vivienda en PR va acorde con los retos de los tiempos en que vive el país. Además del alto desempleo, problemas económi-

¹ Por la condición política del ELAPR con los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la cláusula de supremacía de la Constitución de la última, la mayoría de las legislaciones del Congreso de los Estados Unidos («federales») y por lo tanto el Derecho, es aplicables al territorio nacional puertorriqueño.

² Habilitada mediante la Ley 97/1972.

³ Habilitada mediante la Ley 66/1989.

**Administración de
Vivienda Pública**

**Comisiones de
Vivienda y
Urbanismo**

cos, emigración masiva y crisis por deuda nacional, se le suma este año el peor desastre natural en los últimos cien años. La migración de jóvenes profesionales aunque deja espacio para la ocupación de hogares abandonados, estos representan casas de costos mucho mayor al promedio que el puertorriqueño que se queda puede costear. Por ello, la demanda de vivienda continua, específicamente demanda de vivienda de bajo costo. Todo ello a pesar de una reducción sin precedentes del valor de las casas este año. Esto es, una reducción de 9.5% en el 2017, sin considerar el agravio del paso del Huracán María en septiembre. Los precios de viviendas nuevas y existentes reflejaron una caída de 24.7% y 7.7%, respectivamente, en comparación a los precios del año 2011. Como mencionamos, la situación económica ha obligado la entrega de casas o ejecuciones de hipoteca por falta de pago. Para el año pasado se refleja 16,974 casos de ejecuciones de hipoteca y 7,362 casos de atrasos graves en sus pagos (más de 90 días).⁴

Toda esta situación, que se viene desarrollando desde el año 2012, refleja un conteo de personas sin hogar de 3,501. Aunque una reducción en comparación del conteo de 2015 (4,518), la diferencia se le atribuye a la emigración masiva que aun al día de hoy continúa. De estas 3,501 personas se listan como razones de su condición; el uso problemático de drogas (30.6%), problemas familiares (23%), problemas económicos (15%), y problemas de abuso de alcohol (6.4%) y salud mental (5.6%). Resalta que 72.8% permanecían sin acceso a albergues de emergencia o temporeros, y que 4 de cada 10 personas son mayores de 50 años de edad.⁵ De nuevo, todo ello, antes del embate del Huracán María.

Para 2016, integraban en el sistema de vivienda pública unas 57,838 familias representativas de 225,568 personas. Ello para un inventario de 58,911 unidades. Sin embargo, se mantienen activas 63,834 solicitudes, denotando una escasez de vivienda de bajo costo o de ayudas para personas de limitados recursos económicos. El presupuesto consolidado para el año 2017 fue de 190,000,000 \$\$ aproximadamente para la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV) de la cual la mayoría de sus fondos provienen de ayudas y programas federales que administran del gobierno de los Estados Unidos de América (EUA).

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El derecho de vivienda como extensión del derecho a la propiedad obtiene un alto rango en la reglamentación proteccionista. Ello es demostrado por las distintas disposiciones que goza el propietario de

⁴ Aunque el número contabilizado no es exacto, se pretende indagar sobre dicha situación mediante Resolución de la Cámara de Representantes 237 de 2017. La Comisión de Vivienda y Urbanismo pretende mejorar el conocimiento del problema para identificar herramientas al ciudadano a que mantengan, en lo posible, sus hogares.

⁵ Dato relevante y alarmante que resalta es que el 41% de las personas sin hogar no completaron la escuela secundaria, 20% en algún momento estuvieron bajo la tutela del Estado como menores de edad, y 31% estuvo en alguna institución juvenil de detención o cárcel como adulto.

El derecho de vivienda como extensión del derecho a la propiedad

una vivienda. En los últimos años, la legislación proteccionista se ha enfocado en el dueño como deudor hipotecario y el debido proceso que las instituciones deben de brindarles en miras a que no pierda su vivienda, especialmente si es su residencia primera y principal. Desde el control de tasas de interés de préstamos hipotecarios para mantenerlos bajos, aumentar el margen prestatario hasta un 100% del valor de la propiedad en áreas de deseable desarrollo, hasta la exención de hasta \$15,000 del valor contributivo de la residencia principal.⁶

Código de Enjuiciamiento Civil

Entre otros derechos derivados de aquellos del artículo 2.7 CPR se encuentra el de no tomar la propiedad para uso público sin justa compensación. Esta debe ser, mediante pronunciamiento judicial, declarada necesaria y útil para dicho uso público.⁷ El derecho a un debido proceso en la acción de desahucio se plasma en el Código de Enjuiciamiento Civil, la cual dicta que la acción legal iniciada por el dueño debe estar fundamentada en el incumplimiento por parte de la persona que vive en alquiler de alguna cláusula o de los términos del contrato incluyendo la expiración del mismo y el arrendatario(a) se niegue a abandonarla. La sentencia que declare con lugar la demanda de desahucio ordenará el lanzamiento o desalojo del demandado desde el mismo momento en que la misma sea declarada final y firme por la Secretaría del Tribunal. En los casos que el tribunal determina que la persona o familia a ser desahuciada es insolvente o no tiene suficientes ingresos, el Tribunal refiere la sentencia a los Secretarios de los Departamentos de la Familia y de la Vivienda para que le brinden ayuda a la familia afectada. El término de lanzamiento o desalojo de la propiedad será de 20 días improrrogables, que comienzan a contar a partir de la fecha de la notificación a las entidades gubernamentales. Funcionarios de esas dependencias deberán estar presentes al momento del desalojo para salvaguardar la seguridad física y emocional de la familia desahuciada.

Derecho a la Protección Principal y el Hogar Familiar

Por otro lado, mediante la aprobación de la Ley 195/2011 del Derecho a la Protección Principal y el Hogar Familiar se autoriza la inscripción en el Registro de la Propiedad una Escritura Pública la cual el dueño o los dueños designan su residencia principal como «Hogar Seguro», protegiendo dicha propiedad de embargo, sentencia o ejecución para el pago de deudas, demandas o procedimientos legales en contra del titular. Es decir, deudas como préstamos personales, tarjetas de crédito, daños causados por accidentes, impericia profesional, no podrán ser cobradas a favor de dicha propiedad protegida.⁸ Se exceptúa a dicha protección; los préstamos hipotecarios, los casos de cobro de contribuciones estatales y federales, casos donde se le deban pagos a contratistas para reparaciones de la propiedad protegida, y otros.⁹

⁶ Ley 216/2011 sobre transición de impulso a la vivienda.

⁷ *Vid., The Richards Group v. Junta de Planificación*, 108 D.P.R. 23 (1978); *Hampton Dev. Corp. v. E.L.A.*, 139 D.P.R. 877 (1996) y *Culebra Enterprises v. E.L.A.*, 143 D.P.R. 935 (1997).

⁸ Entre los requisitos se encuentra: (1) Ser dueño de la propiedad; (2) Que el o los dueños estén domiciliados en PR; (3) Que la propiedad sea la residencia principal del o los dueños; (4) No haber designado otra propiedad en o fuera de PR como «Hogar Seguro».

⁹ Una vez designada la propiedad, subsiste la protección hasta la muerte de ambos cónyuges si estaban casados legalmente.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o la compra

En cuanto a los programas de ayuda sobre vivienda digna, ELAPR administra varios programas. Algunas de manera permanente y otros que se ofrecen según la disponibilidad de recursos. Entre los permanentes se encuentra el programa de residenciales públicos. Las personas seleccionadas por su precariedad económica y habiendo pasado por el sistema de turnos, a menos que caiga en categoría prioritaria, viven en estos residenciales administrados por compañías privadas.¹⁰ Además de beneficiarse de un techo con rentas bajas, también reciben subsidio en servicios de agua y electricidad.¹¹ Otro de los programas que se ofrecen dependiendo de la disponibilidad de fondos se encuentra la venta de terrenos por precio nominal de 1 \$.¹² En su modalidad principal, el DV otorga títulos de propiedad a familias que ocupan viviendas enclavadas en terrenos ajenos,¹³ mediante transferencia, compra o expropiación.

Programas de ayuda sobre vivienda digna

Ante el reconocimiento de las distintas administraciones gubernamentales del sueño del puertorriqueño promedio de adquirir una propiedad propia y la realidad de la dificultad económica de adquirir la misma, particularmente ante el reto de los dineros o inversión inicial que se requiere, ha habido varias iniciativas de ayuda gubernamental en ese renglón. Para la administración actual las propuestas gubernamentales se centran en el Programa Casa Mía donde se les brinda la oportunidad a los miles de trabajadores que viven en viviendas arrendadas de hacer una transición para lograr obtener su hogar propio. Todos los pagos realizados durante este proceso servirán de abono o pronto al valor de la propiedad y se acumularía en su historial crediticio, comenzando con el inventario de viviendas reposesidas que mantiene el Gobierno. El Programa Techo Dorado, donde se asiste a la población de edad avanzada a completar reparaciones de emergencia y reparaciones menores en el hogar principal, arreglos de tubería, eléctricos, rehabilitación de techo, reemplazo o rehabilitación de puertas y ventanas, además de adaptarlas a personas con discapacidad con rampas de acceso y baños apropiados.

Programa Casa Mía

El programa «La Llave Para Tu Hogar» es un programa de la AFV que ayuda a personas residentes en PR con recursos bajos a moderados mediante la otorgación de un subsidio que fluctúa entre los \$3,000 a \$15,000, dependiendo del ingreso familiar, para que lo aporte al pronto pago y los gastos de cierre en un financiamiento

Programa La Llave Para Tu Hogar

¹⁰ Para la mayoría de estos programas se le cancela el beneficio o se le suspende progresivamente su participación según la reincidencia en alguna de las siguientes situaciones; involucramiento del jefe de familia en actividad criminal o sustancias controladas, usar la propiedad con fines lucrativos, ofrecer información falsa sobre ingresos y composición familiar, comportamiento inadecuado de cualquier miembro que afecte la convivencia social, entre otros.

¹¹ Beneficio disponible mediante Ley 69/2009.

¹² Habilitado mediante las leyes 35/1969 y 132/1975, según enmendadas.

¹³ Estas propiedades pueden ser del Estado o de entes privados.

Los subsidios en la Ley Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano

para la compra de su vivienda principal.¹⁴ Una vez se le otorgue el subsidio y se compre la propiedad, la persona no podrá vender, permutar, donar o transferir a otra persona la propiedad en un término de seis (6) años. Si lo hace tendrá que devolver en su totalidad la ayuda otorgada. Tampoco podrá rentar la propiedad pues solo podrá utilizarla como su residencia habitual y permanente.

La Sección 8 de la Ley Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1974 creó un programa de subsidios de viviendas para personas con bajos recursos económicos. El objetivo de este programa es permitir que las personas de bajos ingresos puedan seleccionar libremente su vivienda, de manera que la pobreza no se concentre en unos sectores específicos. Este programa permite que las personas puedan elegir viviendas seguras, decentes y sanitarias, a pesar de tener escasos recursos. El Programa de Sección 8 se puede implantar de distintas maneras. Una de las principales es mediante la asignación de vales o comprobantes a los participantes que ya demostraron ser elegibles. Otra modalidad es asignar estos beneficios a un proyecto de viviendas, que permitirán que las personas puedan disfrutarlas. Cuando una familia pasa a vivir en una residencia cubierta por el Programa de Sección 8, sólo pagará una porción de la renta la cual el programa aporta la otra parte. Esta cantidad será de acuerdo a sus ingresos e incluye la fianza y la responsabilidad que tenga sobre el apartamento. Las partidas que deben pagar las partes pueden variar por cambios de ingresos o la disminución del subsidio. En la modalidad de comprobantes para el pago de alquiler de viviendas privadas de personas de bajos ingresos la persona paga aproximadamente el 30% de los ingresos de su hogar y el gobierno paga el resto. Este tipo de vales sigue a la persona a donde sea que se mude dentro de los EUA o sus territorios, siempre que haya una agencia u oficina de gobierno que administre los fondos.¹⁵

3.2. Alojamiento de urgencia

Agencia para el Manejo de Emergencia. Ayudas ante el desastre natural María

La Agencia para el Manejo de Emergencia (FEMA)¹⁶ es la entidad principal encargada para el alivio de los resultados de catástrofes naturales y de otra índole relacionada en PR. Para el desastre natural María en septiembre de 2017, se ofrecieron los siguientes programas de ayudas a dueños o residentes del cual sus hogares quedaron en desuso, inutilizables o dañadas: «Tu hogar renace» ofrece subsidios

¹⁴ Entre los requisitos básicos para solicitar se encuentra: no poseer otra vivienda a su nombre; poseer un trabajo e ingresos estables no mayores de \$45,000; poseer buen crédito; la propiedad tiene que ser utilizada como residencia principal; la residencia debe tener mínimo gabinetes de cocina y baños completos; la propiedad solo puede contar con una unidad de vivienda; el precio de la casa no deberá sobrepasar los \$90,000; poseer dinero en efectivo disponible para ejercer opción de la propiedad.

¹⁵ La AVP para el año 2016 registró a 55,800 familias beneficiarias de viviendas públicas donde hay una disponibilidad de 54,584 unidades en 330 residenciales públicos. El Programa de «Sección 8» para el 2013 proveía beneficios a 11,941 personas. Estos dos programas, vivienda pública en residencial y Sección 8, en el 2016 tenían una lista de espera para ofrecer servicio de 27,000 y 1,400 solicitantes, respectivamente.

¹⁶ Por sus siglas en Inglés, FEMA, ó *Federal Emergency Management Agency*.

para la reparación de la vivienda primaria del ciudadano para regrese a condiciones seguras, sanitarias y funcionales. Esto puede incluir la reparación de paredes y techo por filtraciones, y reemplazo de ventanas y puertas dañadas. «Asistencia de Alojamiento Transitorio» está disponible a aquellos que sus casas se vieron con daños severos. Se les brinda prioridad a personas residiendo en refugios y consiste en el pago de alojamiento en hoteles elegibles en EUA durante el periodo estipulado por PR y FEMA. «Programa de Techos Azules» provee e instala por el Cuerpo de Ingenieros de EUA cubierta temporera de paneles de plástico azul reforzado para prevenir daños futuros a la propiedad en lo que se pueden hacer reparaciones remediadoras. «Alquiler Directo» alquila viviendas desocupadas que se usan como viviendas temporeras para el uso de sobrevivientes del desastre. FEMA paga el alquiler y el ciudadano se encarga del pago de los demás gastos como utilidades. En términos financieros se ofrecen ayudas para reparaciones del hogar o asistencia en el pago de cánones de arrendamiento, pago para necesidades no cubiertas por el seguro de desastre privado como para la reparación o compra de enseres, herramientas y equipo necesario para su trabajo y artículos escolares. Por otro lado el gobierno de EUA ofreció a los afectados del Huracán María la moratoria en las ejecuciones de hipoteca por un periodo de 90 días.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

La Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) tiene la facultad para adoptar y enmendar el Código de Construcción de Puerto Rico.¹⁷ El Código tiene el propósito de establecer los estándares de construcción y requerimientos mínimos para salvaguardar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, las mejores prácticas de diseño, construcción, materiales y mantenimiento conforme al uso, ocupación, ubicación y riesgo de todas las edificaciones y estructuras dentro de la jurisdicción. Promulgado en el 2011 es una versión adaptada de nueve de los códigos del *International Code Council* de 2009.¹⁸ En el 2018 se estima la incorporación de 10 códigos adicionales.

Es común la incorporación de cláusulas antiguas o *grandfather clauses* que permiten no solo el mantenimiento de estructuras ya construidas como están y en incumplimiento de nuevas reglas del Código, sino el preservar estructuras de alto valor histórico o arquitectónico.

**Código de
Construcción de
Puerto Rico**

¹⁷ Habilitada mediante la Ley 161/2009.

¹⁸ El código es adoptado luego de revisión por un comité de varias entidades públicas y privadas. Estas son OGPe, Colegio de Ingenieros y Agrimensores, Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas, Asociación de Constructores de PR, Asociación de Contratistas Generales, Autoridad de Energía Eléctrica, Junta de Planificación, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Cuerpo de Bomberos de PR, Comisión de Servicio Público, Instituto de Cultura Puertorriqueña, Junta de Calidad Ambiental, Oficina Estatal de Política Pública Energética, Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, Federación de Alcaldes, Asociación de Alcaldes, Asesor del Gobernador en Desarrollo e Infraestructura.

tectónico. Para estos últimos se requiere legislación especial declarando un área específica como zona histórica de la cual también se recibe exención contributiva sobre propiedades de deseabilidad de conservación.¹⁹ Al así hacerlo, entran una serie de restricciones sobre las construcciones y mejoras que van desde la protección de estilos arquitectónicos, edificaciones específicas y modo en la construcción o remodelación.²⁰

**Secretaría Auxiliar de
Salud Ambiental.
Inspecciones**

Por su parte, el Departamento de Salud, a través de su Secretaría Auxiliar de Salud Ambiental, realiza inspecciones, toma de muestras para análisis químico, bacteriológico y físico, decomisos, embargos y clausuras para atender cualquier problema de salubridad en las residencias o sus entornos.²¹

El desarrollo desmedido ha ocasionado la limitación de servicios esenciales de muchas comunidades, particularmente, en el recibo de agua potable de manera consistente. Ello justifica la reglamentación y legislación de zonas verdes que restringen o prohíben la construcción de viviendas adicionales.²²

4.2. Servicios domiciliarios

**Requisitos procesales
para la suspensión de
servicios públicos
esenciales**

La Ley 33/1985, para «Establecer Requisitos Procesales Mínimos para la Suspensión de Servicios Públicos Esenciales» se creó con la intención de ser utilizada para los abonados de los servicios básicos de agua, energía eléctrica y teléfono.²³ Esta plasma unos requisitos procesales para objetar la procedencia de los cargos facturados y para la debida notificación al abonado antes de suspender los servicios. La naturaleza de estos servicios se entendía, y se entiende, de una importancia vital para la vida de los puertorriqueños. La propia exposición de motivos de la ley destaca que la suspensión de los servicios básicos «puede representar una seria amenaza a la salud y al bienestar de los consumidores.» Aunque puede ser aplicada a empresas privadas, siendo el servicio de agua potable y energía eléctrica administradas por corporaciones públicas hasta ahora, la Procuraduría mantiene jurisdicción sobre las mismas y la mayoría de nuestras intervenciones se hacen hacia las mismas.²⁴ En cuanto a la calidad del agua, y medio ambiente la Junta de Calidad Ambiental (JCA) monitorea mediante la investigación de querellas antepuestas. Específicamente la junta atiende querellas de contaminación de terrenos, cuerpos de agua y del aire.

¹⁹ Ley 7/1955 según enmendada.

²⁰ Habilitado mediante la aprobación de la Ley/374 de Zonas Históricas, antiguas o de Interés Turístico, según enmendada.

²¹ Habilitado mediante artículo 30, Ley 81/1912.

²² Legislación especial como Ley 292/200 para la protección y conservación cársica de PR.

²³ Con la venta de *Puerto Rico Telephone Company*, la Ley 33 dejó de aplicarse al servicio telefónico. Por otra parte, la Ley 57-2014, conocida como «Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico» sacó de la jurisdicción a la Autoridad de Energía Eléctrica de la Ley 33, pero incorporó lenguaje y términos similares en su adopción.

²⁴ *Vid.*, también Ley 272/2002 que limita el cobro de errores en factura al abonado luego de pasado 4 meses.

Por otro lado, en virtud de la protección frente a la pobreza energética, ya que PR representa en precio por Kv/hr más caro de todas las jurisdicciones estatales de EUA, se aprueba un subsidio a los ciudadanos de residenciales públicos mediante una tarifa fija mensual de energía eléctrica y de agua potable a través de la Ley 69/2009 sobre justicia tarifaria de utilidades para residenciales públicos.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

La política de vivienda pública se realiza mediante incentivos a desarrolladores para la construcción o rehabilitación de casas de interés social y financiamiento.²⁵ No se hacen reservas de suelo para este tipo de viviendas. Lo que ha llevado a las comunidades económicamente marginadas a la invasión de terrenos y establecimiento de comunidades sin ningún tipo de permiso, y por lo tanto, garantía de seguridad para sus habitantes. En ocasiones estos fueron lanzados a la fuerza por las entidades del Estado, en otras se les otorgaron títulos de propiedad y legalizaron su estancia. Por otro lado, en PR rige la regla de adquisición prescriptiva o usucapión para bienes inmuebles de 20 años si la misma fue de buena fe, o 30 años si la misma fue de mala fe. Ello en mira a responsabilizar a los dueños de propiedades a cuidar las mismas.²⁶

Otra manera de estimular el movimiento del mercado de propiedades es mediante la Ley 31/2012 para viabilizar la restauración de PR. En esta se autoriza la declaración de estorbo público por parte de los municipios para que dicha propiedad entre en el mercado de algún inversionista que quiera hacer uso de la misma. Estorbo público para los fines de la ley se define como aquella estructura, residencial o comercial, y solar abandonado cuyo deterioro perjudique la salud, la seguridad y el ambiente. También es estorbo lo que dañe el bienestar de un vecindario u obstruya el tránsito ilegalmente. Cualquiera disputa entre vecinos, incluyendo las aquí discutidas pueden ser ventiladas en el tribunal municipal o de Distrito a través del procedimiento de la Ley 140/1974 sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho.

La política de vivienda pública

Ley 140/1974 sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho

5.2. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Otro tipo de remedio para disputas entre vecinos se hace a menudo en las urbanizaciones cerradas o aquellas adscritas al régimen de propiedad horizontal.²⁷ La Ley de Propiedad Horizontal se aprobó con el propósito de establecer un régimen jurídico que facilitara la vida en

Ley de Propiedad Horizontal

²⁵ Definición de casas de interés social por el programa federal *Housing and Urban Development* (HUD) entre precio de venta de \$94,000 a \$143,000.

²⁶ Código Civil de PR, arts. 1840 a 1860.

²⁷ Habilitada mediante la Ley 104/1958 de Propiedad Horizontal, según enmendada.

convivencia y propiciara la disponibilidad de viviendas en un área restringida de terreno. Entre las características fundamentales del esquema urbanístico que presenta, se encuentra el disfrute del apartamento como núcleo del régimen y de ahí la preservación del requisito de consentimiento unánime para toda obra o acción que afecte directamente su disfrute. Con la aprobación de enmiendas denominada «Ley de Condominios» se estableció una regulación detallada y completa del régimen de propiedad horizontal con el objetivo de promover este tipo de construcciones a fin de que familias que habitasen en áreas urbanas densamente pobladas donde el costo de la vivienda fuese elevado, pudiesen obtener un hogar propio y, a la vez, hubiese un mejor aprovechamiento del escaso terreno disponible en esas áreas.²⁸ Se reconoce una clara política en PR dirigida a estimular la utilización de terrenos y construcción de multipisos que se rijan por el régimen de la propiedad horizontal.

5.3. Garantías civiles

Mediación compulsoria y preservación del hogar en los procesos de ejecuciones de hipotecas de una vivienda principal

Entre las protecciones de carácter procesal en posibles ejecuciones de hipoteca se encuentra la Ley 184/2012 para para la Mediación Compulsoria y Preservación del Hogar en los Procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal. En esta, una vez iniciado algún procedimiento de ejecución de hipoteca de una residencia principal, se celebrará una reunión de mediación que no puede ser en las oficinas del acreedor hipotecario ni de sus abogados o representantes. En esta reunión el acreedor hipotecario notificará al deudor hipotecario todas las alternativas disponibles en el mercado para poder evitar la ejecución de la hipoteca o la venta judicial de su vivienda principal. El propósito de esta reunión es evaluar la posibilidad de llegar a un acuerdo satisfactorio por ambas partes. Las partes no están obligadas a llegar a acuerdos, sólo están obligadas a asistir a una primera reunión para evaluar si existe una posibilidad de acuerdo, luego deciden si desean continuar o no con el proceso. Por otro lado, la ley le impone al Tribunal, una vez contestada la demanda, la obligación de citar para mediación compulsoria en los casos de ejecución de hipoteca que considere necesarios, antes de calendarizar un procedimiento de juicio. Si el tribunal no cita para mediación en estos casos, no podrá dictarse sentencia o celebrarse la venta judicial de la propiedad, salvo si el deudor esta en rebeldía o se han eliminado sus alegaciones.

Programa de Mitigación de Pérdidas

El Programa de Mitigación de Pérdidas también es otra protección de naturaleza procesal en las ejecuciones de hipotecas.²⁹ Diseñado para prevenir y reducir los préstamos de viviendas en atraso mediante alternativas de pago. Las alternativas que se ofrecen dentro de este programa buscan evitar la ejecución de la propiedad y cubrir los atrasos. Las opciones disponibles dependerán del tipo de préstamo, situación particular del cliente y la aprobación del inversionista. Se

²⁸ Ley 103/2003.

²⁹ Exigido al sector bancario mediante legislación del Congreso de EUA a través de la *Real Estate Settlement Procedures Act*, 12 U.S.C. §§ 2601.

evalúan los siguientes aspectos: motivo de los atrasos; estado del presunto; condición financiera de la persona; condición, valor y equidad en la propiedad; e intención del cliente para retener o disponer de la propiedad. Entre las condiciones y situaciones que permiten cualificar para este programa se encuentran; la pérdida de empleo, la reducción de ingresos, la enfermedad u otras situaciones o emergencias.

5.4. Garantías penales

La CPR (art. 2.10) dispone que no se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables y sólo se expedirán mandamientos autorizados por autoridad judicial cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse. También se reconoce el derecho a la intimidad de manera expresa, por lo tanto, los procedimientos de investigación y de procesamiento criminal tienen que respetar esa protección constitucional. Eso va a afectar sustancialmente la evidencia que el gobierno pueda, no sólo obtener, sino la evidencia que pueda usar en casos criminales. La sección 10, establece dos requisitos: orden de arresto o registro y una exigencia de razonabilidad para cualquier tipo de arresto, registro o incautación. Basta con satisfacer los dispuestos para esa excepción en particular, para poder validar el registro sin orden. Entre estos: el registro incidental de arresto, la evidencia abandonada, la evidencia en campo abierto, la evidencia a plena vista, el registro de emergencia, etc. Todo registro sin orden se presume ilegal. Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisible en los tribunales.

El criterio rector para determinar si se activa la protección constitucional es la expectativa razonable de intimidad por parte de quien invoca la protección. Esa expectativa razonable de intimidad no se trata de una simple reserva mental sino una conducta de actos afirmativos que demuestren inequívocamente la intención de alojar esa expectativa. Además, esa expectativa individual tiene que ser una que la sociedad reconozca como razonable.³⁰ Esa protección se extiende a cualquier propiedad o lugar sobre la cual el individuo tenga cierta expectativa razonable de intimidad.³¹ Si hubo un registro, es decir la persona tenía expectativa razonable de intimidad y no había orden judicial, entonces se exige el elemento de la razonabilidad.³² Aunque la razonabilidad de un registro sin orden hay que evaluarla caso a ca-

Protección de la propiedad

³⁰ *Pueblo v. Ortiz Rodríguez*, 147 D.P.R. 433 (1999).

³¹ *Pueblo v. Cruz Calderón*, 156 D.P.R. 61 (2002).

³² Para determinar si una persona posee una expectativa razonable de intimidad en el tiempo y lugar en que se efectuó el registro, se consideran los siguientes factores: el lugar registrado o allanado; la naturaleza y el grado de intrusión en la intervención; el propósito u objetivo de la intervención; si la conducta de la persona era indicativa de una expectativa subjetiva de intimidad; la existencia de barreras físicas que restrinjan la entrada o visibilidad del lugar registrado; cantidad de personas que tienen acceso legítimo al lugar registrado; las inhibiciones sociales relacionadas con el lugar registrado; el momento en que se realiza el registro.

so, la jurisprudencia ha codificado una serie de instancias en las que es razonable registrar sin orden en las que ni siquiera hay un registro que active la protección constitucional.

5.5. Garantías sociales

Las ayudas sociales directas se ofrecen por organizaciones no gubernamentales

La mayoría de las ayudas sociales directas en cuanto a vivienda se ofrecen por organizaciones no gubernamentales quienes dan servicio de albergue temporal. Estos servicios se ofrecen a poblaciones específicas, particularmente, mujeres maltratadas y personas sin hogar.³³ Para el primer grupo se establece la Oficina de la Procuradora de la Mujer,³⁴ y para el último la Ley 27/2007 que crea el Concilio Multi-sectorial en Apoyo a la Población sin Hogar y lo adscribe al Departamento de la Familia. Este ocupa a más de 20 representantes, 9 del sector público, para llevar un plan para combatir o remediar la condición de persona sin hogar. De ella se promulga un protocolo el cual responsabiliza a distintas entidades para la debida atención del ciudadano cuando el mismo es activado. La Oficina del Procurador del Ciudadano (OPC) es la entidad llamada a velar el cumplimiento de las responsabilidades allí esbozadas.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Discriminación positiva. Personas de edad avanzada

Las acciones discutidas anteriormente se hacen para todas las poblaciones incluyendo aquellas denominadas como vulnerables. Pertener a algún grupo de los mismos puede ser favorable para recibir un turno prioritario, como lo sería una mujer jefa de familia en situación de violencia que requiera una vivienda pública. Ahora bien, por la situación descrita sobre la población de PR el grupo de personas de edad avanzada se le ha brindado especial atención. Entre las acciones dirigidas a ese grupo se encuentran el Programa de Subsidios de Arrendamiento y de Mejoras para Viviendas a Personas de Edad Avanzada con Ingresos Bajos del DV.³⁵ Este consiste de un subsidio mensual, no mayor de 400 \$\$, para el alquiler de una vivienda en uno de los 41 proyectos subsidiados con capacidad para 3,151 familias.

7. FUENTES EN INTERNET

Códigos y Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos desde 1997
<http://www.lexjuris.com/lexjuris.htm>

³³ Albergues como; Casa protegida Julia de Burgos, Casa de Todos, Hogar Clara Lair, Inc., Centro para Niños El Nuevo Hogar, Casa del Peregrino, Albergue El Paraíso, Casa Nuestra Gente, entre otros.

³⁴ Habilitada mediante la Ley 20/2001, la Procuraduría brinda servicios a la mujer, incluyendo la búsqueda y colocación en albergues y residencias públicas, según la necesidad de la beneficiaria.

³⁵ Habilitado mediante la Ley 173/1996.

- Leyes, Reglamentos y Decisiones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico
<http://www.microjuris.com/MJPR/PuertoRico.cfm>
- Agencias, Programas e Información Relacionada con el Gobierno de Puerto Rico
<http://www2.pr.gov/Pages/default.aspx>
- Leyes por Materias-Temas
<http://www.lexjuris.com/lexmater.htm>
- Administración de Vivienda Pública
<http://www.avp.gobierno.pr>
- Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda
<http://www.afv.pr.gov>
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico
<http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm>
- Departamento de la Vivienda
<http://www.vivienda.pr.gov>
- Federal Emergency Management Agency
<https://www.fema.gov>
- Junta de Calidad Ambiental
<http://www.jca.pr.gov/>
- Junta de Planificación
<http://www.jp.gobierno.pr>
- Ley 33 de 1985, Según Enmendada
<http://www.cepr.cloudapp.net>
- Mitigación de Pérdidas
<http://www.derechoatucasa.org/loss-mitigation-mitigacion-de-perdida>
- Oficina de Administración de los Tribunales
<http://www.ramajudicial.pr/odin/index.htm>
- Oficina de Gerencia de Permisos
<https://ogpe.pr.gov/freedom/>
- Oficina del Procurador del Ciudadano
<http://www.ombudsmanpr.com/>
- Programa Casa Mía
<http://www.afv.pr.gov/casamia/>
- Programa Techo Dorado
<http://www.afv.pr.gov/techo-dorado/>
- Programa Tu Hogar Renace
<https://www.tuhogarrenace.com>
- Programa la Llave Para Tu Hogar
<http://www.vivienda.pr.gov>
- Plan Sección 8
<http://www.vivienda.pr.gov>

16. URUGUAY*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El artículo 45 de la Constitución Nacional establece que «Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa». Ese artículo también señala «la ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin». La Constitución consagra asimismo la protección de los derechos del individuo, la responsabilidad por daños causados por el Estado, la protección del derecho de propiedad y el resarcimiento económico en caso de expropiación en sus artículos 7, 8, 24 y 32¹.

Reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución de Uruguay

* *Abreviaturas:* CEDAW = Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; CIVIS = Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social; MEVIR = Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural; MIDES = Ministerio de Desarrollo Social.

¹ Art. 7. «Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general».

Art. 8. «Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes».

Art. 24. «El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección».

Art. 32. «La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado

Plan Nacional de Viviendas

Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

Ley de acceso a la vivienda de interés social

En Uruguay, en materia de vivienda el principal antecedente legislativo es la sanción en 1968 de la Ley 13.728 Plan Nacional de Viviendas. Esta norma conjuntamente con la Ley 18.308/2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible y la Ley 18.795/2011 de Acceso a la vivienda de interés social configuran la base del derecho a la vivienda. Ellas consagran que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho (art.1 Ley 13.728) y declaran de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social, definida esta última de acuerdo a la Ley 13.728 (art. 1 Ley 18.308) y establecen un conjunto de estímulos fiscales para los proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social, tanto en el caso en que los referidos inmuebles tengan por destino la enajenación, como cuando se destinen al arrendamiento o al arrendamiento con opción a compra. Quedan al amparo de la normativa los fondos sociales y las cooperativas de vivienda en cualquiera de sus modalidades y las mejoras de las condiciones de oferta y demanda de viviendas de interés social (arts. 1 y 2 Ley 18.795/2011).

Regulaciones sobre los préstamos hipotecarios

Existen además un conjunto de regulaciones sobre los préstamos hipotecarios, los alquileres, las cooperativas de vivienda y planes específicos para sectores en situación de vulnerabilidad que afectan y protegen el derecho a la vivienda (1.2 y 1.3).

Ratificación de instrumentos internacionales

Además, Uruguay ratificó varios instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho a una vivienda digna². Los instrumentos vinculantes más importantes en la materia son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incorpora el derecho a la vivienda como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11.1) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos comprende al derecho en la vivienda en su artículo 11 que consagra el derecho al medio ambiente sano y los servicios públicos básicos.

Por otra parte, Uruguay ha ratificado otros tratados internacionales que también defienden el derecho a la vivienda, tales como, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discrimina-

de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda».

² Ley 13.751/1969 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 16.735/1996 - CEDAW, Ley 16.137/1990 - Convención de los Derechos del Niño, Ley 17.817 /2004 - Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial, Ley 15.737 /1985 - Convención Americana de los Derechos Humanos - Pacto San José de Costa Rica.

ción contra la Mujer (CEDAW); la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial; el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Los mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la vivienda incluyen recursos administrativos, acción judicial y procedimientos de denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de Vecinas y Vecinos en el caso de la capital del país, Montevideo. Mención aparte merece la dificultad existente para exigir judicialmente el cumplimiento del derecho a vivienda en caso de vulneración, debido a la ineficacia de las herramientas procesales vigentes. Existen ejemplos de la ausencia de instrumentos idóneos para la exigibilidad de este derecho tales como la carencia de viviendas adecuadas o, en particular, algunos procedimientos de desalojo efectivizados en el país que ponen en evidencia no solamente la falta de tutela estatal sobre el derecho a la vivienda sino la existencia de acciones que criminalizan la pobreza.

En 2017, en el marco del 61 período de sesiones del Comité de Expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que Uruguay fue examinado, el Comité evaluó los obstáculos institucionales, normativos y procedimentales para el ejercicio de los derechos económicos sociales y culturales en Uruguay. En particular, en materia de derecho a la vivienda, el Comité señaló que, pese a las medidas adoptadas por el Estado, le preocupaba el número significativo de personas que residen en asentamientos irregulares y la información recibida sobre casos de desalojos forzosos llevados a cabo sin la debida protección de las personas afectadas. Asimismo, se señaló que el uso del delito de usurpación y de ocupación indebida de espacios públicos constituyó, en ocasiones, una forma de criminalización de la situación de las personas sin vivienda (art. 11). El Comité recomendó al Estado que revise las medidas adoptadas en materia de vivienda con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad. Asimismo, instó a que tal estrategia dé prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, asegurando que, en los procesos de desalojo, cuando legalmente corresponda ejecutarlos, se respeten los derechos de las personas afectadas, tomando en cuenta las observaciones generales núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y núm. 7 (1997) sobre los desalojos forzosos.

La evaluación general que puede efectuarse de la normativa y del ejercicio efectivo del derecho a la vivienda es aún deficiente. Resta aún un trabajo con los operadores judiciales para aquellos casos de ocupaciones y desalojos, una normativa adicional que se concentre en regular las fincas vacías (en particular en la ciudad de Montevideo) y una protección a los hogares frente a los movimientos de precios del mercado inmobiliario (1.3 y 3.1).

Mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la vivienda

Comité de Expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Evaluación de Uruguay

1.2. Instituciones

La institucionalidad estatal en materia de vivienda está compuesta por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Agencia Nacional de Vivienda y el Banco Hipotecario.

**Ministerio de
Vivienda,
Ordenamiento
Territorial**

En 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se rediseñó la política de vivienda existente hasta ese momento. El Banco Hipotecario del Uruguay pasó a atender la demanda de los sectores sociales de ingresos medios y altos, mientras que la población de ingresos bajos pasó a ser atendida por programas del Ministerio, del Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural y el Programa de Integración de los Asentamientos Irregulares (actualmente funcionando dentro de la órbita del Ministerio de Vivienda como Proyectos de Mejoramiento Barrial). Durante la crisis financiera de 2002, este modelo reveló algunas debilidades.

**Agencia Nacional de
Vivienda**

A partir de 2005, se configuró una nueva reestructura institucional que culminó con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda en 2007 cuyo rol consiste en ejecutar programas de construcción específicos, gestionar la cartera de créditos de mayor riesgo (anteriormente perteneciente al Banco Hipotecario) y promover la creación de instrumentos financieros para el acceso a la vivienda. A partir de 2010, una vez consolidada la estructura institucional, la Agencia Nacional de Vivienda se dedica al diseño de políticas que mejoren el acceso a la vivienda mediante la promoción de cooperativas de vivienda y la inversión privada.

**Proyectos de
Mejoramiento Barrial**

Cabe señalar la existencia de actores importantes en materia de vivienda como los Proyectos de Mejoramiento Barrial, intervenciones del Ministerio de carácter integral que incluyen la dimensión social, física, ambiental y jurídico-notarial. El Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), por su parte, es una persona pública de derecho privado, creada en 1967 con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. El funcionamiento de MEVIR es financiado a través del Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; partidas del presupuesto nacional; donaciones y legados.

**Movimiento de
Erradicación de la
Vivienda Insalubre
Rural**

**Plan Nacional de
Integración
Socio-Habitacional
Juntos**

Por último, cabe agregar la existencia del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos creado por Decreto del Poder Ejecutivo 171/2010 y posteriormente Ley 18.829/2010 que declaran la emergencia socio habitacional de la población en situación de pobreza extrema. Este plan ha sido incluido también en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La principal debilidad que presenta esta potente institucionalidad y el sistema de políticas de vivienda es su baja cobertura, consecuencia de la débil priorización presupuestal (1.3, 3.1 y 5.1).

1.3. Datos y planes

Al igual que los dos planes de vivienda de los quinquenios 2005-2009 y 2010-2014 el norte estratégico del plan quinquenal 2015-2019 es

el de facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional adecuada, con énfasis en los sectores más vulnerables.

Los objetivos estratégicos del plan son: diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional; rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con las previsiones de la planificación y el ordenamiento territorial; revertir las situaciones de precariedad socio - habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad; facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler; desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres; mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables³.

Algunos instrumentos concretos del plan de vivienda:

- Acceso a tierras públicas para emprendimientos cooperativos. La Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) se creó en el año 2008 y funciona en el marco de la DINA-VI. Gestiona aquellos predios e inmuebles de propiedad pública que reúnen condiciones para desarrollar programas habitacionales. El MVOTMA anualmente hace llamados a cooperativas que no cuentan con un terreno para que puedan acceder a uno que le permita presentarse y acceder a un préstamo.
- Autoconstrucción asistida en terreno público y en terreno privado. En particular el plan establece que (a) Se dispondrá de tierra de la CIVIS a los efectos de realizar llamados públicos a personas y familias para adjudicar lotes con servicios y financiamiento. (b) Se ajustarán los montos de préstamo para adecuarlos a los costos de construcción. (c) Se diversificarán las tipologías de vivienda económica propuestas por el MVOTMA. (d) Se avanzará en el diseño de una tipología para densificación en altura.
- Construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social: Son unidades gratuitas que se destinan al uso y goce de aquellos beneficiarios del BPS cuyo ingreso total familiar no supere un determinado monto de ingresos y que carezcan de solución habitacional propia. No se adjudica propiedad, pero si goce y usufructo.
- Construcción de conjuntos habitacionales para población activa: Las modalidades de acceso serán dos: o alquiler con opción a compra, ampliando la cobertura a familias que tienen capacidad de pago y no de ahorro previo y o compraventa con préstamo con garantía hipotecaria para familias que integran un ahorro previo.
- Programas que intervienen sobre el stock habitacional existente: Incluye tres acciones diferenciadas: (a) Rehabilitación urbana:

Objetivos estratégicos

Instrumentos del Plan Vivienda

³ <http://www.mvotma.gub.uy/portal/el-ministerio/transparencia/plan-quin-quenal-de-vivienda-2015-2019.html>

Se extenderá el programa a nivel nacional con acciones dirigidas a propietarios/inquilinos con ingresos medios y bajos que se ubican en áreas consolidadas de la ciudad, y que tienen necesidad de mantener o mejorar la materialidad de su vivienda y en algunos casos ampliar la capacidad de uso de las mismas; tanto en modalidad de propiedad horizontal como en propiedad común. Este programa supone además del préstamo, la posibilidad del subsidio para la intervención en fachada por el impacto en el entorno barrial. (b) Mejora de la vivienda: Se desarrollarán acciones de mejora que garanticen condiciones básicas de habitabilidad para población vulnerable, aportando canasta de materiales, asistencia técnica y mano de obra, para la realización de obras menores. (c) Microcrédito para refacción y mejora: «Tu Casa como la Soñaste». La ejecución del programa se mantendrá en el ámbito de la ANV, y consiste en facilitar el acceso a un crédito a bajo costo subsidiado para compra de materiales y contratación de mano de obra, así como préstamos blandos para mejora y refacción de vivienda para población con ingresos bajos y capacidad de pago.

- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler: Garantía de alquiler común, subsidiada o institucional. Facilitar el acceso a soluciones habitacionales temporales, a personas solas y/o núcleos, brindando las garantías de alquiler de MVOTMA con alcance nacional, asegurando tanto el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los beneficiarios del programa como las condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene de las viviendas en alquiler. Se ajustarán las condiciones y procedimientos del programa en sus distintas modalidades de forma de asegurar el alcance a la población que demanda esta solución habitacional. Se desarrollarán las coordinaciones interinstitucionales necesarias para asegurar la eficacia y eficiencia de esta línea de acción, pudiéndose en tal sentido firmar nuevos convenios que se agreguen a los existentes. Se continuará la gestión de los programas en convenio MVOTMA- MIDES: «Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de las situaciones de violencia doméstica» cuyo objetivo principal es el de promover un abordaje integral a uno de los problemas más importantes que tiene la sociedad uruguaya. Se consolidará el programa en todo el país en su gestión, desarrollando todos los aspectos necesarios para alcanzar la mayor y mejor participación de todos los actores del sistema.

Datos de la vivienda en Uruguay. Tendencias de los últimos 10 años

Como puede apreciarse, el plan quinquenal es un potente instrumento de política pública que contempla una serie de programas específicos adecuados a la realidad nacional y a los vacíos en términos de vivienda. No obstante, los datos arrojan una realidad todavía preocupante en lo que refiere a la efectivización de este derecho en el país. El Censo del 2011 indicaba que el número de hogares uruguayos era de 1.166.270. La Encuesta Continua de Hogares marca en 2016 que el 57,9% de los hogares eran propietarios de su vivienda,

20% alquilaban, 21% ocupaban con permiso y 1,1% ocupaban sin permiso.

Entre las tendencias más notorias en los últimos 10 años se destaca la disminución en la proporción de hogares propietarios, que ha caído 10 puntos porcentuales respecto al 2006 (68%) y el aumento de los hogares inquilinos u ocupantes con permiso. Los ocupantes sin permiso se mantienen relativamente incambiados rondando el 1% de los hogares.

Mientras que en el quintil de ingresos más pobre solamente el 46% de los hogares es propietario de su vivienda, casi el 70% de los hogares del quintil más rico son propietarios. La proporción de hogares propietarios ha caído en forma más marcada en los hogares más pobres (casi un 20% respecto al año 2016 en los quintiles 1, 2 y 3)⁴.

No sólo se produce una disminución importante en el número de propietarios, sino que también al observar los precios de los alquileres y los precios de compra-venta del metro cuadrado se observa un creciente encarecimiento real de ambos parámetros indicando una caída en la asequibilidad de la vivienda especialmente para los sectores con menores recursos⁵. Un 18,4% de los hogares que alquilan, alrededor de 42 mil en 2015, destinó más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler, situación considerada riesgosa financieramente. A su vez, 5% de los hogares que se encuentran comprando su vivienda, aproximadamente 5 mil, se encuentran en una situación similar

La actuación del MVOTMA en el período anterior parece haber alcanzado, en forma directa, a poco más del 1% de los hogares del país. La necesidad de políticas públicas de vivienda es claramente algo superior.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El derecho de propiedad está protegido y en caso de expropiación por causas de interés general está prevista la correspondiente indemnización (arts.7, 8, 24 y 32 de la Constitución). Adicionalmente, la Ley 18.308/2008 contempla la prescripción adquisitiva en su artículo 65 que establece que «aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable podrán solicitar a la Sede Judicial competente que se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario». Asimismo, la Ley 15.597 y la Ley 16095 buscan lograr la protección del derecho a la

**La protección del
derecho a la
propiedad**

⁴ SERPAJ, *Derechos Humanos en Uruguay. Informe 2017*, <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/55-info2017>

⁵ Mientras que entre 2006 y 2014 los ingresos reales de los hogares (en pesos constantes de 2006) montevideanos crecieron un 37%, los precios de la vivienda (medidos en dólares constantes de 2005) subieron un 136%. Es también especialmente notorio el incremento de la proporción de ingresos destinados a alquileres que superan el 30% entre el año 2008 y 2014.

vivienda mediante la extracción del patrimonio familiar de la vivienda que constituye el hogar y declararla indisponible e inembargable. De esta manera el bien queda libre de los acreedores y de terceros.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o la compra

Ayudas al alquiler y la compra se otorgan mediante la aplicación del Plan de Vivienda

El Estado otorga ayudas al alquiler y la compra, mediante el plan de vivienda mencionado y los programas y definiciones del mismo. Los hogares que deciden alquilar también deben hacer frente a un limitado apoyo público. Los subsidios al alquiler alcanzan a poco menos de 1000 hogares cuando es probable que más de 40 mil requieran de algún tipo de apoyo público para disminuir el peso de la vivienda en sus gastos corrientes. Este limitado apoyo estatal combinado al proceso de crecimiento de los precios de la vivienda de los años recientes se ha reforzado por la retracción del BHU en el segmento medio y medio-bajo del mercado de hipotecas.

Unidad Reajutable de Alquileres

La Ley 14.219/1974 regula los alquileres desde la etapa dictatorial y es la normativa responsable de la liberalización del mercado inmobiliario. El reajuste en el valor del alquiler se hace en base a la Unidad Reajutable de Alquileres que toma como referencia la variación en los salarios, pero la fijación de precios de alquileres se regula mediante oferta y demanda y no hay monitoreo estatal de los alquileres.

3.2. Alojamiento de urgencia

Mesa Interinstitucional de Calle

Debido a que la situación de calle es una problemática que requiere la articulación interinstitucional, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) convoca periódicamente a la Mesa Interinstitucional de Calle. Esta está integrada por: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; la Administración de los Servicios de Salud del Estado; el Ministerio de Vivienda; el Banco de Previsión Social; el Ministerio de Defensa Nacional; la Intendencia de Montevideo; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Salud; el Poder Judicial y la Secretaría Nacional de Drogas.

Centros de atención 24 horas

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con centros de atención 24 horas para mujeres con niños, niñas y adolescentes y centros nocturnos para hombres solos y mujeres solas. Actualmente hay 48 centros (43 en Montevideo y el resto en Canelones, San José y Maldonado) con cupo para 1445 personas.

Dispositivos de captación y derivación

Adicionalmente, el MIDES tiene dispositivos de captación y derivación en zona metropolitana que realizan el seguimiento de las personas en calle. El equipo toma contacto con las personas en situación de calle y las orienta, deriva o acompaña hacia diversos servicios de atención. Establece estrategias de intervención social que buscan generar vínculos de confianza con las personas a las que les ofrecen el ingreso a refugios. Además, desarrolla estrategias de acompañamiento

para aquellas personas que no acceden a ir a un refugio a través de coordinaciones para el acceso a los servicios de salud, identidad, alimentación, etc.

Por último, es importante mencionar los esfuerzos específicos realizados para colectivos en situación de especial vulnerabilidad, en particular para las mujeres en situación de violencia. Si bien, las medidas son aún insuficientes para la situación de emergencia social que el problema reviste, el Instituto Nacional de las Mujeres (Ministerio de Desarrollo Social) ha desplegado, conjuntamente con los servicios de la Intendencia de Montevideo, un conjunto relevante de soluciones habitacionales con aspiraciones a aumentar su presupuesto y el conjunto de servicios.

Instituto Nacional de las Mujeres

4. ELEMENTOS DE VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

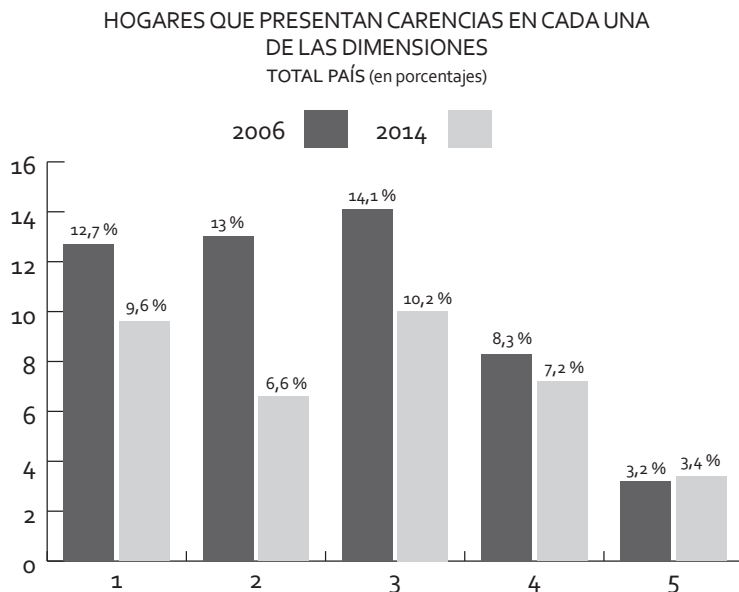
El Plan Quinquenal de Vivienda define una serie de dimensiones para medir calidad de la vivienda que son registradas y analizadas en el Reporte Social de Uruguay del año 2015⁶. Se consideran 5 dimensiones para evaluar la calidad de la vivienda:

Elementos para evaluar la calidad de la vivienda

- Calidad material precaria de la vivienda contemplando tanto aspectos estructurales de la construcción tipos de materiales usados en techos, paredes y pisos como aspectos coyunturales de conservación del inmueble —humedades, goteras, muros agrietados, etc.-
- El hacinamiento es considerado una dimensión de la habitabilidad de las viviendas, ya que hace referencia a la posibilidad de los hogares de contar con suficientes espacios que permitan la privacidad y el desarrollo de las actividades cotidianas de todos sus miembros.
- Habitabilidad de la vivienda: se consideró el acceso inadecuado a tres servicios básicos: agua potable, saneamiento y energía eléctrica
- Modalidades de tenencia precaria: se consideran la ocupación sin permiso y la propiedad solamente de la vivienda son las que implican mayores niveles de inseguridad para el hogar.
- Riesgo financiero: cuando el pago de la cuota o alquiler supera el 30% de los ingresos del hogar.

Observando estas dimensiones se constata una mejora en los diferentes aspectos relativos a materialidad, servicios o habitabilidad, hacinamiento y tenencia, aunque no en aquellos vinculados a accesibilidad. Al considerar la cantidad de privaciones que afectan a hogares y personas puede observarse también una mejora, aunque persisten más de un 30% de personas con una o más carencias en la calidad de la vivienda.

⁶ https://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf



Fuente: Reporte Social 2015

4.2. Servicios domiciliarios

Adecuación de los servicios domiciliarios

De acuerdo al artículo 18 de la Ley 13.728, Plan Nacional de Vivienda, hay por lo menos tres factores a tener en cuenta en la adecuación de los servicios domiciliarios: agua, saneamiento y energía eléctrica.

El Reporte Social 2015⁷ establece que de estos tres servicios, el saneamiento inadecuado aparece como la problemática de mayor relevancia, que afecta al 6,2 % de los hogares. La electrificación dentro de los hogares alcanza niveles cercanos al 100 %. A lo largo del período considerado, para los tres servicios se registra un descenso en la proporción de hogares que no logran acceder a ellos en forma adecuada.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Precios de mercado del alquiler

Más allá de la normativa y planes reseñados, es importante señalar que si bien en Uruguay está regulado el reajuste de alquileres no existe una regulación que establezca topes a los precios de mercado.

Por otra parte, la acción contra viviendas desocupadas no ha sido demasiado efectiva aún, aunque ha estado presente en el debate público y han existido iniciativas parlamentarias tendientes a abordar el tema y consagrar el derecho a la vivienda mediante el beneficio a familias de bajos ingresos que accederían a viviendas construidas por el Estado en tierras improductivas e inutilizadas.

⁷ https://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf

5.2. Información y participación

Los derechos de información y participación de asociaciones y titulares del derecho a la vivienda son reconocidos por la Constitución y la normativa nacional e internacional. Existe en el país una rica normativa que regula la participación de los propietarios en los complejos de viviendas y mecanismos diversos que aseguran la participación en la toma de decisiones. Estas regulaciones están sostenidas por una importante trayectoria y práctica de consulta e involucramiento de la sociedad civil.

La participación de los propietarios en los complejos de viviendas

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Toda la actividad administrativa en materia de vivienda, como en el resto de los ámbitos, es susceptible de recursos administrativos y judiciales. La defensa del derecho de vivienda, no obstante, como se señaló antes, carece de garantías procesales concretas y eso dificulta su exigibilidad. De todas maneras, toda exclusión arbitraria de programas contemplados en los planes de vivienda está tutelada y controlada por el Estado.

5.4. Garantías civiles

El Poder Judicial tiene la tutela efectiva de los contratos de alquiler. La Ley de Alquileres ya mencionada, dispone un coeficiente mensual que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas y se difunde por decreto mes a mes. Asimismo, la Ley 14.219/1974 establece un plazo legal para desalojos que siempre beneficia al arrendatario. Debe señalar además que el Código Civil establece obligaciones para los propietarios que protegen a los inquilinos. La Ley 17.250/2000 de Defensa del Consumidor también protege a los arrendatarios en tanto consumidores por «riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos».

Tutela de los contratos de alquiler. Defensa del consumidor

5.5. Garantías penales

Corresponde hacer mención específica al delito de usurpación que está contemplado en el artículo 354 del Código Penal y fue modificado por la Ley 18.116/ 2007 puesto que ha generado duras críticas desde el ámbito académico y de las organizaciones sociales especialmente luego de haber sido usado en desalojos forzosos. La nueva norma establece que: «Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría: 1. El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. ...Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte,

Delito de usurpación

en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento».

Se cuestiona el hecho de que antes estaban claras las situaciones de ocupación ilegítima que justificaban la intervención penal a diferencia de los ingresos pacíficos que se derivaban a la Justicia Civil. Ahora con la nueva ley se están penalizando los ingresos pacíficos y el riesgo de criminalización de las situaciones de calle y pobreza ya mencionados (1.1).

5.6. Garantías sociales

El papel de la sociedad civil

Uruguay ha tenido un movimiento cooperativista de vivienda fuerte y con una larga trayectoria. La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) es un movimiento social de larga data que sigue activo trabajando en temas de vivienda y desarrollo urbano en Uruguay. Funciona con un modelo de ayuda mutua, en donde las cooperativas afiliadas han producido y mantenido vivienda ofreciendo una solución importante para aquellos que no hubieran podido permitirse adquirir una vivienda. Esta Federación ha tenido un papel importante en la consolidación del derecho a la vivienda y en la intervención sobre la ciudad de Montevideo y de otras ciudades uruguayas. La Federación es una organización gremial de segundo grado, que nació en 1970 y agrupa a las cooperativas de vivienda que tienen como características fundamentales y distintivas los principios de ser usuarios, ayuda mutua y propiedad colectiva⁸.

Además, es importante señalar que como consecuencia de los problemas de vivienda crecientes en Uruguay y a los desalojos forzados efectivizados recientemente (1.1), el tema ha movilizó a organizaciones sociales y generado un conjunto de demandas importantes, en particular entre grupos de migrantes que padecieron los desalojos mencionados y organizaciones de apoyo a las redes de migrantes. Las organizaciones sociales han desarrollado un papel importante en la generación de agenda pública y sensibilización ciudadana frente a un tema que dista de tener soluciones fáciles en el país.

6. TUTELA ANTI-DISCRIMINATORIA

Medidas antidiscriminatorias en materia de vivienda. Principios

El Estado tiene previsto varias medidas antidiscriminatorias en materia de vivienda de acuerdo con el Plan quinquenal de vivienda. Dicho plan se rige por los siguientes principios: «Los programas de vivienda deben contemplar la heterogeneidad de los hogares destinatarios, buscando la integración y la inclusión de los distintos sectores de población. Ello implica que la vivienda pública no puede ser un producto estratificado según la condición socio-económica de los destinatarios, una «prestación pobre» que solo sea aceptada por aquellos que nada tienen, sino un bien de calidad de acuerdo a los estándares (...) Los programas de vivienda deben incorporar como principio rector la no-discriminación por género y generaciones, discapacidad,

⁸ <https://www.fucvam.org.uy/acerca-de/>

identidad sexual, condición socio-económica, pertenencia étnico-racial, religión u otras particularidades socio-culturales que estigmatizan a personas o grupos. En la elaboración de planes y proyectos deberá prestarse especial atención a la identificación de barreras visibles o invisibles que obstaculizan el acceso de los diferentes colectivos que son objeto de discriminación, así como desarrollar medidas afirmativas de variada gama (...) Los programas de vivienda deben tender a insertarse en áreas de la ciudad, adecuadamente servidas y equipadas, prioritariamente en zonas socialmente heterogéneas contribuyendo así a recomponer el tejido social fragmentado(...) En una sociedad económicamente segmentada, y por sus características de mercancía, la vivienda debe ser considerada en su dimensión de agente de redistribución de riqueza. Ello es así para los sectores de población de mayores recursos, por lo que negar esa posibilidad a los de menores recursos solo puede aumentar la brecha entre ambos. (...) El derecho a la vivienda debe asegurarse a lo largo del ciclo vital del hogar. Los cambios económicos y sociales a lo largo de éste, externos o propios, requieren de distintas capacidades y posibilidades económicas, por lo que los sectores sociales más vulnerables estarán en desventaja para afrontarlos. El acceso a una vivienda mediante un préstamo a amortizar a lo largo de 25 años plantea un escenario de incertidumbre para aquellos hogares con menores recursos que debe ser contemplado por el Estado a través de herramientas de contención apropiadas. Desde el conjunto del Sistema Público de Vivienda se ha desarrollado un abanico de programas habitacionales, algunos con participación exclusivamente pública, otros con participación privada y en algunos casos con una combinación de ambos, de manera de apelar a los recursos de la mayor parte de la sociedad.»⁹

7. FUENTES EN INTERNET

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

<https://www.inddhh.gub.uy>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

<http://www.mvotma.gub.uy/portal/>

Agencia Nacional de Vivienda

https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=2

Banco Hipotecario del Uruguay

<https://www.bhu.com.uy/>

MEVIR

<http://www.mevir.org.uy/>

Informe SERPAJ 2017

<http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/55-info2017>

Informe Comité DESC

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fURY%2fCO%2f5&Lang=en

⁹ <http://www.mvotma.gub.uy/portal/el-ministerio/transparencia/plan-quinenal-de-vivienda-2015-2019.html>

17. VENEZUELA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías penales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En Venezuela, el derecho a una «vivienda adecuada, segura, cómoda e higiénica», se encuentra consagrado en el artículo 82 de su Constitución Nacional. En éste, se establece que la vivienda debe contar con «los servicios básicos indispensables» lo que incluye no solo su estructura, sino también «un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias». De igual forma, resalta la obligación del Estado de dar «prioridad a las familias», a los fines de garantizar «los

El derecho a la vivienda en la Constitución

* *Abreviaturas:* AN = Asamblea Nacional; AVIVIR = Áreas Vitales de Viviendas y de residencias; BANAVIH = Banco Nacional de Vivienda y Hábitat; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; CTU = Comités de Tierra Urbana; GMVV = Gran Misión Vivienda Venezuela; LAI = Ley de Arrendamientos Inmobiliarios; LEPDHV = Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda; LERITTAUP = Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares; LODdP = Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; LODMVLV = Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; LOHG = Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos; LOPGOT = Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio; LOPSAPS = Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento; LOSE = Ley Orgánica del Servicio Eléctrico; LOSS = Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; LOTE = Ley Orgánica de Telecomunicaciones; LRPVH = Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; LRCAV = Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda; LRPVG-MVV = Ley de Régimen de propiedad de la Gran Misión Vivienda Venezuela; LTU = Ley de Tierras Urbanas; MINHVI = Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda; SUNAVI = Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas; OCV = Organizaciones Comunitarias de Vivienda.

medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas» (art. 82 CRBV). El derecho a la vivienda, también es parte del derecho a la seguridad social como «servicio público de carácter no lucrativo. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas» (art. 86 CRBV).

La Constitución también reconoce la organización social, el hábitat y derechos originarios sobre las tierras ancestrales de los pueblos indígenas (art. 119 CRBV), lo que incluye los tipos y características propias de sus viviendas, necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Para el desarrollo del hábitat, la Constitución establece la importancia de formular una «política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana» (art. 128 CRBV).

El ordenamiento jurídico nacional relacionado con el derecho a la vivienda, es muy diverso y abarca, entre otras, las siguientes leyes: Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas (LOETV), Ley del Régimen Prestacional de la Vivienda y Hábitat (LRPVH), Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela (LRPVGMMV), Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (LCDDAV), Ley Especial de Regularización Integral y Ordenamiento de la Tenencia de Tierras de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos (LERIOTTAUPU), Ley contra la Estafa Inmobiliaria (LCEI) y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (LRCAV).

El 17 de agosto de 2015, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) dictó sentencia relacionada con la prohibición de desalojos forzosos de vivienda, a través de la sentencia número 1.171, emanada por la sala constitucional, la cual busca proteger los derechos de los arrendadores y arrendatarios de posibles violaciones a los derechos humanos. También las diferentes leyes contemplan la creación de organismos que buscan proteger al débil jurídico e impulsar posibilidades para el acceso a la vivienda.

Venezuela firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el 24 de Junio de 1969 y lo ratificó el 10 de Mayo de 1978. Durante las Sesiones 24ª y 25ª, celebradas los días 2 y 3 de junio de 2015 en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Alto Comisionado de Naciones Unidas para DDHH, Ginebra, el Estado venezolano presentó su tercer informe sobre la aplicación del PIDESC.

1.2. Instituciones

En Venezuela, el organismo con competencia en materia de vivienda es el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (MINHVI), al cual le compete: la ordenación y planificación estratégica urbana y el equipamiento urbano; diseñar, ejecutar y evaluar el conjunto orgánico de políticas, normas operativas e instrumentos que garanticen la unidad de la acción del Estado en materia de hábitat y vivienda; así como, el uso apropiado de los recursos destinados a financiar la ejecución de los planes, proyectos y programas de hábitat y vivienda; además de evaluar los resultados de estos. El MINHVI se encuentra bajo la coordinación de la Vicepresidencia del Socialismo Territorial. En su estructura funcional cuenta con los Viceministerios de Vivienda y Desarrollo Urbano; Gestión, Supervisión y Seguimiento de Obras y, de Redes Populares en Vivienda.

Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda

Los órganos adscritos al MINHVI son¹: el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH)², el Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU), la Fundación Misión Hábitat (FMH), la Fundación Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor, la Fábrica de Insumos 27 de Febrero, S.A.³, la Inmobiliaria Nacional, S.A.⁴, la Promotora de Desarrollo Urbano de la Región Zuliana, C.A. (PRODUZCA)⁵, la Corporación Socialista de Servicios Públicos (CORPOSER)⁶, CONSTRUPATRIA S.A.⁷, y la Corporación Barrio Nuevo Barrio Tricolor, S.A, Corporación Socialista del Cemento C.A, Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), Complejo Alfarero Jirajara C.A, Empresa Socialista Pedro Camejo y PETROCASA.

El Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SIVIH), como órgano encargado de darle cumplimiento a los objetivos planteados en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, promueve la or-

Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat

¹ *Vid.*, <https://www.minhvi.gob.ve/>.

² Es un banco de desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat que actúa a través de los operadores que determine la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, y es el único administrador de los fondos asignados al Sistema. Igualmente, y de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, asume las competencias del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, y las funciones que éste desempeñaba.

³ Encargado de la producción y despacho de insumos para la construcción de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

⁴ La Inmobiliaria Nacional S.A es una empresa del Estado, que tiene como finalidad ejecutar, adquirir y/o promover viviendas, proyectos habitacionales, equipamientos e infraestructura urbana, también tiene competencia en administrar la actividad inmobiliaria, la adquisición, enajenación, arrendamiento, comodato y adjudicación de viviendas en proyectos de ejecución o terminados, así como la adjudicación y contratación de toda clase de obras, estudios y proyectos para la construcción y rehabilitación de viviendas construyendo hogares dignos para el Pueblo Venezolano.

⁵ Es un organismo creado por el Ejecutivo Nacional con el objetivo de promover y/o ejecutar obras de desarrollo urbano en cualquier área que se considere necesaria para el desarrollo físico y ambiental de la Región Zuliana.

⁶ Tiene como propósito coadyuvar en la prestación de servicios básicos públicos o privados de cualquier tipo, en forma permanente, emergente o contingente, gratuita u onerosa en beneficio de la comunidad.

⁷ Construpatria, trabaja en la producción y distribución de los diferentes materiales necesarios para la edificación de nuevas viviendas en todo el territorio nacional.

ganización en las comunidades, cumple con la función de elegir a los beneficiarios y la adjudicación de las viviendas, a través de la ejecución de actividades mediante la organización, coordinación, promoción y producción.

**Superintendencia
Nacional de
Arrendamiento de
Vivienda**

Respecto a los regímenes de arrendamiento, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), tiene como misión, «ejercer la rectoría del régimen jurídico especial de arrendamientos de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda, con el fin supremo de proteger el valor social de la vivienda como derecho humano, contrarrestando la mercantilización y la especulación económica de la vivienda; a través de la promoción de relaciones arrendatarias justas conforme a los principios del estado democrático y social, de derecho y de justicia»⁸.

**Sistema Nacional
para la Defensa en
Materia Civil y
Administrativa
Especial Inquilinaria
y del Derecho a la
Vivienda**

La Defensa Pública⁹ cuenta con profesionales del Derecho en materia Civil y Administrativa Especial Inquilinaria y para la Defensa del Derecho a la Vivienda. La DdP forma parte del Sistema Nacional para la Defensa en Materia Civil y Administrativa Especial Inquilinaria y del Derecho a la Vivienda para proteger a los arrendatarios y arrendatarias.¹⁰ Además de ello, cuenta con una Defensoría Delegada Especial de Vivienda y Hábitat con Competencia Nacional, la cual tiene entre sus atribuciones, realizar estudios con el fin de proponer recomendaciones para la adopción, implementación o modificación de políticas públicas vinculadas con el derecho a la vivienda y el hábitat partiendo de un enfoque basado en los indicadores de seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, la disponibilidad de los servicios básicos, los gastos soportables, la habitabilidad y accesibilidad, así como su estrecha relación con el derecho humano a la ciudad. Igualmente, debe contribuir con el diseño y adopción de las acciones que garanticen la efectiva defensa y vigilancia del derecho a una vivienda digna, frente a cualquier circunstancia que implique su amenaza o vulneración. Además de continuar con el seguimiento de las políticas públicas relacionadas con el sector, así como también colaborar en las actividades de formación, promoción y divulgación sobre los derechos en materia de vivienda y hábitat.

1.3. Datos y planes

**Censo de Población y
Vivienda 2011**

En el Censo de Población y Vivienda 2011, se empadronaron en el país 8.216.443 viviendas, un total de 4.106.424 viviendas más con respecto a las enumeradas en 1990 y 1.973.822 más que las empadronadas en 2001. Esto representa un crecimiento relativo de las viviendas de 31,6% en el lapso 2001-2011 y las entidades federales con mayor peso relativo de las viviendas enumeradas en 2011 son: Zulia (12,1%), Miranda (10,7%), Carabobo (8,4%) y Distrito Capital (7%). Asimismo, se puede mencionar que en el Censo 2011 se enu-

⁸ *Vid.*, <http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php/institucion-3/2>.

⁹ *Vid.*, <http://www.defensapublica.gob.ve/index.php/inicio/la-institucion/>.

¹⁰ La Ley para Regulación y Control de los Arrendamientos de Viviendas fue aprobada en 2011, art. 31. 6.

meraron 7.162.117 hogares, es decir, casi 3,5 millones más que en 1990 y cerca de 2 millones más que lo registrado en el censo 2001. De acuerdo con la condición de ocupación, tenemos que un total de 6.957.753 estaban ocupadas, mientras 233.239 estaban en construcción y 390.942 eran de uso ocasional o vacacional. De este total de viviendas, 78,9% eran casas y 11,7% apartamentos en edificios. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), de los 6.913.957 hogares venezolanos empadronados en 2011, un total de 632.892 vivían en una vivienda con déficit de servicio (9,15%); 619.524 no poseían una vivienda adecuada (8,96%); 719.888 vivían en condiciones de hacinamiento (10,41%) y 304.881 tenían déficit de capacidad económica y educativa (4,41%). Los hogares en condición de hacinamiento crítico para 2014 representaban el 9,1% del total de hogares venezolanos para dicho año.

La planificación en materia de vivienda en Venezuela emana de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Para el período 2001-2007¹¹ el ámbito de la vivienda y el hábitat, estaba relacionado con el eje o equilibrio social, que planteaba la necesidad de alcanzar la equidad social», lo que requería «garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa», a los fines de garantizar una «vivienda y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado». Bajo estas directrices y dada la aprobación de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (2005), se estableció una serie de líneas estratégicas que configuran la política nacional en la materia, enmarcada en el Plan Bolivariano de Viviendas: 1.- Sustitución de Ranchos por Vivienda (SUVI); 2.- Transformación de barrios (Transbarrios); 3.- Escuela del Constructor Popular; 4.- Fondo de Ahorro Obligatorio (FAO); y 5.- Atención Habitacional para Familias Damnificadas o en Situación de Riesgo Inminente.

A través del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013¹², se estableció la necesidad de garantizar plenamente el acceso a una vivienda digna, garantizando en este sentido, la tenencia a la vivienda, promoviendo el acceso a los servicios básicos, el mayor acceso al crédito habitacional, fomentando y apoyando la participación y el compromiso para la construcción de viviendas.

Dentro de las principales políticas desarrolladas en el marco de este Plan, se encuentra la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), cuyo objetivo es lograr la construcción de 3 millones de viviendas para 2019. En sus inicios, la Misión había dado prioridad a las familias afectadas por los desalojos a causa de las fuertes lluvias acaecidas durante 2010. Al cierre de este informe, la GMVV ha construido un total de 2.099.935 viviendas en todo el territorio nacional¹³. Hasta noviembre de 2017, se habían entregado un total de 945 mil 546 tí-

Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Plan Bolivariano de Viviendas

Gran Misión Vivienda Venezuela

¹¹ Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 2001-2007*, Caracas, 2007, pp. 96-99.

¹² Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, septiembre 2007, p. 15.

¹³ <https://www.minhvi.gob.ve>

**Gran Misión Barrio
Nuevo Barrio
Tricolor**

culos de propiedad¹⁴ a aquellas familias beneficiadas con la Gran Misión Vivienda Venezuela, garantizando de esta manera tanto la propiedad de la vivienda como del terreno.

A partir de 2014 se articuló directamente con la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT) dirigida a la transformación integral de barrios, en una sola estrategia integral de vivienda y hábitat en la ciudad. Por medio de la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor durante el año 2018, ha rehabilitado un total de 690.674 viviendas en todo el país beneficiando a 759.741 familias distribuidas en todo el territorio nacional¹⁵, han sido rehabilitadas con trabajos de pintura, sustitución de techos, puertas, ventanas y construcción de ampliaciones.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 establece cinco políticas para el sector vivienda y hábitat: 1.- Construcción masiva de nuevas viviendas de carácter social; 2.- Participación protagónica del Poder Popular en la ejecución directa de los diferentes programas de vivienda, garantizando el acceso al financiamiento, a la asistencia técnica, y a los materiales e insumos requeridos; 3.- Incorporación del sector privado al financiamiento y ejecución de viviendas bajo los parámetros establecidos por el Estado; 4.- Industrialización de la producción de componentes, materiales e insumos para la construcción, y reforzamiento de la participación directa del Estado en la producción, distribución y comercialización de materiales e insumos estratégicos; y 5.- Desarrollo del hábitat integral con accesibilidad plena a equipamientos urbanos, áreas libres y fuentes de trabajo. En el próximo Plan de la Patria 2019-2025, entre sus objetivos estratégicos está el lograr la entrega de 5 millones de vivienda dentro del Programa de la Gran Misión Vivienda Venezuela.¹⁶

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El artículo 26 de la CRBV establece que: «toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o resoluciones inútiles». Algunas normas para esta garantía son:

**Ley Especial de
Protección al Deudor
Hipotecario de
Vivienda**

1. La Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda (LEPDHV), que tiene como objeto: «1.- Establecer un conjunto de normas basadas en el derecho a la vivienda digna y a la protección de ésta como contingencia de la seguridad

¹⁴ <http://web.avn.info.ve/contenido/misi%C3%B3n-vivienda-venezuela-entregar%C3%A1-esta-semana-3218-nuevos-techos-dignos>.

¹⁵ <http://www.barriotricolor.gob.ve/index.php/sala-prensa/1179-gmbnbt-dignifica-familias-con-338-viviendas-unifamiliares-integralmente-rehabilitadas-2>.

¹⁶ <http://minci.gob.ve/2018/04/plan-de-la-patria-2019-2025-contempla-medidas-para-sacudir-la-guerra-economica/>

social, establecidos en la CRBV, así como en la LOSSS; 2.- Instrumentar la protección del derecho social a la vivienda digna, especialmente en el caso de las familias afectadas por modalidades financieras que lo coloquen en situación de peligro; 3.- Normar las condiciones fundamentales de créditos hipotecarios para vivienda principal, otorgados con recursos fiscales o parafiscales provenientes del Estado o de los ahorros de las y los trabajadores que estén bajo su tutela; y 4.- Normar las condiciones fundamentales de los créditos hipotecarios para vivienda, bien sea ésta principal o secundaria, con recursos propios de la banca, operadores financieros y acreedores particulares» (art. 1 LEPDHV).

La Ley establece la prohibición de las modalidades de doble indexación, anatocismo (intereses sobre intereses) y usura en todas las operaciones de créditos hipotecarios, sean para vivienda principal o secundaria, aun cuando sean otorgados con recursos propios de la banca privada (art. 22). También se declaran ilegales y se proscriben los créditos hipotecarios para vivienda en moneda extranjera (art. 23). Durante la permanencia del crédito hipotecario, la cuota de pago no podrá exceder de un quinto (1/5) de los ingresos anuales declarados por el deudor hipotecario (art.31).

2. La LERIO^TTAUPU configura una protección para aquellas personas que con 10 o más años habitando en una vivienda ubicada en terrenos municipales, pudieran gozar de la propiedad no solo de ésta, sino también de la tierra. Papel importante en esta labor cumplen los Comités de Tierra Urbana (CTU)¹⁷ en todo el país.
3. La LRCAV creó el nuevo ordenamiento jurídico con objeto de regular y controlar las relaciones arrendatarias entre propietario e inquilino de los inmuebles destinados a vivienda, estableciendo normas sobre las rentas a cobrar, los procesos de desalojos y las ventas de viviendas alquiladas por más de 20 años. La Ley tiene como objeto: «establecer el régimen jurídico especial de arrendamiento de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda, ya sean arrendados o subarrendados total o parcialmente» (art. 1). Para ello, crea un Sistema Nacional para la Defensa en Materia Civil y Administrativa Especial Inquilinaria y del Derecho a la Vivienda, definido como «el conjunto de órganos y entes que coordinan las acciones de interés público a nivel nacional, destinadas a la protección y atención de todos

Comités de Tierra Urbana

Regulación de las relaciones arrendatarias entre propietario e inquilino

¹⁷ Es una de las primeras organizaciones de la sociedad venezolana y funciona como punto de enlace entre los colectivos comunitarios. Surge a partir del decreto 1.666, el 04 de febrero de 2002, el cual establece el derecho al suelo. Este Comité se vincula con el uso y tenencia de tierras urbanas aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat a los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a la propiedad en zonas urbanas de quienes no se les ha garantizado el derecho a la tierra que ocupa o posee. *Vid.*, <https://www.minhvi.gob.ve/index.php/institucion/servicios-2/descargas/category/1-leyes?download=6:ley-especial-de-regularizacion-integral-de-la-tenencia-de-la-tierra-de-los-asentamientos-urbanos-06-de-mayo-de-2011>.

Los procesos de desalojo de inquilinos y la protección de los arrendadores

los ciudadanos y ciudadanas a quienes se les haya violentado tales derechos, y establecen los medios para asegurar el goce efectivo de los mismos» (art. 30).

La SUNAVI con tiene «competencia para ejecutar procesos de desalojo de inquilinos con decisión firme de desocupación; pero al mismo tiempo, les ratifica la competencia para asegurarse de que el inquilino tenga una vivienda donde quedarse después de dejar el inmueble»¹⁸. La SUNAVI estableció que este mecanismo será utilizado en los casos en los que la o el inquilino deba desocupar el inmueble por causas inapelables, sólo en esos casos es cuando de manera rápida, hasta en menos de seis meses, por el carácter conciliatorio y acuerdos entre las partes: el inquilino no queda desprotegido, se le provee un refugio temporal, y el pequeño propietario recupera su inmueble en menos tiempo». La SUNAVI ha sostenido que ante todo resguardarán la estabilidad del arrendado, sin menoscabo de sus derechos, ofreciéndoles además, la asignación de un refugio temporal para garantizar que tengan un lugar donde acudir.

En 2014 a través del Grupo de Respuesta Antidesalojos Arbitrarios (GRADA) se impidieron, por la vía de asesoría y mediación, 524 desalojos arbitrarios. Estos resultados forman parte del plan de aceleración que lleva a cabo la SUNAVI con el objetivo de continuar brindando respuesta oportuna y asesoría a la población, respecto a los casos presentados ante dicha instancia.

Durante 2015 el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat creó el Fondo de Protección al Inquilino o Inquilina y al Pequeño Arrendador¹⁹, este organismo depende de la SUNAVI y está encargado de presentar programas y proyectos que serán financiados con recursos de dicho fondo para su previa aprobación y autorización. La creación de este fondo contribuye con el cumplimiento del artículo 20 de la L^{RCAV}, que expresa la importancia de promover el alquiler responsable, garantizando las condiciones y relaciones arrendaticias justas a todas las personas que así lo requieran.

En ese mismo año, el ente rector en materia de Vivienda y Hábitat emitió la Resolución 142²⁰, mediante la cual delega en la SUNAVI las competencias para la tramitación de procedimientos conciliatorios, previos al ejercicio de cualquier acción judicial que pudiera conllevar una decisión que implique la pérdida o tenencia de una vivienda principal. Dicha resolución expresa que la SUNAVI tendrá la atribución de sustanciar y decidir sobre los procedimientos conciliatorios previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (LCDDAV).

¹⁸ Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2014*, <http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>

¹⁹ Gaceta Oficial 40.580, 14 de enero de 2015.

²⁰ Gaceta Oficial 40.694, 02 de julio de 2015.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

El Capítulo V del Título III de la CRBV está dedicado a los Derechos Sociales y de las Familias que incluye el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna (§ 1.1). La vivienda como derecho de prestación, tiene su asiento en la LOSSS. Esta Ley, crea el Sistema de Seguridad Social que abarca los sistemas de prestaciones de: Salud, Previsión Social y Vivienda y Hábitat (art. 19).

Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

El Sistema de Vivienda y Hábitat, tiene a su cargo el Régimen de Vivienda y Hábitat (art. 22). De acuerdo con el artículo 98 de la LOSSS: «Se crea el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, el cual tendrá carácter intersectorial y descentralizado para garantizar el derecho a la vivienda y hábitat dignos, y estará orientado a la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, así como la adquisición, construcción, liberación, sustitución, restitución, reparación y remodelación de la vivienda, servicios básicos esenciales, urbanismo, habitabilidad, medios que permitan la propiedad de una vivienda para las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades y crear las condiciones para garantizar los derechos contemplados sobre esta materia en la Constitución de la República».

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

El Estado venezolano ha implementado dos programas sociales relevantes para el derecho a la vivienda, como son: La GMVV y el Plan 0800-MIHOGAR. La Gran Misión Vivienda Venezuela constituye el plan de construcción de viviendas del Gobierno Bolivariano que ha estado solucionando de manera estructural el histórico déficit habitacional que ha padecido la población venezolana, particularmente los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables. De igual forma, se ha puesto en marcha el Plan 0800-MIHOGAR²¹, brindando facilidades de financiamiento a los constructores de viviendas y al pueblo venezolano que las necesita, permitiendo de esta manera la disponibilidad de viviendas dignas a un precio justo y al alcance de las familias e individuos cuyos ingresos oscilen entre tres y 15 salarios mínimos o, inclusive, para aquellas personas que tengan ingresos inferiores, pero que con recursos propios puedan aportar el diferencial entre el valor de la vivienda y su capacidad de endeudamiento.

Programas sociales para garantizar el derecho a la vivienda

Por medio de este Plan, se han dictado medidas especiales que han incentivado a la construcción de viviendas, entre las cuales están: (i) exoneración del Impuesto al Valor Agregado a los constructores; (ii) exoneración del pago de Impuesto Sobre la Renta a los constructores; (iii) financiamiento a tasas preferenciales para la construcción y adquisición de viviendas, a través de la cartera obligatoria para vivienda

²¹ Es un programa de inclusión en materia vivienda, desarrollado en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, dirigido a atender la necesidad habitacional de la clase media, a través del apoyo y trabajo conjunto del Estado venezolano, el sector construcción y las instituciones bancarias.

de la banca pública y privada, dirigida por el MPPHV; (iv) proveería de materiales e insumos a través de Construpatria²².

Fondo de Ahorro Habitacional

En 2017 el Ejecutivo Nacional, a través de la Resolución 007, de 19 de enero de 2017²³, estableció nuevas condiciones de financiamiento que regirán el otorgamiento de créditos y financiamiento para la adquisición, autoconstrucción, ampliación o mejoras de vivienda principal con recursos provenientes del Fondo de Ahorro Habitacional. Los créditos para la adquisición, autoconstrucción, ampliación y mejoramiento serán provenientes del Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV) o Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda (FAVV)²⁴, independiente de su ingreso integral total familiar mensual, pudiendo ser concedidos éstos hasta por el monto máximo establecido en esta resolución. (art. 2).

Subsidio Directo Habitacional

Se establece a su vez, el Subsidio Directo Habitacional, que podrá ser otorgado como complemento del crédito, a aquellas familias que expresamente lo soliciten ante el Órgano Rector. El subsidio aplica para aquellas familias compuestas por un núcleo familiar mínimo de dos personas unidas por vínculo matrimonial o de unión estable de hecho, o más personas unidas entre sí en vínculo de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo y que acceden por primera vez a un crédito habitacional (art. 8). El MINHVI puede otorgar el subsidio total equivalente al cien por ciento de la vivienda (100%) para aquellos casos especiales de solicitudes de crédito para la adquisición de vivienda principal que sean sujetos de atención especial de la Gran Misión Vivienda Venezuela (art. 10).

Por otra parte, las familias que se encuentren en estado de vulnerabilidad social (que perciban hasta cuatro salarios mínimos) y que no puedan cancelar la tasa de interés establecida del 4,66% hasta ahora, pueden acceder a créditos hipotecarios gozando de una tasa preferencial de 2,33% durante el lapso de cinco años²⁵.

3.2. Alojamiento de urgencia

Con el propósito de dar respuesta a las múltiples familias que quedan sin vivienda producto de las lluvias que afectaron a 10 estados del país, durante 2010, se dictó el Decreto 8.001 con Rango, Valor y

²² *Vid.*, <https://www.minhvi.gob.ve/index.php/0800-mihogar/informacion-del-0800-mi-hogar>.

²³ Gaceta Oficial 41.080, 23 de enero de 2017.

²⁴ El Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat contempla el Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV) y el Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda (FAVV), administrados por el BANAVIH, a través de los cuales a partir de 12 cotizaciones (un año) el trabajador o ahorrista voluntario tiene derecho a optar al crédito para la adquisición, autoconstrucción, ampliación y mejoras de la vivienda principal. El FAOV, está conformado por equivalente al 3% del salario integral mensual de los empleados, 2% pagado por el patrono y 1% por el trabajador. El FAVV, está conformado por el ahorro voluntario que realiza el ahorrista con el aporte mensual del 3% de sus ingresos.

²⁵ <http://www.radiomundial.com.ve/article/%C2%A1por-5-a%C3%B1os-familia-en-vulnerabilidad-pagar%C3%A1-233-de-inter%C3%A9s-en-cr%C3%A9dito-hipotecario>.

Fuerza de Ley Especial de Refugios Dignos para Proteger a la Población en casos de Emergencias o Desastres. A partir de entonces, se construyeron y adecuaron diversos refugios²⁶ que han servido como espacios dignos para la vida y la convivencia en comunidad, y como sitios de protección de derechos, cumplimiento de deberes y ejercicio pleno de ciudadanía por parte de todas las familias y personas refugiadas, hasta tanto cese la situación de emergencia o desastre y mientras el Estado garantiza el regreso seguro de las familias a sus viviendas y comunidades de origen, o les procura una nueva vivienda, en caso de riesgo vital o pérdida irreparable de la misma.

El Decreto 8.005 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, establece un conjunto de mecanismos extraordinarios a cargo del Ejecutivo Nacional en coordinación con otros entes públicos y privados, nacionales e internacionales, destinados a hacerle frente con éxito y rapidez a la crisis de vivienda que había afectado al pueblo venezolano. Se ha dado prioridad a aquellas familias que se encuentran en riesgo vital, así como las que no posean vivienda propia, personas de escasos recursos y a las parejas jóvenes que estén fundando familia, por medio de las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), en las que el Estado ha reordenado integralmente la distribución y uso del espacio para destinarlo a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares, para que a través de planes de financiamientos del sector público o privado en condiciones preferenciales, o mediante subsidio parcial o total del valor de la vivienda (art. 5).

Por otra parte, se ha hecho uso de aquellos terrenos públicos o privados aptos para viviendas que se encuentren ociosos, subutilizados o de los que se haga un uso inadecuado a los fines de ser utilizados para la construcción de viviendas adecuadas. A los beneficiarios pueden acceder de manera sencilla y rápida mediante fuentes de financiamiento pública o privada, con tasas de interés preferencial y pagos a largo plazo previstos en la Ley para la construcción y adquisición de viviendas e inclusive que los beneficiarios puedan recibir un subsidio parcial o total del costo de la vivienda.

Refugios dignos para proteger a la población en casos de emergencias o desastres

Áreas vitales de viviendas y de residencias

²⁶ Los refugios se clasifican conforme al tipo de edificación y a los servicios de que disponen (Tipo A: edificaciones divididas en pequeños apartamentos unifamiliares con, al menos dos habitaciones y un baño. Tipo B: Edificaciones divididas en habitaciones unifamiliares, dotados de servicios básicos para ser compartidos por varios grupos familiares, Tipo C: Carpas unifamiliares de al menos cinco por cuatro metros (5 x 4 m) y altura suficiente para utilizar literas. Dotación de baños comunes con separación por género y con al menos una unidad de baño por cada 20 personas; además de espacios techados para áreas comunes. Tipo D: edificaciones provistas de uno o varios espacios comunes para dormitorios de familias y personas. Dotación de baños comunes con separación por género y con al menos una unidad de baño por cada 20 personas, además de espacios techados para áreas comunes y Tipo E: Edificaciones de diversa índole, tales como: escuelas y otras instalaciones educativas, deportivas, culturales, sanitarias, galpones, iglesias, plazas y otras edificaciones o espacios de origen público o privado, utilizadas de manera coyuntural por familias y personas, actuando bajo situaciones de emergencia o desastre, con la finalidad de resguardarse y preservar su vida e integridad física. Garantizándole a todas las familias alimentación, salud, seguridad, asignaciones económicas, entre otros beneficios.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Características de calidad de las viviendas

En 2007 el MINHVI emitió una Resolución²⁷ en la que establece las características o condiciones mínimas para las viviendas básicas y de las viviendas en desarrollo progresivo que, en lo sucesivo, serán construidas, tanto por el sector público como por el privado, y cuyo financiamiento provenga total o parcialmente de los fondos a los que se refiere la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat o cualquier otro recurso financiero por el BANAVIH. De acuerdo con dicha Resolución, las viviendas básicas deberán tener como mínimo, todas y cada una las siguientes características: (i) un núcleo de construcción de sesenta y dos metros cuadrados (62mts); (ii) área social, que comprende: una sala y un comedor; (iii) área de descanso que comprende, una habitación matrimonial que permita la colocación de cama matrimonial, espacios para la colocación de elementos auxiliares y área de circulación y dos habitaciones secundarias; (iv) áreas de servicios: una cocina, dos baños y un lavadero; y (v) área de circulación. Además, estas viviendas han de ser adecuadas a las familias teniendo en cuenta el tamaño del grupo familiar. Los sanitarios y sus dimensiones están determinados según el número y el tipo de piezas que se instalen en ellas y cuentan con un lavadero con espacios para mobiliarios, ropa y otros enseres personales. Desde el punto de vista arquitectónico, las viviendas deben garantizar el soporte estructural, la salubridad con los requerimientos mínimos sanitarios de ventilación e iluminación. También, las viviendas cuentan con la aplicación de elementos arquitectónicos que se identifican con los valores estéticos y la memoria colectiva propia de cada región.

Plan Bolivariano de Viviendas: sustitución de viviendas precarias

A través del Plan Bolivariano de Viviendas de 2005 se inició el desarrollo del Programa de Sustitución de Ranchos por Vivienda (SUVI), el cual prevé el diagnóstico participativo de las carencias de vivienda de los barrios, y promueve la sustitución de las viviendas en situación de mayor precariedad y riesgo de derrumbamiento, mediante la construcción de un módulo envolvente básico que se superpone a la vivienda existente, compuesto por una estructura definida para dos plantas (vigas, columnas, entrepiso y techo) y el núcleo sanitario. Estas unidades habitacionales son en un área de 53,41 hasta 72 metros cuadrados, que se distribuyen en dos o tres habitaciones, sala, cocina, comedor, baño y lavadero.

4.2. Servicios domiciliarios

Condiciones de prestación de los servicios residenciales

A partir del artículo 117 CRBV se han sancionado una serie de instrumentos jurídicos específicos destinados a regular las condiciones de prestación de los servicios residenciales más importantes, a saber: la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS); la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico

²⁷ Gaceta Oficial 38.750, 20 de agosto de 2007.

(LOSE); la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTE); la Ley de Residuos y Desechos Sólidos y la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG).

Resalta, en este sentido, el papel que han venido desempeñando las comunidades en la gestión del servicio de agua potable a través de las Mesas Técnicas de Agua, donde las comunidades han participado activamente en todo el proceso asociado a la solución del problema de abastecimiento del servicio en la localidad: diagnóstico y elaboración del proyecto para la obtención del servicio, supervisión del funcionamiento de las redes y el uso adecuado del agua, cogestión de recursos y regularización del pago del servicio.

**Mesas Técnicas
de Agua**

La LRPVGMVV, en su artículo 14, se refiere a la Conformación del Comité Multifamiliar de Gestión, que se encarga de ejercer la contraloría social que corresponde a las unidades familiares, destaca que el reglamento de convivencia debe regular entre otros aspectos, las normas relativas a la convivencia en los aspectos sociales, culturales y ambientales, así como al manejo de los servicios, el uso de las áreas comunes, el respeto a la arquitectura y urbanismo y, en general, todo lo que afecte la vida en comunidad; la prohibición de ocasionar ruidos molestos o daños que puedan perturbar la tranquilidad de los propietarios o que amenacen su seguridad o afecten a la salud pública y la prohibición de realizar cualquier otra actividad que, atendiendo las razones de interés colectivo, atenten contra la moral o las buenas costumbres.

**Comité Multifamiliar
de Gestión**

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

La LRPVH promueve el acceso a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones que el Ejecutivo Nacional desarrolle en materia de vivienda y hábitat, dando prioridad a las familias de escasos recursos y otros sujetos de atención especial (art. 1), a la vez que establece la posibilidad de otorgar subsidios directos habitacionales no reembolsables (art. 58). Entre otros aspectos destacables, se encuentra el que los créditos hipotecarios para viviendas principales podrán ser concedidos hasta por 100% del valor del inmueble (art. 61) y consagra la figura del crédito mixto, que consiste en un préstamo a largo plazo que incluye la adquisición de terreno y la construcción de vivienda principal sobre el mismo (art. 62). Dicho instrumento legislativo otorga al MINHVI, la administración y disposición sobre las tierras urbanas y urbanizables propiedad de la República para su empleo en vivienda y hábitat (art. 75). También, procura la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos populares bajo criterios de justicia y equidad (art. 76) y promueve la oferta de suelos urbanizables, de acuerdo con las previsiones de evolución de las ciudades y áreas metropolitanas del país (art. 77).

**Subsidios directos
habitacionales no
reembolsables**

El desarrollo de la Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda (LEPDHV), pretende salvaguardar a las personas

que solicitan crédito hipotecario en lo relativo a vivienda, afectadas por modalidades financieras de alto riesgo que pudieran conllevar a una posible pérdida de la propiedad por falta de pago en las cuotas mensuales fijadas para tal fin (art. 1), esta Ley prohíbe los créditos hipotecarios destinados a vivienda principal o secundaria bajo la modalidad de la doble indexación, anatocismo o usura con recursos provenientes de la banca privada, de los operadores financieros o acreedores particulares (art. 22), también se declaran ilegales y se proscriben los créditos hipotecarios para vivienda en moneda extranjera (art. 23).

**Ley de
Arrendamientos
Inmobiliarios**

En el ámbito arrendatario existe en Venezuela la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (LAI), que aplica a todos los procedimientos de arrendamiento o subarrendamiento de los inmuebles destinados a vivienda (art. 2), contempla que el arrendatario o subarrendatario no está obligado a pagar alquileres superiores a los fijados, ni primas por la cesión, traspaso o arriendo, o venta de punto (art. 13) y si el propietario del inmueble decide ofertar públicamente la propiedad, tendrá preferencia sobre terceros el arrendatario con más de dos años en el acceso a la oferta pública (art. 42), así mismo, si durante la relación arrendaticia, por cualquier causa, el inmueble arrendado pasare a ser propiedad de una persona distinta del propietario arrendador, el nuevo propietario estará obligado a respetar la relación arrendaticia en los mismos términos pactados (art. 20).

**Regularización de la
tenencia de la tierra
en barrios y
urbanizaciones
populares**

En cuanto a los asentamientos urbanos, la LERITTAUP dio inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares con un marcado protagonismo de las comunidades. Propone ordenar y regularizar la tenencia de la tierra ocupada por los asentamientos urbanos populares como mecanismo para satisfacer progresivamente el derecho a la vivienda y hábitat, a la vez que consolidar los asentamientos ya existentes de manera digna, equitativa y sostenible (art. 1). Plantea la organización comunitaria en Comités de Tierra Urbana (CTU)²⁸, que además de ser su representación ante el Estado, se encarga de parte importante de las tareas necesarias para la regularización de la tenencia. La Ley además reconoce la existencia de los barrios (asentamientos urbanos populares) como parte integral de la ciudad, con características e identidad propias y establece las bases para su rehabilitación y desarrollo. También establece los procedimientos y modalidades para la entrega de títulos de propiedad colectiva o familiar de la tierra urbana. Contempla la figura de la Carta del Barrio (art. 11), acuerdo social que se instrumenta en un documento fundacional demostrativo del origen, existencia del asentamiento y las características socio-culturales, históricas, económicas, ambientales, urbanísticas y de identidad de la comunidad (art. 56), los procedimientos de regularización están exentos de pago de tributos (art. 27) y el objetivo es fortalecer los derechos de las comunidades en el acceso a una propiedad que les permita crear o consolidar proyectos urbanísticos adecuados, sustentados en la seguridad de la tenencia.

Este instrumento legislativo se complementa con la Ley de Tierras Urbanas (LTU), cuyo objeto es regular la tenencia de tierras urbanas

²⁸ Decreto Presidencial 1.666, Gaceta Oficial 37.378, 4 de febrero de 2002.

sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat (art. 1). La Ley declara de utilidad pública e interés social las tierras urbanas sin uso (art. 3), es decir, aquellas abandonadas por sus propietarios o propietarias, sin edificar y cualquier otra que así determine el Ejecutivo Nacional (art. 5). En 2006 se crea la Misión Hábitat y se establece la conformación de la Fundación Misión Hábitat que se encarga de la promoción, ejecución y seguimiento del Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para garantizar la Implementación de la Misión Hábitat en Todo el Territorio Nacional. El Plan contempla la transformación integral de asentamientos humanos y el desarrollo de nuevas ciudades.

Además de la aprobación de las leyes mencionadas, el Estado ha tomado otras medidas, como la declaración de los alquileres de vivienda como servicios de primera necesidad, junto con los servicios de suministro de agua, electricidad, gas, teléfono residencial y aseo urbano. También se ordenó el congelamiento de los cánones de arrendamiento²⁹. Esta medida, que tuvo originalmente una duración de un año, pero fue prorrogada sucesivamente hasta la fecha.

Utilidad pública e interés social de las tierras urbanas sin uso

Congelamiento de los cánones de arrendamiento

5.2. Información y participación

Los medios de participación previstos en el artículo 70 de la CRBV, en lo social y económico, han sido ampliamente promovidos como mecanismo necesario para la realización del derecho a la vivienda. Prueba de ello es el reconocimiento de los CTU y de los Consejos Comunales³⁰ en el desarrollo de las políticas de vivienda dirigidas a los sectores populares.

Cabe destacar también la aprobación de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (LOOGOT), que tiene por objeto establecer las normas que regirán el proceso general para la ordenación territorial y otorga una importancia relevante a la participación ciudadana, como medio para involucrar a la población en el desarrollo de las políticas territoriales.

Por su parte, la LTU otorga a las comunidades organizadas la posibilidad de denunciar la existencia de tierras urbanas sin uso (art. 22), además pueden participar del procedimiento de declaratoria de tierra urbana sin uso (art. 23) y les concede el derecho de actuar como custodios de las tierras sometidas a procedimiento (art. 33).

Consejos Comunales

Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

La LRPVH establece el control y régimen sancionatorio, el cual es ejercido por el MINHVI y el BANAVIH. Éstos podrán «ejecutar inspecciones y averiguaciones administrativas de oficio o a solicitud de particulares, y de cada averiguación administrativa se formará un

Control administrativo y régimen sancionatorio

²⁹ Resolución 036, 4 de abril de 2003. Gaceta Oficial 37.667, 8 de abril de 2003.

³⁰ La Ley de los Consejos Comunales fue aprobada en 2006 y vigente según Gaceta Oficial 5.806 Extraordinario, del 10 de abril de 2006.

expediente. Si surgen indicios de responsabilidad penal se remitirá copia certificada del expediente al Ministerio Público» (art. 89 LRPVH). De igual forma, en la LRPVH se establecen sanciones a los empleadores que no se afilien al FAOV en el lapso establecido en las normas vigentes con una multa de 100 Unidades Tributarias (100 UT); y el empleador que no afilie al trabajador y trabajadora en dicho Fondo, será sancionado con una multa de una unidad tributaria (1 UT) por cada trabajador o funcionario, hasta un máximo de 25 unidades tributarias (25 UT) (art. 91). Los operadores financieros, en caso de incumplir con la normativa establecida en materia de vivienda, también serán sancionados con multas que oscilan entre una unidad tributaria (1 UT) y 5 mil unidades tributarias (5.000 UT) y hasta con una multa equivalente a tres veces el monto no ejecutado del porcentaje total de la cartera hipotecaria (art. 92 LRPVH).

5.3. Garantías penales

Protección del derecho a la propiedad

La CRBV garantiza la protección a la propiedad sobre los bienes, lo que incluye la vivienda (art. 115). El Código Penal (CP) protege al propietario y sanciona al infractor de acuerdo con el delito cometido: hurto (arts. 451 a 454); robo, extorsión y secuestro (art. 455 a 461); estafa y otros fraudes (arts. 462 a 465); apropiación indebida (arts. 466 a 469) y perturbación a la posesión pacífica (art.472).

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Sujetos de atención especial

La LRPVH considera como sujetos de atención especial a las comunidades indígenas, los damnificados y damnificadas, las personas que tengan disminuidas sus capacidades físicas o psíquicas, las personas mayores de 60 años de edad, las mujeres solas o los hombres solos que ejerzan jefatura de familia, con un ingreso mensual de hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos³¹ y las personas o familias con ingreso promedio mensual menor a dos salarios mínimos urbanos (art. 56). Igualmente, pueden acceder a los beneficios del sistema prestacional de vivienda y hábitat quienes hayan cotizado por 12 meses, sin importar el monto total de sus aportes. Los sujetos de atención especial podrán ser exceptuados del cumplimiento de este y cualquier otro requisito, así como ser destinatarios de condiciones o requisitos particulares establecidos por el Ministerio con competencia en la materia (art. 55).

La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LODMVLV), en su artículo 4.11, establece que las mujeres víctimas de violencia de género tendrán prioridad en el acceso a la vivienda, a la tierra y al crédito. Mientras que la Ley Especial de Regularización Integral y Ordenamiento de la Tenencia de Tierras de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos señala un interés supe-

³¹ El salario mínimo urbano nacional en la actualidad (junio 2018) se ubica en Bs. 2.555.500, lo que equivale a 27 euros mensuales (Euro Dicom al 11/06/2018).

rior hacia los niños, niñas y adolescentes en caso de existir conflicto de intereses entre los padres y las madres que habiten con sus hijos e hijas, la regularización de la tenencia de la tierra deberá atender al principio de protección del interés superior del niño, niña y adolescente (art. 34).

En 2005 se llevaron a cabo en Venezuela, dos programas orientados al abordaje integral de las demandas de vivienda y hábitat de grupos vulnerables, de los que se destaca: 1.- Vivienda de Asistencia Social Colectiva, que contemplaba: casas de abrigo para niños y niñas y adolescentes en situación de calle y privados del medio familiar y con discapacidad; casas de abrigo para indigentes; casas de abrigo para el adulto mayor; y 2.- Vivienda y hábitat indígena, dirigido al mejoramiento, ampliación, reposición o reubicación de viviendas indígenas; nuevas viviendas indígenas; infraestructura y equipamiento para viviendas indígenas; y reinserción social de los indígenas, que se encontraban fuera de sus territorios ancestrales.

El Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas en el proceso de construcción de viviendas ha visto fortalecido el desarrollo de sus proyectos habitacionales gracias a la alianza entre la Gran Misión Vivienda Venezuela y ConstruPatria, siendo esta última la red de distribución de insumos y materiales de construcción más grande del país. Durante el período 2011-2016 fueron construidas por la GM-VV un total de 2.776 viviendas en comunidades indígenas del país, las cuales se adecuan a las tradiciones y culturas ancestrales indígenas, lo cual ha permitido mejorar las condiciones de vida de la población indígena brindando protección y estabilidad a sus familias³².

La GMVV se trazó como política para el trienio 2017-2019 la entrega de viviendas para la población joven, tomando en cuenta la media de edad en el país (26 años). En ese sentido, nace el Programa «Vivienda Soy Joven» donde se destinó el 40% de las viviendas construidas por la GMVV a la juventud venezolana.

Programas de vivienda y hábitat para grupos vulnerables

Programas de vivienda dirigidos a comunidades indígenas

Programa Vivienda Soy Joven

7. FUENTES EN INTERNET

Defensoría del Pueblo

<http://www.defensoria.gob.ve/>

MINHVI

<https://www.minhvi.gob.ve/>

SUNAVI

<http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php/institucion-3/2>

³² http://www.minpi.gob.ve/assets/pdf/revistas/revista_2015-3.pdf
<http://www.minpi.gob.ve/assets/pdf/memoria/memoria2015.pdf>
<http://www.minpi.gob.ve/assets/pdf/memoria/memoria2016.pdf>

18. SÍNTESIS*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA: 6.1. Mujeres víctimas de violencia de género; 6.2. Comunidad gitana, pueblos indígenas y afrodescendientes; 6.3. Personas con discapacidad; 6.4. Adultos mayores; 6.5. Movilidad humana; 6.6. Víctimas de desplazamiento forzado; 6.7. Jóvenes.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En los Estados iberoamericanos, cuyas Defensorías del Pueblo participan en este Informe, el derecho a la vivienda está reconocido en la mayoría de Constituciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela). En Chile y El Salvador este derecho no está recogido en la Constitución y su protección se puede realizar por conexidad con otros derechos, como el derecho a la propiedad.

En el apartado nacional de este Informe se ha reseñado la jurisprudencia constitucional de los Estados iberoamericanos. Por ejemplo, en Costa Rica la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuenta con destacada jurisprudencia sobre la obligación del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social, que sean dignas y adecuadas. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el derecho a la vivienda puede ser un derecho fundamental en los siguientes supuestos: cuando normativamente o jurisprudencialmente se establezca su contenido como dere-

El derecho a la vivienda en las Constituciones iberoamericanas

Jurisprudencia constitucional

* Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia a determinados Estados se realiza a título meramente ejemplificativo.

cho subjetivo; cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos fundamentales; cuando se reclame su protección frente a injerencias arbitrarias del Estado o de particulares; y, cuando exista una afectación al derecho al mínimo vital. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad enfatizó, en reiterada jurisprudencia, la obligación del Estado de adoptar medidas para garantizar el contenido esencial del derecho a la vivienda y para la asequibilidad del derecho a una vivienda digna. El Tribunal Constitucional de Portugal sostiene que la Constitución da al legislador un margen para la configuración de las políticas de vivienda, que permita conciliar el derecho a la vivienda con los demás derechos sociales y con intereses públicos, por lo que los ciudadanos no son titulares de un derecho inmediato y una prestación efectiva, pues solo se podrá exigir su cumplimiento en las condiciones y en los términos definidos por la Ley.

Ratificación de instrumentos internacionales

Los Estados iberoamericanos han ratificado normas internacionales y regionales sobre vivienda, aceptando así obligaciones internacionales en esta materia. En el ámbito universal, destaca la amplia ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, se requiere de un mayor compromiso en la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC, instrumento por medio del cual se estableció la competencia del Comité DESC para recibir y examinar comunicaciones, que únicamente ha sido ratificado por diez Estados de la Región (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Portugal, Uruguay y Venezuela).

Observaciones y recomendaciones de organismos internacionales

La pertenencia del Estado a organismos internacionales es relevante para los titulares del derecho a la vivienda. A nivel universal se deben subrayar las observaciones y recomendaciones que han sido dirigidas a los Estados por los mecanismos de Naciones Unidas, como el Comité DESC (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Venezuela) y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (Argentina, Brasil, España, Portugal). Así como también, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión (Paraguay), del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (España), del Comité Europeo de Derechos Sociales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (España).

Dispersión normativa

En referencia a la normativa interna sobre vivienda en los Estados, con carácter general se puede señalar que existe dispersión de normas para la regulación de los temas relacionados con el derecho a la vivienda, aspecto que expresa la necesidad de reformas legales que garanticen la eficacia del derecho, que incluyan mecanismos para una adecuada aplicación de la normativa adoptada y vías de justiciabilidad. En ese sentido, en El Salvador se resalta la falta de adecuación de la legislación interna a la normativa internacional y se están discutiendo reformas en este ámbito.

1.2. Instituciones

A nivel estatal en todos los Estados, cuyas Defensorías del Pueblo conforman la FIO, se registran Ministerios o Secretarías con compe-

tencia en materia de vivienda, principalmente, para la planificación, el ordenamiento del territorio nacional y la formulación de políticas de vivienda a nivel estatal. No obstante, el reparto de competencias administrativas en la mayoría de Estados requiere de coordinación y cooperación entre Administraciones, pues existen instituciones competentes a nivel estatal, autonómico, regional, municipal y otras instituciones descentralizadas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Portugal, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela). En España todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de vivienda, regulando las condiciones de acceso a la vivienda y las ayudas para facilitar el ejercicio del derecho. En este Estado tuvieron lugar litigios sobre el reparto de competencias en materia de vivienda, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que llegaron hasta el Tribunal Constitucional. Si bien, existe una conferencia sectorial de vivienda que reúne a representantes de la Administración estatal y de las autonómicas.

Competencia en vivienda, coordinación y cooperación entre Administraciones

1.3. Datos y planes

En Iberoamérica los Estados han adoptado planes nacionales generales de ordenación territorial y vivienda. Los planes que se han establecido en los últimos años, o que se están discutiendo, buscan reflejar los compromisos asumidos en Hábitat III y plasmados en la Nueva Agenda Urbana, como la disminución del déficit habitacional mediante edificaciones sostenibles que reduzcan el impacto sobre el hábitat y el medio ambiente (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Paraguay, Portugal, Uruguay, Venezuela). Debemos subrayar que en Portugal se está desarrollando una Estrategia Nacional para la Integración de Personas sin Hogar y que en Paraguay la actual Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat es la primera política nacional instaurada para este ámbito. A pesar de estos esfuerzos, son todavía insuficientes los indicadores y mecanismos de evaluación y seguimiento de políticas de vivienda, siendo destacable en España el Observatorio público de vivienda del Área Metropolitana de Barcelona.

Planes nacionales de ordenación territorial y vivienda

En todos los Estados se llevan a cabo censos de población y vivienda de manera periódica, pero aún es escasa la información sobre la situación de la vivienda en los países que permita analizar la evolución del derecho a la vivienda como derecho de prestación. En especial la cuantificación de las personas sin hogar, la disponibilidad del parque público de viviendas y de viviendas desocupadas. Siendo más disponibles los datos relativos a la evolución de precios de compra y alquiler, que indican incrementos (Bolivia, Uruguay) pero también reducciones (Puerto Rico). En Puerto Rico el paso del Huracán María, sumado a la crisis económica, ha producido una reducción en el valor de mercado de las viviendas.

Censos de población y vivienda. Déficit habitacional

El déficit habitacional en Argentina es de 3,8 millones de hogares (2010) y en Brasil de 6,186, 503 millones (2015). En Costa Rica la

totalidad de viviendas desocupadas es de 147.204, mientras que 631 familias se no disponen de vivienda (2017). Según los datos de la Defensoría, en Colombia se ha reducido el déficit de vivienda urbana, que pasó de 12,6% en 2005 a 5,6% en 2018, gracias a las políticas implementadas en ese Estado. En Ecuador se puntualiza que el déficit habitacional es mayor en las zonas rurales, siendo que el 37% de hogares urbanos poseen viviendas inadecuadas, mientras que el porcentaje se eleva a 60% en zonas rurales. En Guatemala el 48% de la población está afectado por el déficit habitacional (2017) y en Honduras se estima que el 67%. En Venezuela el 9,1% del total de las viviendas se encuentra en condiciones de hacinamiento crítico (2014).

Incidencia de la crisis económica sobre el derecho a la vivienda

La incidencia de la crisis económica sobre el derecho a la vivienda ha sido especialmente observada por España y Portugal. En España la inversión en vivienda descendió un 55% en los presupuestos generales del Estado (de 2008 a 2015), se produjeron aproximadamente 500.000 ejecuciones hipotecarias (2008-2013) y se calcula que existen alrededor de 40.000 personas sin hogar y 3,4 millones de viviendas vacías. De igual manera, en Portugal se apunta que con la crisis económica se asistió a la quiebra del mercado de compra y venta de inmuebles, lo que a su vez produjo un incremento en el valor de los alquileres.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

El derecho a la propiedad

La vivienda como derecho de defensa se ha vinculado con el derecho a la propiedad, que se encuentra recogido en todas las Constituciones de los Estados iberoamericanos y cuenta con garantías administrativas, civiles y penales de protección. De igual forma, en la Región se reconoce la función social de la propiedad y se admite la expropiación por causas de utilidad pública o de interés social, previo pago de una indemnización.

Seguridad jurídica de la tenencia

Otros tipos de tenencia encuentran menos vías de protección que garanticen su seguridad. En Brasil el ordenamiento jurídico prevé formas especiales de usucapación para proteger el derecho a la vivienda y la adquisición de la propiedad por usucapación (5 años), urbana o rural, puede ser alegada en defensa contra los desalojos, siendo un importante instrumento de garantía de la seguridad de la tenencia. En Uruguay se otorga una protección similar a quienes se encuentren en situación de pobreza y, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio bajo ciertas condiciones. También, en Brasil está regulada una usucapación especial urbano colectivo, con el objetivo de facilitar la garantía de la posesión en asentamientos informales, donde es difícil individualizar los terrenos. Cabe señalar que en Bolivia, entre 2015 a 2018, se efectuaron 110.682 regularizaciones de derecho propiedad a partir de hechos de posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de bienes inmuebles destinados a vivienda urbana. Mientras tanto, en El Salvador los procesos de reforma agraria han contribuido a transferir, legalizar y registrar la propiedad de la tierra, convirtiéndose así en una garantía para la seguridad jurídica de la tenencia, especialmente de campesinos e indígenas.

En Iberoamérica se requiere de una mayor protección de los arrendatarios y de los deudores hipotecarios. Por ejemplo, en Guatemala no se regula la protección a los inquilinos contra aumentos desproporcionados de los alquileres y en Argentina no se cuenta con una política nacional orientada a garantizar el acceso justo al alquiler residencial, los juicios de desalojo por impagos de alquileres son sumarios y se tramitan de modo urgente, una vez transcurridos dos meses de impagos. Si bien, a nivel local, destaca una reciente regulación en Buenos Aires que establece beneficios a favor de los inquilinos, como la restricción a las comisiones inmobiliarias.

En Ecuador no hay nomas que garanticen la protección del deudor hipotecario y en España su protección se ve afectada por la ausencia de una adecuada regulación de la dación en pago, que ha implicado una gran cantidad de lanzamientos hipotecarios y desahucios durante la crisis económica. Por el contrario, en Guatemala la hipoteca afecta únicamente los bienes sobre los que se impone, sin que el deudor quede personalmente obligado ni aún por pacto expreso. De igual forma, sobre la dación en pago, en Portugal la Corte Judicial de Portalegre, en 2012, determinó que la liquidación de deudas hipotecarias podría ser satisfecha con la adjudicación del inmueble al banco acreedor. En Chile se describe la vulnerabilidad de los deudores hipotecarios de escasos recursos económicos, ante lo cual se han creado ciertos beneficios para los deudores más empobrecidos, como rebajas de hasta el 60% de dividendos a pagar e incluso una condonación completa de la deuda para las personas que se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad. Portugal ha adoptado medidas para la protección de los deudores hipotecarios de viviendas que se encuentren en condiciones económicas difíciles y, por vía jurisprudencial, se ha determinado que la iniciación del procedimiento de medidas de protección para el deudor hipotecario suspende, por sí mismo, el procedimiento de ejecución. Asimismo, en Venezuela la Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda tiene entre sus objetivos la protección del derecho social a la vivienda digna, especialmente en el caso de las familias afectadas por modalidades financieras que las coloquen en situación de peligro.

En la Región es imprescindible la adopción de medidas que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia ante el *bullying inmobiliario* y el alquiler turístico. En Lisboa, durante los últimos cuatro años, cerca de dos mil familias fueron desalojadas en del Centro Histórico. Frente a lo cual, la Asamblea Municipal estableció la línea telefónica «SOS Desalojo» en contra de la intimidación inmobiliaria y para informar sobre los derechos de los residentes.

Protección de los arrendatarios y de los deudores hipotecarios

Bullying inmobiliario

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Las ayudas para la compra de viviendas están previstas en planes y programas, pero faltan garantías para su real articulación como dere-

El derecho a la vivienda como servicio de interés general

chos subjetivos. En España existe una tendencia en la legislación autonómica para garantizar el derecho subjetivo a la vivienda como servicio de interés general y, por otra parte, las Administraciones públicas otorgan ayudas al alquiler y la compra, mediante planes de vivienda y deducciones fiscales, pero esas regulaciones no son estables. El Estado uruguayo también otorga ayudas al alquiler y la compra, mediante los programas del plan de vivienda. Sin embargo, los subsidios al alquiler llegan a menos 1000 hogares y se calcula que más de 40 mil requieren de algún tipo de apoyo público para que los gastos de la vivienda sean soportables.

Subsidios y otras ayudas para la compra de vivienda

En Colombia la Constitución establece que el Estado debe promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. En esa línea, se han implementado varios programas habitacionales, principalmente, dirigidos a grupos en situaciones vulnerables. Entre ellos: 1. viviendas 100% subsidiadas para la población desplazada; 2. «Mi Casa Ya: Ahorradores» enfocado a hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales; 3. «Mi Casa Ya: Cuota inicial», dirigido a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales; «Mi Casa Ya: Subsidio a la Tasa de Interés», para familias que quieran adquirir vivienda nueva de interés prioritario y de interés social.

En Brasil el «Programa Minha Casa, Minha Vida» es el principal instrumento del Gobierno federal destinado a crear mecanismos de incentivo a la producción y adquisición de nuevas unidades habitacionales o recalificación de inmuebles urbanos (Programa Nacional de Vivienda Urbana) y producción o reforma de viviendas rurales (Programa Nacional de Vivienda Rural) para familias con ingresos mensuales reducidos. El Programa se ha centrado en instrumentos para la producción de nuevas unidades habitacionales para enfrentar el déficit de vivienda.

En Ecuador existe el Sistema de Incentivos para la Vivienda con el fin de impulsar el derecho a la vivienda de la población vulnerable, para lo cual están previstos tres tipos de bonos: inmobiliarios, generales y focalizados, como el bono Manuela Espejo para las personas con discapacidad. También, Guatemala dispone de ayudas para la compra de viviendas y el Fondo para la Vivienda debe otorgar un subsidio directo a familias en situación de pobreza que carecen de una solución habitacional adecuada, pero de 2013 a 2018 el presupuesto destinado a esta institución se redujo en un 60.81%. El Fondo Nacional de la Vivienda Social de Paraguay incluye un subsidio, dirigido a la población de pocos recursos económicos, para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de la vivienda y se ha previsto el Programa de Vivienda Rural.

Portugal: Nueva Generación de Políticas de Vivienda

Debemos subrayar que Portugal adoptó una «Nueva Generación de Políticas de Vivienda». En el marco de la cual se aprobaron los siguientes programas: 1. Programa de Apoyo al Derecho a la Vivienda para proporcionar el acceso a una vivienda adecuada a personas que viven en situaciones habitacionales indignas y que no disponen de capacidad financiera; 2. Programa de Arrendamiento Accesible, para promover la oferta ampliada de vivienda para arrendamiento a pre-

cios reducidos; 3. Programa de Movilidad Habitacional para la Cohesión Territorial; 4. Programa de la Vivienda al Hábitat, que busca promover la integración socio territorial de los barrios y la mejora global de las condiciones de vida de sus habitantes.

Puerto Rico tiene un programa de residenciales públicos enfocado a personas en situación de precariedad económica. En este Estado se han implementado los siguientes programas: 1. el Programa Casa Mía, que consiste en un sistema de alquileres con opción a compra; 2. el Programa la llave para tu hogar, que es un subsidio de ayuda para la financiación de la compra de la vivienda; y 3. el Programa de Sección 8, que consiste en un conjunto de subsidios, generalmente para la renta, dirigido a personas en situación de pobreza para acceder a viviendas dignas y seguras.

En Venezuela el Sistema de Seguridad Social abarca los sistemas prestacionales de: salud, previsión social y vivienda y hábitat. Este Estado lleva a cabo dos programas sociales relevantes para el derecho a la vivienda: 1. la Gran Misión Vivienda Venezuela, que constituye el plan de construcción de viviendas del Estado enfocado en la disminución de déficit habitacional de las personas en situaciones vulnerables; y 2. El Plan 0800-MIHOGAR, que otorga facilidades de financiamiento a los constructores de viviendas para garantizar la disponibilidad de viviendas a un precio justo para los hogares cuyos ingresos sean entre tres y 15 salarios mínimos.

Por otra parte, en este Informe se describe variedad de mecanismos de crédito y financiación para la adquisición de viviendas. En Costa Rica la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda establece la opción de que el Banco Hipotecario de la Vivienda otorgue subsidios dirigidos a grupos en situaciones vulnerables para la construcción o adquisición de viviendas. Asimismo, el Fondo Social para la Vivienda de El Salvador es una entidad de crédito hipotecario con condiciones favorables, como la tasa de interés real diferenciada según sector de población, entre otras. En ese Estado el Fondo Nacional de Vivienda Popular es una entidad autónoma que canaliza fondos a entidades financieras privadas para dar créditos a familias que tengan ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, estos créditos se otorgan a una tasa de interés preferencial y hasta a 25 años plazo. De igual forma, en Bolivia el Estado, a través de la Agencia Estatal de Vivienda, ejecuta diversos programas para apoyar la compra de viviendas a través de entidades financieras que facilitan el acceso créditos para compra de vivienda de interés social, de hasta 30 años plazo, con tasas de interés favorables. En México existen diversas opciones y regulaciones de créditos hipotecarios, entre ellas las del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en las que se incluyen seguros ante el desempleo.

En materia de ayudas para el alquiler destaca Portugal, donde se ha implementado un el Régimen del Arrendamiento Subvencionado para la Vivienda Social, que determina que en las viviendas de titularidad pública, que sean destinadas a arrendamiento, las rentas se calculen en función de los rendimientos de los ingresos de los hogares a los que se destinan. Además, Portugal ha instituido otros programas

**Mecanismos de
crédito y financiación**

**Ayudas para el
alquiler**

de ayudas para el alquiler, como PROHABIT y el Programa Rehabilitar para Arrendar y un subsidio de renta destinado a proteger a los inquilinos económicamente más vulnerables. También, en Argentina el Plan Nacional de Vivienda ha establecido mecanismos para la promoción del alquiler social, a fin de que los hogares de más bajos recursos accedan o formalicen el alquiler de una solución habitacional. En este Estado, a nivel provincial, Buenos Aires cuenta con el programa «Alquilar se puede» cuyo fin es facilitar a los vecinos el acceso a un alquiler formal. Por su parte, a partir de los sismos de septiembre de 2017, el Gobierno de la Ciudad de México elaboró un programa de apoyos para renta, dirigido a las personas que perdieron su casa por derrumbe total, parcial o daños severos.

3.2. Alojamiento de urgencia

Insuficiente respuesta del Estado

Ante situaciones de emergencia producidas por circunstancias extraordinarias, principalmente ante desastres naturales, los Estados iberoamericanos han adoptado diversos tipos de medidas para la dotación de subsidios, viviendas alternativas o alojamientos de urgencia, dirigidos a quienes sufran desplazamientos o desalojos de sus viviendas. En España el alojamiento de urgencia, por lo general, corresponde a competencias de los servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. En Chile este tipo de alojamiento se realiza a través de la Oficina Nacional de Emergencias, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La INDH chilena hace hincapié en las limitaciones de la respuesta estatal en materia de vivienda en esos contextos, que está reflejada en la demora en el proceso de reconstrucción y en el largo período transcurrido entre el otorgamiento de los subsidios y el inicio de las obras. Del mismo modo, en Guatemala se señala la insuficiente respuesta estatal ante casos de emergencia, por ejemplo, de cara a un desastre natural ocurrido en 2015 las ayudas de vivienda a los damnificados llegaron dos años después.

Unidades habitacionales de emergencia y subsidios

Argentina ha establecido el financiamiento de unidades habitacionales de emergencias frente a contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos, las ayudas se otorgan priorizando a quienes tengan ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Para hacer frente a este tipo de emergencias, el Estado boliviano reguló el Programa de Proyecto de Vivienda de Emergencia y en Brasil el Consejo Nacional de Asistencia Social ha previsto diversos tipos de servicio de acogida institucional (refugio, hogar, casa de paso y residencia inclusiva) y en repúblicas, que están enfocados tanto a las personas en situación de calle como a los servicios de protección en caso de calamidades públicas y emergencias. Por su parte, Costa Rica prevé un subsidio para casos de emergencia, dirigido a personas en condición de pobreza, para cubrir el pago de alquiler de una vivienda hasta por un año después de ocurrida la emergencia. En Honduras no existen alojamientos de urgencia, si bien se ha creado el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y el Gabinete Gubernamental para Reasentamientos Humanos. En El Salvador la Dirección General de Protec-

ción Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, cuenta con albergues temporales, familiares y comunitarios, y diferentes guías y planes específicos, como la Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales. La Ley General de Protección Civil de México regula la instalación de albergues para las personas que han sufrido afectaciones en sus viviendas por diversos fenómenos y hasta la recuperación o reconstrucción de las viviendas. Además, en ese Estado se ha creado el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales como instrumento financiero para la reconstrucción de los daños ocasionados por un fenómeno natural a la vivienda de la población de bajos ingresos. En Venezuela se promulgó una normativa especial de refugios dignos para proteger a la población en casos de emergencias o desastres, a partir de la cual se construyeron y adecuaron diversos refugios ante situaciones de emergencia o desastres naturales.

En Puerto Rico la Agencia para el Manejo de Emergencia es la entidad con competencia para el manejo de las catástrofes naturales, entre ellas el Huracán María de 2017. En ese caso se adoptaron programas de emergencia como: 1. subsidios para la reparación de la vivienda; 2. asistencia de alojamiento transitorio; 3. Programa de Techos Azules, por el que se provee e instala cubiertas temporales de paneles de plástico azul reforzado; 4. alquiler directo de viviendas desocupadas, que se usan como viviendas temporales; 5. moratoria en las ejecuciones de hipotecas por 90 días.

La Red de Servicios y Equipamientos Sociales de Portugal incluye soluciones de alojamiento de emergencia en Centros de Acogimiento Temporal, Comunidades de Inserción y Casas Abrigo, distribuidas por todo el país. Además, el Régimen del Arrendamiento Subvencionado para la Vivienda prevé la asignación de viviendas, en arrendamiento subvencionado, a personas en situación de vulnerabilidad y emergencia social y peligro físico o moral, incluyendo las relativas a la violencia doméstica. En Uruguay existe una Mesa Interinstitucional de Calle, que se reúne periódicamente para buscar soluciones a las personas en situación de calle. Además, el Ministerio de Desarrollo Social tiene 48 centros, con una capacidad de 1445 personas.

Frente a situaciones de emergencia, Ecuador tiene financiamiento de la Corporación Andina de Fomento para adoptar dos tipos de medidas: 1. Reposición de la vivienda, cuando su situación se pueda reparar en el mismo lugar, y 2. Reasentamiento, que implica el cambio de ubicación geográfica de la vivienda por riesgo natural. Además, como respuesta a un sismo de gran escala ocurrido en 2016, en Ecuador se desarrolló un sistema de dotación de bonos de acogida y arrendamiento para los damnificados del terremoto.

**Puerto Rico:
Huracán María de
2017**

**Asignación de
viviendas a personas
en situación de
vulnerabilidad y
emergencia social**

**Financiamiento de
programas y medidas
de emergencia**

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Las normas de calidad, habitabilidad, inspección y sanción por incumplimientos de habitabilidad y salubridad de las viviendas, se re-

Normativa de edificación y planeamiento urbano

gulan en los Estados iberoamericanos mediante diversos tipos de normas, como leyes, reglamentos, códigos, planes y guías de edificación y planeamiento urbano (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, México, Portugal, Puerto Rico, Venezuela).

El nivel de regulación de la calidad de la vivienda es dispar en la Región, por ejemplo, en Colombia la determinación de las condiciones de calidad y habitabilidad de la vivienda incluso ha sido objeto de sentencias de la Corte Constitucional, mientras que en Guatemala todavía no se ha dictado una normativa general que incluya criterios mínimos sobre calidad y habitabilidad de las viviendas e inspección de su aplicación. Argentina, a más de las normas generales sobre edificación, cuenta con normativa específica sobre estándares mínimos de calidad para la vivienda de interés social y Bolivia ha desarrollado el Programa de Proyectos Cualitativos de Vivienda Social, para solucionar problemas de hacinamiento. En esa línea, en Chile un caso emblemático sobre la calidad de la vivienda fue el de las «Casas Copeva», correspondiente a la construcción de 1.708 viviendas sociales. En este caso, luego de quince años de juicios, la Corte Suprema ordenó indemnizar a 592 familias, debido a que el Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización no supervisó la adecuada construcción de las viviendas que, por la mala calidad de los materiales de construcción y su falta de impermeabilización, habían quedado completamente inundadas.

Derecho a la ciudad

Sobre el derecho a la ciudad, en Brasil se describe que en ese Estado es patente la existencia de dos ciudades: la ciudad formal y la ciudad informal. Siendo la ciudad informal la opción de la clase trabajadora para acceder a una vivienda, a partir de proyectos de autoconstrucción sin sujeción a la legislación técnica urbanística, por lo que existen problemas en la calidad y habitabilidad de esas viviendas. A lo que se suman emprendimientos periféricos de proyectos de vivienda que están centrados en regiones carentes de infraestructura y de servicios públicos y que son distantes de los lugares de trabajo. Por otra parte, para el derecho a la ciudad y a fin de cumplir con los compromisos de la Agenda 2030 y de la Nueva agenda Urbana, Costa Rica ha creado un instrumento denominado bono colectivo, que es una fuente de financiamiento para el mejoramiento barrial en el país, especialmente en áreas verdes, recreativas e infraestructura urbana.

4.2. Servicios domiciliarios

Regulación de los servicios domiciliarios

En Iberoamérica es diversa también la regulación de los servicios domiciliarios, que son prestados tanto por entes públicos como privados, bajo diferentes fórmulas jurídicas que incluyen concesiones y licencias. Para la protección de los hogares más vulnerables, en varios Estados se han creado tarifas sociales y subsidios para el suministro de estos servicios y como mecanismos de protección frente a la pobreza energética.

En Argentina los servicios domiciliarios son provistos por empresas privadas prestatarias de servicios públicos y en Bolivia la presta-

ción de los servicios públicos domiciliarios es regulada mediante ley, la norma de cada sector determina los requisitos para las concesiones y licencias de prestación de servicios y los principios para la fijación de precios y tarifas. Igualmente, en Brasil estos servicios pueden ser prestados directamente por el Poder Público o bajo régimen de concesión o permiso a particulares, siempre a través de licitación. En cualquier caso, la naturaleza de estos servicios es pública en Brasil y se rigen por los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia, siendo la Administración pública responsable subsidiariamente por la omisión o daño provocados por los concesionarios. En Ecuador estos servicios, mayoritariamente, son prestados por los gobiernos autónomos descentralizados.

En Colombia, a más de la regulación constitucional y normativa, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia que las empresas que prestan este tipo de servicios deben adoptar medidas que aseguren el acceso mínimo, principalmente, para garantizar los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. En Portugal los servicios de comunicaciones electrónicas, suministro de agua, energía eléctrica y gas natural, se consideran servicios públicos esenciales y los usuarios se benefician de una protección reforzada en algunos aspectos, en particular, ante a la suspensión de la prestación del servicio público y en la regulación de mecanismos de resolución de conflictos. Puerto Rico tiene una Ley para establecer requisitos procesales mínimos para la suspensión de servicios públicos esenciales, que se promulgó para la protección de los abonados de los servicios básicos de agua, energía eléctrica y teléfono.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en 2013, señaló que en El Salvador la falta de infraestructura definía el déficit cualitativo de la vivienda, siendo deficiente el marco normativo para los sectores agua potable, transporte y desechos sólidos. Sobre el acceso al agua, en las zonas rurales de El Salvador se garantiza la cobertura solo al 42.7% de la población (12.9% conexiones domiciliarias y 29.8% a acceso por medio de cantareras y pilas públicas), por lo que es necesaria la aprobación de la Ley General de Aguas y la Ley de Agua Potable, instrumentos que continúan en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa. Tampoco en Guatemala existe una ley de agua. De igual forma, en Paraguay los servicios básicos aún no tienen cobertura nacional y, principalmente, están afectadas por la falta de servicios las personas que viven en zonas rurales. En Uruguay el saneamiento inadecuado es la problemática de mayor relevancia en lo que a servicios domiciliarios se refiere, que afecta al 6,2 % de los hogares. Como vías de solución a los problemas de saneamiento el Estado boliviano está desplegando un Programa Plurinacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos y en Venezuela destaca en la gestión del servicio de agua potable la regulación de las Mesas Técnicas de Agua, donde las comunidades participan en todo el proceso de solución del problema de abastecimiento del servicio.

El Gobierno federal de Brasil creó, en 2003, el Programa Luz para Todos, con miras a garantizar el suministro de energía de las pobla-

Empresas privadas prestatarias de servicios públicos. Concesiones y licencias

Servicios públicos esenciales y mínimo vital

Problemas en el abastecimiento de servicios básicos

Subsidios y protección frente a la pobreza energética

ciones rurales, y se ha establecido una tarifa social de energía eléctrica para familias de bajos ingresos. De igual manera, en Argentina existe un subsidio denominado Tarifa Social Federal para los sectores más vulnerables de la población. También, en Guatemala se promulgó la Ley de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, por medio de la cual el Estado entrega subsidios a empresas privadas o municipales, esta tarifa se aplica a aquellos hogares con consumos mensuales menores a los 100 kilovatios hora. Igualmente, Paraguay tiene una tarifa social de energía eléctrica para las personas en situación de pobreza, que en 2006 llegaba a 250.000 viviendas y en 2014 benefició a 330.000 viviendas.

En España existen bonos sociales para el acceso a los servicios públicos domiciliarios de determinados grupos. Sin embargo, la pobreza energética continúa siendo un grave problema debido al precio de los suministros prestados por empresas privadas. En este Estado se calcula que aproximadamente 5 millones de hogares sufrirían pobreza energética. La protección frente a la pobreza energética en Puerto Rico está prevista en la Ley 69/2009 sobre justicia tarifaria de utilidades para residenciales públicos. Por otra parte, en El Salvador el acceso al gas licuado del petróleo para cocinar cuenta con un subsidio dirigido a beneficiarios de sectores de consumo doméstico de limitada capacidad adquisitiva. En Portugal las tarifas y precios para la energía eléctrica y el gas natural son aprobados y publicados por la Entidad Reguladora de Servicios Energéticos. Al mismo tiempo, en ese Estado la protección de los consumidores económicamente vulnerables se garantiza a través de las tarifas sociales de energía eléctrica, de gas natural y de provisión de agua.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

En los Estados iberoamericanos se han adoptado políticas de vivienda y suelo relacionadas con el derecho a la vivienda, como reservas de suelo para vivienda protegida, uso residencial de suelo y participación de la comunidad en las plusvalías. En España están reguladas las reservas de suelo para vivienda protegida, en la legislación estatal y autonómica de vivienda y, además, la Constitución prevé la recuperación de plusvalías. Argentina no cuenta con legislación que regule a nivel nacional políticas del suelo favorables al derecho a la vivienda, pero a nivel provincial destaca en Buenos Aires la Ley de Acceso justo al Hábitat, que creó una serie de instrumentos financieros, tributarios, de gestión de suelo y de planificación urbana. En Bolivia el Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien sector Vivienda y Hábitat 2016-2020 incluye entre sus lineamientos el uso eficiente del suelo urbano; intervenciones integrales de vivienda y hábitat y redistribución equitativa de excedentes económicos urbanos y financiamiento. En Colombia, como parte de sus políticas públicas, el Estado ha desarrollado cinco programas para facilitar el acceso a la vivienda

y, adicionalmente, se otorga beneficios en el impuesto de renta a quienes ahorren para compra de vivienda. La Estrategia Nacional para la Vivienda de Portugal, aprobada en 2015, tiene como principal objetivo la creación de condiciones que faciliten el acceso de las familias a la vivienda, integra medidas y programas concretos a desarrollar, enumerando también las entidades competentes y los indicadores de monitoreo de su implantación. Esta estrategia se estructurada en tres pilares: la rehabilitación urbana, el arrendamiento habitacional y la calificación de los alojamientos. Por otra parte, en Costa Rica la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda establece la obligación del Estado de garantizar, a personas de determinados grupos en situaciones vulnerables, la posibilidad de ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas, a través de medidas como el bono familiar de la vivienda, pese a que el mismo no se considera un derecho subjetivo.

En cuanto al fomento del mercado arrendaticio, en la mayoría de Estados no existe referencia a la regulación sobre los montos de los alquileres, si bien en Portugal el Gobierno ha aprobado incentivos fiscales para el alquiler de viviendas a costes inferiores al precio de mercado y, en el marco del Programa de Emergencia Social, se desarrolla la iniciativa gubernamental denominada Mercado Social de Arrendamiento. Asimismo, en Venezuela se ha declarado a los alquileres de vivienda como servicios de primera necesidad y se ordenó el congelamiento de los cánones de arrendamiento.

Para el derecho a la ciudad y el control de asentamientos informales e infraviviendas, México está culminando el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, que fue creado con el propósito de orientar y contribuir al crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y centros de población, y de atender en forma integral las necesidades de vivienda. En ese Estado, la Política Nacional de Vivienda busca convertirse en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. En El Salvador se está implementando el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la Política Nacional de Vivienda y Hábitat, en el marco de los cuales se desarrollan acciones para contribuir al cumplimiento de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana. En esa línea, para el derecho a la ciudad en Guatemala se ha establecido una Política para el Mejoramiento Integral de Barrios, cuyo objetivo es incidir en la disminución de la precariedad de los asentamientos en los entornos urbanos y mejorar la calidad de vida de la población. En Honduras la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos es desarrollada a través de la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, principalmente, mediante la entrega de «Bonos para una Vida Mejor». En cuanto a los asentamientos urbanos irregulares, cabe subrayar que en Venezuela se promulgó la Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, que dio inicio a los procesos de regularización de la tenencia de la tierra con participación de las comunidades.

Fomento del mercado arrendaticio

Control de asentamientos informales e infraviviendas

Función social de la propiedad, especulación inmobiliaria y viviendas vacías

En cuanto a la función social de la propiedad, la lucha contra la especulación inmobiliaria y las viviendas vacías, en España se debe destacar que el Parlamento catalán promulgó una ley para imponer un impuesto sobre las viviendas vacías, que establece un tributo para desincentivar el mantenimiento de viviendas vacías por más de 2 años sin causa justificada. En Brasil la reforma y regularización agraria de inmuebles es de enorme relevancia para la efectividad del derecho a la vivienda en el país y es competencia de los municipios el cobro del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana. Además, los entes municipales están facultados por ley para exigir a los propietarios del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promuevan su adecuado aprovechamiento y en caso contrario se pueden imponer varios tipos de sanciones. Mientras tanto, en Ecuador se ha adoptado una política de Cero tolerancia a las invasiones, por la cual se sanciona el tráfico de tierras, pero por otra parte se reubica a las personas que viven en asentamientos humanos irregulares en viviendas dignas y adecuadas. En Venezuela la Ley de Tierras Urbanas otorga a las comunidades organizadas la posibilidad de denunciar la existencia de tierras urbanas sin uso y facilita la participación de las comunidades en el procedimiento de declaratoria de tierra urbana sin uso.

5.2. Información y participación

Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras normas de participación

En referencia a los derechos de información y participación de asociaciones y titulares del derecho a la vivienda que redunden en beneficio del mismo, la adopción de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha implicado avances en este ámbito (Argentina, Guatemala, Honduras). En Bolivia se promulgó la Ley 341/2013, de Participación y Control Social, para facilitar la participación social desde la formulación y propuesta de planes, proyectos, programas y políticas, y para acceder a la documentación y realizar el control social de los servicios básicos. En Brasil, para favorecer la participación social en la toma de decisiones y políticas públicas de vivienda, mediante ley se han creado instancias de control y participación social, como el Consejo de las Ciudades, las conferencias de las ciudades y los consejos gestores de los fondos públicos que financian la vivienda, entre ellos el Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. En Argentina, a través de la página web del Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda, se informa sobre estado actual de cumplimiento de dicho derecho y de los mecanismos generales para su exigibilidad y, por otro lado, se suministra al titular del derecho los datos necesarios para su ejercicio. Sin embargo, todavía es escasa la información y la participación social en la adopción de políticas y decisiones en materia de vivienda, siendo necesaria la adopción de mecanismos para incentivar y facilitar esa participación (Argentina, Chile). En Chile se describen problemas de falta de información que afectan, principalmente, a quienes habitan en viviendas informales y/o precarias.

En Ecuador hay una participación activa de organizaciones que trabajan para la exigibilidad del derecho a la vivienda por medio de cooperativas, asociaciones y comités, conformados jurídicamente para desarrollar propuestas de mejoras en los barrios y para acceder a programas de vivienda. Uruguay cuenta una rica normativa que regula la participación de los propietarios en los complejos de viviendas y varios mecanismos que buscan asegurar su participación en la toma de decisiones. En El Salvador existió un proceso participativo en el desarrollo de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat y existe un compromiso de la Administración para avanzar en la aplicación de la Carta de Derechos del Ciudadano, que incluye derechos de información y participación. En ese Estado se dispone de un Sistema de Información de Vivienda Social. De igual modo, como garantía de participación social, en Guatemala la Ley de Vivienda incluyó al Movimiento Guatemalteco de Pobladores en la Junta Directiva del Fondo para la Vivienda.

Participación activa de organizaciones sociales en la adopción de decisiones

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

Frente a la actuación u omisión administrativa en los procedimientos relativos al derecho a la vivienda pueden tener lugar recursos ante la misma Administración y ante los tribunales contencioso-administrativos, por parte de quien considere que existen afectaciones sobre sus derechos. Asimismo, se pueden presentar quejas ante las Defensorías del Pueblo.

Recursos ante la actuación u omisión administrativa

En Argentina para la protección del derecho a la vivienda es posible interponer los recursos regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo y se han presentado recursos en sede administrativa en casos de adjudicación de vivienda sociales e inhabilitaciones de obras. De igual forma, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Portugal cuentan con una ley en este ámbito, que es aplicable tanto a actos de la Administración como en casos de inactividad o insuficiencia administrativa. No obstante, los plazos de resolución de este tipo de procedimientos son muy extensos en Costa Rica. En Brasil se presentaron casos ante la inactividad administrativa en los cuales el Poder Judicial condenó a los municipios a proporcionar asistencia y vivienda a familias desalojadas en situación de riesgo y a indemnizar a un ciudadano por el fallecimiento de sus familiares, que habría sido causado por el deslizamiento de laderas cuyo riesgo era conocido por el municipio, sin que se haya realojado a la familia. Asimismo, en España toda la actividad administrativa puede ser objeto de recursos administrativos y judiciales, ante la jurisdicción del contencioso-administrativo, al igual que en Guatemala y Uruguay.

Como garantía administrativa de los consumidores y usuarios de servicios públicos en Chile se señala el Servicio Nacional del Consumidor, que puede adoptar medidas ante casos de discriminación en la prestación de estos servicios. De igual forma, en Colombia los titulares del derecho a la vivienda están protegidos por el Estatuto del Consumidor y en El Salvador por la Defensoría del Consumidor que

Consumidores y usuarios de servicios públicos

tiene Centros de Solución de Controversias y un Tribunal Sancionador. Figura similar encontramos en la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor de Guatemala.

5.4. Garantías civiles

Tribunales civiles. Procesos arrendaticios y de ejecución hipotecaria

En este Informe se describen garantías ante los tribunales civiles para el derecho a la vivienda, por ejemplo, en procesos arrendaticios, de ejecución hipotecaria y acciones para conservar y recuperar la posesión, entre otras (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Portugal). Son frecuentes los litigios en ámbitos arrendaticios e hipotecarios en España, pero la protección del deudor hipotecario es deficiente y ha sido considerada contraria a las directivas de protección de los consumidores de la Unión Europea. En referencia a los desalojos, en el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional colombiana tiene jurisprudencia en la que se establece que previo a la realización de un desalojo se debe verificar que se cumpla el debido proceso y se otorgue un trato digno a las personas a ser desalojadas, evaluándose la realidad para evitar actuaciones desproporcionadas contra derechos fundamentales y contrarias al mínimo vital. En ese marco, solo cuando no existen otras soluciones menos gravosas, al realizarse el desalojo deben adoptarse soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y sujetos de especial protección acceder a una vivienda digna. En Puerto Rico, para garantizar el debido proceso ante posibles ejecuciones hipotecarias, se establecieron la Ley 184/2012 para la Mediación Compulsoria y Preservación del Hogar en los Procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal y el Programa de Mitigación de Pérdidas, que busca dar alternativas viables para evitar la ejecución de la propiedad y cubrir los atrasos.

Mediación y arbitraje

De igual forma, en este Capítulo se ha hecho referencia a la mediación y arbitraje sobre conflictos relacionados con el derecho a la vivienda, en especial, en materia de consumo. En este ámbito es sobresaliente que en Portugal, a partir de enero de 2018, es posible recurrir a medios extrajudiciales para resolver conflictos relacionados con el crédito a la vivienda hasta un máximo de 5000 €, estando las instituciones financieras obligadas a adherirse al proceso de negociación. En ese Estado existen centros de arbitraje específicos para la resolución de conflictos relacionados con el derecho a la vivienda, principalmente, para cuestiones de contratos de compraventa y arrendamiento de inmuebles.

5.5. Garantías penales

Tipificación de delitos para proteger el derecho a la vivienda

En todos los Estados se tipifican delitos para proteger a los titulares del derecho a la vivienda en su faceta de derecho de defensa, como los delitos contra la propiedad privada, el allanamiento del domicilio sin orden judicial, (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Paraguay, Portugal,

Puerto Rico, Uruguay y Venezuela), el tráfico de tierras (Ecuador), la perturbación a la posesión pacífica (Venezuela) y el acoso inmobiliario (España).

5.6. Garantías sociales

Las Defensorías del Pueblo han descrito el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil para apoyar el ejercicio del derecho a la vivienda. En Argentina, Colombia, El Salvador y Guatemala, se subraya la labor de TECHO, que trabaja en asentamientos precarios dotando de soluciones habitacionales, a través de programas para la construcción de viviendas de emergencia. En Bolivia existen organizaciones a nivel nacional que realizan capacitaciones, análisis e investigaciones y propuestas de políticas públicas de vivienda. En El Salvador la participación de ONG, sociedad civil y la academia, en materia de vivienda, ha sido destacada en el proceso de adopción de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat, a la cual la sociedad civil y la academia han apoyando con estudios, propuestas y proyectos habitacionales y, además, con la puesta en marcha de un Consejo Consultivo integrado por diversos sectores para la consulta y el diálogo previo a la adopción de decisiones en temas nacionales de vivienda. En Puerto Rico la mayoría de las ayudas sociales de vivienda se ofrecen a través de las organizaciones no gubernamentales, que dan servicios de albergue temporal enfocados, particularmente, a mujeres maltratadas y personas sin hogar.

Por otra parte, a partir de la crisis económica e inmobiliaria y sus efectos en los desahucios y desalojos, en España existe amplia participación social para exigir la garantía del derecho a la vivienda, a través de movimientos como la Plataforma de Afectados por las Hipotecas y el Observatorio DESC. Situación similar se refiere en Uruguay, en donde el movimiento cooperativista de vivienda es fuerte y con una larga trayectoria, por ejemplo, puede verse la labor de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y la movilización de las organizaciones sociales ante los desalojos forzados. En Brasil se describe que, si bien ha aumentado la participación social, existe un incremento de la criminalización de movimientos sociales relativos al derecho a la vivienda y hay casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como aquellos relativos a personas integrantes del Movimiento de los Sin Tierra, que defienden la ocupación de tierras rurales cuando aquellas incumplen la función social de la propiedad. También, en Guatemala es destacable el trabajo del Movimiento Guatemalteco de Pobladores. En Portugal han tenido lugar importantes iniciativas de la sociedad civil para contribuir a la garantía del derecho a la vivienda, como la Caravana por el derecho a la vivienda y las Asambleas de vecinos de los barrios, con el fin de promover la participación y la inclusión en el diálogo social y político.

Organizaciones de la sociedad civil

Criminalización de movimientos sociales

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Medidas de discriminación positiva

Los Estados de Iberoamérica han adoptado medidas de discriminación positiva en materia habitacional, como legislación, planes específicos, jurisprudencia y otros instrumentos de apoyo especial, dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad, principalmente, a mujeres víctimas de violencia de género, comunidad gitana, indígenas y afrodescendientes, niñez y juventud, personas mayores, personas en situación de pobreza, y personas con discapacidad, personas desplazadas y en movilidad humana. Por ejemplo, en España se han adoptado medidas legales de acción positiva para viviendas de inserción destinadas a personas que requieren una atención especial y reservas para personas y colectivos en riesgo de exclusión social, como las mujeres víctimas de violencia. Así, también, en Portugal el régimen del arrendamiento apoyado para vivienda establece criterios preferenciales para familias monoparentales o que integran menores, personas con discapacidad o con edad igual o superior a 65 años. Además, muchos municipios portugueses contemplaron en sus reglamentos de vivienda social criterios de prioridad para los hogares constituidos por personas con discapacidad, con edad igual o superior a 65 años o con menores a su cargo. A continuación enunciamos algunos ejemplos de los mecanismos previstos para la protección de estos grupos en los Estados.

6.1. Mujeres víctimas de violencia de género

Atención y albergues para las mujeres víctimas de violencia de género

En Argentina la Ley de protección integral para las mujeres incluye la obligación del Estado de garantizar la atención y albergue de las mujeres que padecen violencia y se ven obligadas a abandonar sus domicilios y se ha creado una Red Nacional de Hogares de Protección Integral para las mujeres víctimas de violencia, cuya construcción inició en 2017. El Salvador dispone de Lineamientos y Guía de Monitoreo y Evaluación para la acreditación de las casas de acogida de mujeres que enfrentan violencia, instrumentos que son obligatorios para todas las entidades que dan este tipo de acogida. De igual forma, en Paraguay el Ministerio de Mujer cuenta con albergues temporales y con el Centro de Atención Integral «Ciudad Mujer Paraguay». Por su parte, Portugal en el V Plan Nacional de Prevención de Lucha contra la violencia de género, 2014-2017, incluyó la sensibilización a los municipios para la promoción de medidas de apoyo al arrendamiento y la asignación de viviendas sociales a víctimas de violencia doméstica. Al mismo tiempo, el régimen del arrendamiento subvencionado para vivienda de ese Estado prevé regímenes especiales y criterios preferenciales a favor de las víctimas de violencia doméstica. En Uruguay el Instituto Nacional de las Mujeres y la Intendencia de Montevideo han emprendido algunas soluciones habitacionales para las mujeres en situación de violencia. En Venezuela la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia determina que las mujeres víctimas de violencia de género tendrán acceso preferente a la vivienda, a la tierra y al crédito.

Por otra parte, el Programa Minha Casa, Minha Vida de Brasil da prioridad a la atención de familias con mujeres responsables de la unidad familiar y en México existe un Programa Vivienda Digna para Jefas de Familia.

6.2. Comunidad gitana, pueblos indígenas y afrodescendientes

La protección del derecho a la vivienda de los pueblos indígenas se garantiza también con el reconocimiento del derecho a sus tierras y territorios ancestrales, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la legislación interna de algunos Estados latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela). Sin embargo, en la práctica se requieren más instrumentos de garantía de los derechos de los pueblos indígenas sobre esos territorios, una mayor eficacia en los procesos de titulación de las tierras indígenas y el cumplimiento de la consulta previa e informada. En ese sentido, Brasil fue condenado por la Corte IDH, en el *Caso Pueblo Indígena Xucuru vs. Brasil*, por la demora del proceso de regularización de los territorios indígenas. En Argentina existe un procedimiento de declaración emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias, por el que se suspende la ejecución de sentencias y de actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de estas comunidades de sus tierras y territorios. También, Paraguay regula medidas de protección jurídica de los pueblos indígenas contra el desalojo forzoso.

En Bolivia existe un programa específico de vivienda social para los pueblos indígenas y en Colombia en la concesión de subsidios de vivienda son prioritarias las comunidades indígenas, población gitana o rom, raizales y afrodescendientes. Asimismo, en México se adoptó el Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna y Paraguay está implementando diversos Programas de Protección a los Pueblos Indígenas. Además, entre 2011-2016, en Venezuela se construyeron 2.776 viviendas en comunidades indígenas del país, con criterios de adecuación cultural.

Por otra parte, para garantizar los derechos de la población gitana, Portugal adoptó la Estrategia Nacional para la Integración de las Comunidades Gitanas 2013-2020.

6.3. Personas con discapacidad

En el Sistema Federal de la Vivienda de Argentina se estableció un cupo del 5% destinado a personas con discapacidad en los planes del Fondo Nacional de la Vivienda. Asimismo, el Estatuto de la persona con discapacidad de Brasil incluye el derecho a la vivienda digna de las personas con discapacidad y fija una reserva del 3% de las unidades habitacionales de los programas de vivienda, públicos o subsidiados con recursos públicos, para las personas con discapacidad. En Bolivia las personas registradas en el Sistema de Registro para Perso-

Vivienda y territorio de los pueblos indígenas

Integración de las comunidades gitanas

Vivienda y personas con discapacidad

nas con Discapacidad son sujetos de atención especial en las intervenciones de la Agencia Estatal de Vivienda.

En Ecuador se desarrolla la Misión Solidaria Manuela Espejo, en el marco de cual se identificó que 18.697 personas con discapacidad requerían una vivienda adecuada y digna. Asimismo, en ese Estado el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda estableció un Reglamento para la entrega de bonos a personas con discapacidad, con el objetivo de facilitar su acceso a una vivienda. En México la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad reconoce su derecho a una vivienda digna y la obligación de las instituciones públicas de vivienda de dar facilidades de créditos o subsidios para la adquisición, redención de pasivos y construcción o remodelación de vivienda de las personas con discapacidad. Portugal también prevé un régimen de concesión de crédito bonificado a la vivienda para este grupo.

6.4. Adultos mayores

Vivienda y adultos mayores

En Bolivia la Agencia Estatal de Vivienda ejecuta un programa de vivienda social para una vejez digna y en Brasil el Estatuto del Anciano garantiza a este grupo el derecho a la vivienda digna en el seno de su familia o por medio de entidades de larga permanencia (como última opción), que deben cumplir con requisitos de habitabilidad. También, en Brasil se garantiza a las personas mayores prioridad en la adquisición de inmuebles para vivienda propia y la reserva del 3% de las unidades habitacionales residenciales. Puerto Rico lleva a cabo el Programa de Subsidios de Arrendamiento y de Mejoras para Viviendas a Personas de Edad Avanzada con Ingresos Bajos, que consiste en un monto mensual, no mayor de 400 \$\$, para el alquiler de una vivienda.

6.5. Movilidad humana

Derecho a la vivienda de personas migrantes y refugiadas

Ecuador y El Salvador cuentan con programas de vivienda para las personas migrantes de esos Estados, tanto cuando se encuentran fuera del territorio nacional como ante casos de retorno. Por su parte, Portugal instauró el programa Puerta de Entrada - Programa de Apoyo al Alojamiento Urgente, que pretende proporcionar una respuesta rápida y eficaz a las necesidades de alojamiento urgente de personas privadas de vivienda debido a un acontecimiento imprevisible o excepcional, especialmente en situaciones de catástrofe, desastres naturales o fenómenos de inmigración y refugio. De igual forma, el Servicio de Extranjeros y Fronteras, en colaboración con la Plataforma de Apoyo a Refugiados, lleva a cabo un proyecto de acogida e integración de los niños refugiados y sus familias.

6.6. Víctimas de desplazamiento forzado

En Colombia se estableció la Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. En este Estado, para garantizar el restablecimiento del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento, se han previsto tres mecanismos: 1. Subsidio monetario de vivienda rural y urbano; 2. Inclusión en proyectos de vivienda urbanos y rurales impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación y 3. Subsidio de vivienda urbano en especie. Asimismo, en Colombia se adoptó la Política Pública de Vivienda para la Población Víctima del Conflicto Armado.

**Vivienda y
desplazamiento
forzado**

6.7. Jóvenes

En El Salvador se ofrecen condiciones crediticias especiales dentro del Programa Casa Joven, que está dirigido a personas entre 18 y 25 años, y en Venezuela se destinó el 40% de las viviendas construidas por la Gran Misión Vivienda Venezuela al Programa Vivienda Soy Joven. Igualmente, en Portugal para apoyar el arrendamiento de viviendas por los jóvenes, de entre 18 y 35 años, se lanzó el Programa Porta Joven, que garantiza la asignación de un porcentaje del valor de la renta a título de subvención mensual.

Jóvenes

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. ARGENTINA*

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 2.1. Dificultades en el acceso a la vivienda. 3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 3.1. Calidad de la vivienda; 3.2. Servicios domiciliarios. 4. TUTELA ANTI-DISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años, la Defensoría del Pueblo de la Nación ha intervenido ante distintas circunstancias en las que se había vulnerado el derecho a la vivienda. En especial, la problemática de falta o dificultad de acceso a la misma de los sectores más vulnerables y el derecho a habitar una vivienda en condiciones adecuadas han sido los temas más recurrentes.

En este contexto, el trabajo llevado adelante por la Defensoría se ha orientado enfáticamente hacia la posibilidad de acceso, defensa, promoción y protección del derecho a la vivienda de las personas en forma individual y de grupos en situación de vulnerabilidad. Así, los derechos de los pueblos originarios, de las personas con discapacidad y de los niños, niñas y adultos en situación de pobreza han ocupado un rol especial en la agenda.

**Actuaciones de la
Defensoría del
Pueblo**

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

2.1. Dificultades en el acceso a la vivienda

Con respecto a esta problemática, se ha mantenido un flujo constante a lo largo de los años, incrementándose a finales de 2017 y manteniéndose hasta la actualidad. Del conjunto de problemas existentes, se pueden diferenciar, fundamentalmente, dos grupos bien definidos:

* *Abreviaturas:* ACUMAR = Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación, DPN = Defensoría del Pueblo de la Nación, GANHRI = Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, INDH = Institución Nacional de Derechos Humanos, ODS = Objetivos de Desarrollo Sostenible, PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PROCREAR = línea de crédito para compra o construcción de viviendas.

Acceso a la vivienda de colectivos en situaciones vulnerables

– Por un lado, el conformado por aquellas personas de escasos recursos que habitan viviendas o habitaciones alquiladas, en condiciones de hacinamiento y que no pueden afrontar los costes derivados de su uso a consecuencia de sus reducidos ingresos.

En la mayoría de estos casos se pretende que los afectados puedan optar a viviendas sociales en los Institutos de Viviendas Provinciales y ante sus Municipios. Pese a ello, no siempre obtienen respuesta favorable a tales solicitudes, denunciando en otros que no se les haya permitido la inscripción a los procesos de evaluación y adjudicación. La intervención en estos casos consistió en mediar con los Institutos y Municipios para que sean contemplados sus casos en algún plan habitacional vigente o, en caso de que esto no resulte posible, sean incorporados en las listas de posibles beneficiarios en planes futuros. En casos especiales (menores, discapacitados o transplantados), se ha gestionado su inclusión con preferencia de cara a su otorgamiento¹.

– Por otro lado, contaríamos con aquellas familias, de clase media, que han tenido inconvenientes a la hora de acceder al Programa PROCREAR (línea de crédito para compra o construcción de viviendas). A partir de 2014, se interpusieron una gran cantidad de reclamaciones por esta temática vinculadas a la insuficiente o deficiente información previa, al rechazo de solicitudes de crédito o a la demora injustificada en la resolución del trámite. Este incremento se observó, especialmente, durante el año 2015.

En algunos de estos casos, el Banco justificó suficientemente el rechazo, en otros se reevaluaron las solicitudes considerando los puntos observados por esta Institución y, en algunos de ellos, el banco revisó su postura y acordó el préstamo. En todos los casos iniciados durante ese año por presuntas demoras en el trámite del crédito, tras la intervención de la Defensoría, el banco finalizó el trámite del expediente y acordó el préstamo o, en su caso, lo rechazó, informando debidamente a los solicitantes sobre los requisitos que se incumplieron².

Líneas de crédito para compra o adquisición de vivienda

¹ Caso destacable: Actuación DPN N.º 345/18. Una ciudadana discapacitada, empleada de un municipio, requería intervención a fin de encontrar una solución habitacional para ella y su grupo familiar (tres hijos menores), ya que si bien trabajaba en el Municipio no podía acceder a la compra de un terreno para construir su casa. Como resultado de las distintas gestiones realizadas desde esta Defensoría, el Municipio le adjudicó un lote de terreno, dentro del marco del Programa Plan Familia Propietaria.

² Casos: informes Anuales 2014-2015 y 2016: En uno de ellos, el crédito había sido rechazado por la existencia en bases de datos de deudores del sistema financiero, de registros financieros desfavorables del solicitante que éste desconocía. Tras dilucidarse que los informes referían a un homónimo, el banco acordó el préstamo. En otro caso, el crédito había sido rechazado porque en el lote donde se construiría la vivienda ya existía una construcción donde habitaba la solicitante con su hija discapacitada y el programa excluye expresamente la posibilidad de otorgamiento cuando ya existe una vivienda en el terreno. Esa construcción, aunque precaria e inadecuada para su hija, resultaba imprescindible mientras no tuvieran una nueva pues no contaban con recursos para alquilar otra. Considerando las necesidades de la menor discapacitada, el Comité Ejecutivo del banco aprobó la excepción condicionándolo a la demolición de la construcción precaria después de finalizada la vivienda nueva. Por último, cabe mencionar un caso en el que interesado denunció que, debido a un

En 2016, los inconvenientes vinculados al PROCREAR variaron notoriamente, a causa del cambio de autoridades y las políticas del crédito para su acceso, generándose un incremento notorio de reclamos que apuntaban directamente al rechazo injustificado de las solicitudes o al cambio de las condiciones o requisitos a medio camino de la solicitud, interviniendo en todos los casos, a fin de subsanar dicha circunstancia.

En los casos de aquellos ciudadanos, en su mayoría de clase media, que pueden acceder a la vivienda única de ocupación permanente a través de créditos hipotecarios, se brinda asesoramiento de los requisitos y condiciones de cara a poder optar a las principales líneas de crédito; entre otros, Procrear, créditos UVA³ y créditos tu casa de Banco Nación.

3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

3.1. Calidad de la vivienda

Teniendo en cuenta el contenido del derecho a la vivienda adecuada, se llevaron adelante distintas acciones tendientes a subsanar circunstancias que hacían inadecuadas las mismas.

Históricamente, la Defensoría ha trabajado por medio del área de Usuarios, Obras y Servicios públicos con la finalidad de lograr que más personas pudiesen acceder en sus domicilios a servicios básicos como son el suministro de gas, electricidad y agua potable⁴. Del mismo modo, se ha intervenido ante el requerimiento de materiales para poder finalizar la construcción de viviendas o mejorar su habitabilidad, canalizando las demandas a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien provee a las viviendas de diversos materiales de construcción, electrodomésticos y sanitarios, entre otros.

La Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el fallo de «*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros / daños y perjuicios*»⁵ impuso al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el cumplimiento de un Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, minimizando su exposición a los riesgos derivados de la contaminación del ambiente⁶. A tal efecto, requirió a la Defensoría del Pueblo de la

presunto error administrativo, el préstamo se liquidó por \$60.000 menos de lo pre acordado sin modificación de los presupuestos de obra, imposibilitando el cumplimiento de los avances de obra a que se comprometió en el contrato. Advertido de la situación, el banco tramitó y acordó un préstamo adicional por ese importe bajo similares condiciones.

³ Se ajustan por Unidades de Valor Adquisitivo (UVA).

⁴ Los casos abordados pueden ser consultados en los informes Anuales publicados en la página web del Organismo.

⁵ Expediente M.1569 XL en trámite por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo).

⁶ Obligación que debían llevar a efecto por intermedio de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) mediante un programa que permitiese al-

Suministro de servicios básicos

**Criterios de la CSJN
sobre relocalización
de viviendas**

Nación a fin de que, en el ejercicio de sus funciones, coordinase un cuerpo colegiado cuya misión fuese la intervención en el proceso de ejecución de sentencia.

Dicho Cuerpo ha expresado, en distintas ocasiones, sus observaciones en cuanto a los criterios de prioridad y las formas de ejecución de las acciones de relocalización se refiere. Así, ha indicado: 1. La necesidad de establecer un criterio de riesgo para priorizar los hogares a ser relocalizados e información insuficiente sobre soluciones habitacionales⁷; 2. Los errores presentes en el procedimiento de relocalización.⁸; 3. La necesidad de establecer indicadores que permitan evaluar la habitabilidad de las viviendas y el acceso a los servicios públicos y esenciales⁹ y, 4. La carencia de medidas transito-

canzar los objetivos enunciados, previniendo daños futuros mediante la realización de distintas acciones y aportes, vinculados al acceso a una vivienda adecuada de las familias asentadas en la ribera de la cuenca Matanza Riachuelo.

⁷ El criterio de riesgo que guió la selección de los barrios incluidos en el Convenio Marco de 2010 no fue explicitado. Es preciso determinar con precisión cuáles son los grupos poblacionales más afectados, de distintas maneras, por la degradación ambiental de la cuenca, y cuáles son las intervenciones más pertinentes para mejorar su calidad de vida.

⁸ Las relocalizaciones de familias o urbanizaciones barriales son acciones que determinan fuertemente el desarrollo de la vida individual, grupal y social, y por lo tanto cada una de ellas debe ser precedida de una mesa de trabajo que garantice el derecho a la participación y a la información pública (Conf. Ley N.º 25.675), proteja el derecho a la autonomía personal y contribuya a alcanzar (como parte del cumplimiento del objetivo de «Mejorar la calidad de vida de la población» Considerando N.º 17 del fallo) que los vecinos involucrados gocen de su derecho a una vivienda digna adecuada. Para la preservación de los derechos mencionados anteriormente, el Cuerpo Colegiado ha propuesto la consolidación de las instancias de mesas de trabajo de acuerdo a un reglamento particular, que procura garantizar la participación de los interesados y sus asesores legales y técnicos en todas las etapas del proyecto (incluyendo entre otras cosas, la definición del lugar de relocalización y el tipo de construcción), la regularidad de las reuniones, el acceso a la información y la consolidación de los acuerdos alcanzados o compromisos asumidos en las mismas.

⁹ El Cuerpo Colegiado ha propuesto al Juzgado Federal de Quilmes un conjunto de parámetros básicos para la relocalización de personas, cuya estandarización facilitaría la evaluación de la forma de ejecución de las mandas de relocalización (escrito de fecha 29/03/2012 en el Expediente N.º 25/09). En particular, resulta necesario que se garantice el funcionamiento de los servicios básicos (agua, gas, energía eléctrica) en las viviendas al momento de ser entregadas y la adecuación de éstas a los estándares mínimos de calidad para las viviendas de interés social (que regulan la calidad de materiales, la durabilidad de las viviendas, sus condiciones de aislamiento y seguridad contra incendios, entre otros aspectos) y las normas específicas para los tipos de construcción no tradicionales. También debe preverse la evolución familiar de corto plazo, de modo que no se produzcan situaciones de hacinamiento, y proveerse de instalaciones adecuadas a personas con discapacidad motriz. Del mismo modo, las características edilicias de las viviendas o los complejos deben corresponderse con las necesidades de las familias para posibilitar la continuidad de las actividades que las familias desarrollan en sus viviendas de origen, que muchas veces son su sustento económico. La oferta de servicios educativos y de salud, de los barrios de destino requiere una planificación especial para prever el aumento de la demanda. Dado que las viviendas que las familias deberán desalojar son el producto del esfuerzo de su trabajo y contienen una importante inversión económica realizada a través de los años, se ha solicitado la compensación por las pérdidas sufridas y los esfuerzos realizados. Por último, resulta necesario garantizar la seguridad en la tenencia de las viviendas.

rias de minimización del riesgo hasta la ejecución de soluciones integrales¹⁰.

En síntesis, se hizo saber a la CSJN que resultaba necesario que la ACUMAR informase de modo detallado sobre el cumplimiento del Convenio de Urbanización de Villas y Asentamientos en la Cuenca Matanza Riachuelo del año 2010, determinando con precisión las prioridades y tipos de soluciones habitacionales necesarias. Con respecto a las relocalizaciones de familias, se señaló la necesidad de establecer y garantizar el funcionamiento de mecanismos de participación y cumplimiento de estándares básicos¹¹ antes de emitir la oportuna resolución. Los avances en la materia pueden ser consultados en los distintos informes anuales.

3.2. Servicios domiciliarios

Por lo que respecta a los gastos que han de soportar los usuarios, la Defensoría ha sostenido en materia tarifaria que, para garantizar el acceso a los servicios públicos de gas, electricidad y agua, las tarifas han de ser asequibles; es decir, el precio debe considerar la capacidad de pago de los usuarios y los pagos no deben disminuir la capacidad económica de las personas para poder adquirir otros bienes esenciales¹².

Esta posición, mantenida por el Defensor del Pueblo en las distintas audiencias públicas vinculadas a las tarifas de servicios públicos¹³, se ha traducido en la solicitud a los diferentes Entes implicados de analizar y evaluar la base tarifaria y los costos presentados por las empresas sobre los cuales se pretendía el mayor reconocimiento tarifario. En este sentido, debe señalarse que también se ha producido la intervención de la Defensoría ante las denuncias de usuarios respecto de los inconvenientes impuesto al acceso a la Tarifa Social federal.

Costes de acceso a la vivienda

4. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Desde la Defensoría del Pueblo de la Nación se ha trabajado intensamente en aras de procurar el establecimiento de procesos de reconocimiento territorial para poblaciones indígenas¹⁴ a través de la Oficina de Pueblos Indígenas del Organismo. La mayor parte de los reclamos recibidos se originaron en las provincias de Formosa, Salta y Jujuy

¹⁰ Es preciso también atender los aspectos que hacen a las condiciones de vida durante el tiempo que transcurre hasta la efectiva relocalización, implementando medidas que reduzcan la exposición a los contaminantes del ambiente, como por ejemplo recubrir los pisos de tierra, la recolección de residuos domiciliarios, acceso a agua potable (mediante la estrategia que resulte adecuada en cada caso) o la correcta evacuación de excretas en aquellos barrios que no cuentan con conexión a las cloacas.

¹¹ Entre ellos, las características de las viviendas y la provisión de servicios.

¹² Como alimentos, vivienda, educación o salud.

¹³ A partir del año 2016 se volvieron a realizar las audiencias públicas para tratar revisiones tarifarias para los servicios de Transporte y distribución de Gas, Transporte y distribución de electricidad y Agua y Saneamiento (informe Anual 2016-2017).

¹⁴ *Vid.* actuación de oficina de Pueblos indígenas Informe anual desde 2012 a la actualidad.

refiriéndose, la práctica totalidad de estos a la demora o falta de implementación de la Ley 26.160 que estableció la emergencia de la propiedad comunitaria indígena, la suspensión de los desalojos y ordenó el inicio del relevamiento de las tierras ancestrales¹⁵.

En relación con las provincias de Neuquén y Formosa, se formularon oportunas recomendaciones al Estado Nacional a fin de que realizase el Relevamiento Territorial Indígena a nivel centralizado¹⁶.

Por lo que respecta a las personas discapacitadas o con familiares discapacitados, se han formulado recomendaciones a distintos Institutos de la Vivienda provinciales ante las vulneraciones padecidas con respecto a su derecho de acceso a la vivienda, en aras de que resuelvan respecto de su situación habitacional, obteniendo acogida favorable en varios casos; ya sea a través de la inclusión en un programa habitacional en curso o bien incorporándolos con preferencia en la lista de potenciales beneficiarios¹⁷.

**Personas con
discapacidad**

¹⁵ Vid. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>

¹⁶ Debe destacarse que ese modo centralizado de relevamiento se realizó en las provincias de Santa Cruz, San Juan, Tierra del Fuego, La Pampa, Córdoba y Catamarca, entre otras.

¹⁷ Vid. informes anuales de 2011, 2012 y 2013.

2. BOLIVIA *

La Constitución Política del Estado (CPE)¹, en su artículo 218, encomienda a la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia (DPB) el mandato de «*velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales*».

Para el cumplimiento de estas obligaciones, el artículo 222 CP le otorga, entre otras, las siguientes atribuciones: «*1) Interponer las acciones de Inconstitucionalidad, de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular, de Cumplimiento y el recurso directo de nulidad, sin necesidad de mandato (...) 3) Investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales, e instar al Ministerio Público al inicio de las acciones legales que correspondan(...)*».

Atribuciones de la DPB

Por lo que respecta a las acciones constitucionales, si bien la DPB no ha considerado necesario su interposición en ningún caso, el Reglamento interno prevé su tramitación.

La intervención defensorial, a través de investigaciones, experimentó a partir del año 2012 la definición de las líneas de intervención que supusieron la ampliación de los procedimientos internos, creándose la *Gestión defensorial* destinada a la tramitación de denuncias formuladas contra agentes privados en los que se pueda identificar a una institución pública o una privada prestadora de servicios públicos como los competentes para la atención efectiva de la problemática presentada por el ciudadano.

Con posterioridad al año 2013, se aprobó un *Clasificador Institucional de Derechos Humanos y de la madre tierra* que describe acciones, omisiones o situaciones que vulnerarían valores y derechos protegidos por la CPE, así como la normativa nacional e internacional de Derechos Humanos.

Este instrumento incluye el «*Derecho al hábitat y la vivienda*», desarrollando siete componentes:

* *Abreviaturas:* CPE = Constitución Política del Estado, DPB = Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹ Promulgada en 2009.

- Seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.
- Gastos de vivienda soportables.
- Habitabilidad.
- Asequibilidad.
- Lugar.
- Adecuación cultural de la vivienda.

**Elementos del
Derecho a la vivienda**

Estos elementos, a su vez, describen 13 conductas o situaciones que serían consideradas como vulneraciones al derecho humano de hábitat y vivienda.

En ese marco, la gestión del año 2017 registró 138 casos a nivel nacional, de los cuales el 34.7% fue admitido para su investigación, el 45.65% ameritó la realización de gestiones defensoriales a fin de que la instancia competente pueda otorgar una atención a la ciudadanía y el 19.56% recibió una orientación. Entre las instituciones más denunciadas se encuentran los Gobiernos Autónomos Municipales.

En las últimas décadas también se han registrado varios hechos de avasallamientos como consecuencia del crecimiento del radio urbano en las ciudades capitales. Estos hechos han merecido la atención de la DPB, a través del mecanismo de mediación o llamados de pacificación.

**Protección de las
personas sin hogar**

Como consecuencia de los «movimientos sin techo» en el país, entre los años 2010 a 2013, la DPB registró casos colectivos sobre vulneración de derechos en procesos judiciales al momento de ejecutarse mandamientos de desapoderamiento u órdenes de desalojo. Por ello, se elaboró una *Guía de Intervención Defensorial* para la prevención de vulneraciones y la protección de derechos humanos de poblaciones en situación de vulnerabilidad; en especial de niños, adolescentes, adultos, mayores, y personas con discapacidad, a fin de activar mecanismos que tengan como finalidad la protección de estas poblaciones.

3. BRASIL*

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Quadro jurídico geral. 2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA. 3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO: 3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra; 3.2. Alojamento de emergência. 4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA: 4.1. Qualidade da moradia; 4.2. Serviços domiciliares. 5. GARANTIAS: 5.1. Políticas a serviço do direito à moradia; 5.2. Informação e participação; 5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo; 5.4. Garantias civis; 5.5. Garantias penais; 5.6. Garantias sociais. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Quadro jurídico geral

O Procurador Federal dos Direitos do Cidadão é órgão do Ministério Público Federal, que, por sua vez, no Brasil é um dos ramos do Ministério Público (art. 128.I. a CR), instituição a que incumbe, como estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil (CR) no art. 127, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) atua como instância revisora e coordenadora de um sistema que inclui os procuradores regionais dos direitos do cidadão (PRDCs)¹ e os procuradores dos direitos do cidadão (PDCs)², podendo para tanto, nos termos do artigo 41, parágrafo único, da Lei Complementar 75/1993, expedir

Funções e atuação na defesa do direito à moradia

* *Abreviaturas:* ADI = Ação Direta de Inconstitucionalidade, CNDH = Conselho Nacional dos Direitos Humanos, CR = Constituição da República Federativa do Brasil, GSI = Gabinete de Segurança Institucional, GT-HIS = Grupo de Trabalho sobre Habitação de Interesse Social, PDCs = Procuradores dos Direitos do Cidadão, PFDC = Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, PRDCs = Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal (MPF), STF = Supremo Tribunal Federal.

¹ Dispõe o art. 41, *caput*, da Lei Complementar nº 75/1993: Em cada Estado e no Distrito Federal será designado, na forma do art. 49, III, órgão do Ministério Público Federal para exercer as funções do ofício de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

² Os PDCs são procuradores da República que atuam, nas unidades do MPF, em temáticas relacionadas aos Direitos Humanos, na forma dos artigos 11 a 16 da Lei Complementar nº 75/1993, com vistas à defesa dos direitos constitucionais do cidadão.

instruções para o exercício das funções dos PRDCs e PDCs, respeitando o princípio da independência funcional. Esta é uma das formas mediante as quais, nessa compreensão sistêmica, pode dar-se a atividade de coordenação da PFDC, inclusive quanto ao direito à moradia, elencado no artigo 6 CR.

Com vistas à implementação de um amplo rol ainda não realizado de Direitos Humanos, entre os quais o direito fundamental social à moradia adequada, a PFDC realiza um diálogo propositivo com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais, de natureza pública ou privada, com representantes da sociedade civil e de movimentos sociais.

A PFDC tem assento no Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)³, o qual emitiu os seguintes relatórios, sobre temas de grande relevo para o direito à moradia adequada no país: i) Direitos da População Atingida pela Implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Mineradora Belo Sun (2017); ii) Violações de Direitos Humanos das Comunidades Quilombolas no Brasil (2017); iii) Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus Efeitos sobre o Vale do Rio Doce (2017); iv) População de Rua nos Estados do Sudeste (2016); v) Moradia Adequada (2013); vi) Atingidos por Barragens (2010)⁴.

A PFDC também pode apresentar representações ao Procurador-Geral da República, visando à proposição, pelo mesmo, de ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF. A título de exemplo, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 5771, proposta pelo Procurador-Geral da República em 2017, questionando a constitucionalidade da Lei 13465/2017, acerca da regularização fundiária rural e urbana e da ocupação de terras da União na Amazônia Legal⁵, decorre de representação formulada pela PFDC, em conjunto com a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão⁶, e busca proteger o direito à moradia, dar cumprimento à função social da propriedade, além de proteger o meio ambiente e assegurar a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, agrário e de redução da pobreza.

2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA

Obras de infraestrutura e de urbanização, desastres sociotécnicos e a implantação de unidades de conservação da natureza são exemplos de causas de remoção forçada e deslocamento de pessoas e comunidades.

³ O CNDH é integrado por onze representantes de órgãos públicos e onze representantes da sociedade civil, na forma prevista no art. 3º da Lei 12.986/2014.

⁴ Os relatórios estão disponíveis em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/relatorios/relatorios>. À época dos dois últimos relatórios citados, o CNDH ainda era denominado Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

⁵ Petição inicial e acompanhamento processual em: <http://stf.jus.br/portal/processo>.

⁶ Órgão de coordenação e revisão da atuação dos membros do Ministério Público Federal na temática dos direitos dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais.

**Relatórios sobre
Direito à moradia
adequada**

**Controle
concentrado de
constitucionalidade**

**Remoção forçada e
deslocamento**

Quanto à realização de obras de infraestrutura, podem ser destacados empreendimentos minerários, construção de hidrelétricas e obras viárias, em um contexto em que não há visibilidade aos direitos dos atingidos e em que são realizados deficientes estudos de impacto socioambiental – nos quais os estudos sobre populações das regiões afetadas têm sido superficiais e equivocados, levando ao seu silenciamento, bem como dos impactos socioambientais e violações de direitos humanos econômicos, sociais e culturais decorrentes das obras.

No caso de remoções ocorridas em razão da construção de barragens, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana⁷, o atual CNDH, no qual tem assento a PFDC, aprovou, em 2010, relatório sobre as violações de direitos dos atingidos por barragens⁸, apontando um padrão de violações a Direitos Humanos na construção de barragens no país, inclusive quanto ao direito à moradia adequada.

Entre as recomendações presentes no referido relatório, destacam-se: i) os custos acrescidos de manutenção e uso do lote ou moradia devem ser cobertos pelo empreendedor até que, comprovadamente, os reassentados tenham alcançado patamares de renda que lhes permitam arcar com as novas despesas decorrentes do deslocamento compulsório e do reassentamento; ii) os projetos de reassentamento devem prever espaços e equipamentos de uso comum que permitam a sociabilidade e vivência coletivas, sempre que possível, de acordo com os modos e padrões prevalecentes no assentamento original.

A construção da hidrelétrica de Belo Monte, na bacia do rio Xingu, na região sudoeste do estado do Pará, constitui um caso emblemático, tendo provocado a remoção forçada de comunidades ribeirinhas, vulnerando suas especificidades históricas e culturais e obstando a continuidade dos seus modos de vida.

Em 2015, a procuradora dos direitos do cidadão (PDC) no município de Altamira, estado do Pará, Thaís Santi, promoveu e participou de inspeção interinstitucional para verificação em campo da situação das comunidades ribeirinhas, que resultou em relatório que indicava violações a direitos dos atingidos, dentre elas ao reconhecimento de dupla moradia, ao modo de morar fundado nos costumes ribeirinhos e, portanto, ao direito à moradia culturalmente adequada⁹. Em 2016, promoveu-se audiência pública para discussão dos impactos não mitigados das referidas remoções¹⁰. Em setembro de 2017, a licença de instalação de Belo Monte foi suspensa em razão das más condições das moradias construídas nos reassentamentos urbanos coletivos, em razão de ação civil pública ajuizada pela PDC¹¹.

O desastre do rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no município de Mariana, Minas Gerais, no dia 05 de novembro de

Recomendações

⁷ Instituído pela Lei 4319/1964 e transformado em Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela Lei 12986/2014.

⁸ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>

⁹ Consulte-se: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/Relatorio%20Parcial.pdf>

¹⁰ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>

¹¹ Processo n.º 0073116-20.2013.4.01.0000. Petição inicial e acompanhamento processual em: <https://processual.trf1.jus.br>

2015, ocasionou a morte de 19 pessoas e lançou mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro na bacia do rio Doce, atingindo diversas cidades e distritos nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, até que alcançassem o mar territorial brasileiro.

A lama oriunda do empreendimento minerário operado pela Samarco Mineração S/A (Samarco), uma empresa controlada pela BHP Billiton Brasil Ltda. (BHP) e pela Vale S/A (Vale), tornou a água imprópria para o consumo humano e para a dessedentação animal. Os danos causados são multidimensionais, é dizer, de ordem material, moral, social, cultural, econômica e até mesmo espiritual, como no caso do povo indígena Krenak, que se viu impossibilitado de realizar seus rituais religiosos às margens do seu Watu, como denominam o rio Doce.

O soterramento dos distritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, no município de Mariana, e de parte do distrito de Gesteira, no município de Barra Longa, em Minas Gerais, teve por consequência a destruição de vínculos comunitários, de relações de vizinhança que se perderam com a realocação – ainda provisória e em locais dispersos, passados cerca de dois anos e meio do desastre – das famílias cujas casas foram destruídas.

Trata-se de outro caso emblemático que demonstra a inconsistência dos estudos de impacto ambiental que permitiram a implantação do empreendimento das empresas Samarco, Vale e BHP, bem como a debilidade da fiscalização realizada pelos órgãos estatais, que não impediu a continuidade da atividade.

A PFDC Deborah Duprat participou de discussões, com grupos acadêmicos e movimentos sociais, por ocasião do balanço realizado quando do primeiro aniversário do desastre, bem como do evento «Um ano de lama, um ano de luta», organizado pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

O anterior e o atual PRDC/MG, e PDCs que oficiam nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, e que integram ou integraram força-tarefa constituída no âmbito do Ministério Público Federal (MPF), têm visitado regiões atingidas e atuado com vistas à integral reparação dos direitos dos atingidos, podendo ser exemplificados desde a proposição, pelo MPF, de ação civil pública (processo nº 23863-07.2016.4.01.3800)¹², cujo valor da causa alcança o montante de R\$155 bilhões, até constantes reuniões com representantes das pessoas atingidas, de movimentos sociais, como o MAB, e outros, buscando propiciar maior participação dos mesmos no processo de reparação, o qual obviamente deve incluir o refazimento de relações sociais e de vizinhança, mediante disponibilização de moradia adequada às vítimas.

Dois megaeventos foram realizados recentemente no país: a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; ambos foram precedidos por uma série de intervenções e obras de infraestrutura, dando causa a numerosos casos de remoções forçadas. Nesse contexto, a PFDC instituiu, já em 2010, grupo de trabalho temático sobre megaeventos e direito à moradia adequada¹³.

¹² Ver: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>

¹³ Consulte-se: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/grupo-de-trabalho/encerrados/impactos-sociais-megaeventos-moradia-adequada>

No contexto das atividades do citado grupo de trabalho, a PFDC expediu a Recomendação 07/2011, a órgãos do Governo Federal e a membros do Comitê Gestor da Copa do Mundo 2014, tendo sido apontada a necessidade de: i) prever, no contexto da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, a de moradias, contemplando-se saneamento básico, escolas, hospitais, postos de saúde, creches, instituições de longa permanência para idosos, transporte, mobilidade, entre outras necessidades da vida urbana com qualidade; ii) assegurar a participação popular em todas as fases dos procedimentos de remoções, deslocamentos e reassentamentos da população.

Nessa temática, em sua atividade de coordenação, mencionada no item III.1, a PFDC construiu coletivamente, quando do Encontro Nacional de Procuradoras e Procuradores dos Direitos do Cidadão em 2011, orientações para a atuação articulada no país, com vistas a, em resumo, incentivar a participação informada da sociedade na formulação de propostas para solucionar as diversas violações ao direito de moradia, além de buscar a regularização de ocupações e, no caso de remoções forçadas, assegurar que sejam acompanhadas das medidas necessárias à manutenção de todas as políticas públicas relacionadas aos Direitos Humanos.

3. MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO

3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra

A PFDC participou da composição de Grupo de Trabalho sobre Habitação de Interesse Social (GT-HIS), constituído em 2013, no âmbito do MPF, com o objetivo formular proposições para a atuação relativa a programas de habitação no país, inclusive dos PDCs, na defesa do direito à moradia adequada.

O GT-HIS expediu as seguintes recomendações na temática:

Recomendações

- Recomendação, de 22 de novembro de 2013, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal (CEF), para que: i) se propicie maior transparência quanto às normas relacionadas ao PMCMV, tendo em vista a dificuldade de acesso a atos normativos e regulamentares do programa ou editadas pela CEF, na condição de agente financeiro do PMCMV; ii) sejam disponibilizadas, em suas respectivas páginas na internet, informações sobre todos os empreendimentos da faixa do PMCMV voltada à população de baixa renda (faixa 1 do programa), inclusive no que se refere à localização, número de unidades habitacionais, fase do empreendimento e recursos públicos despendidos;
- Recomendação nº 02, de 26 de novembro de 2014, à CEF, para que, ao analisar proposta de empreendimento no âmbito do PMCMV, avalie, como requisito indispensável à sua aprovação, a compatibilidade de sua localização territorial com as diretrizes de zoneamento urbano previstas no plano diretor do município. A recomendação tinha em vista contribuir para a

correção do fenômeno da localização, em áreas das periferias urbanas, dos empreendimentos do PMCMV, ao ressaltar a imprescindibilidade da análise de fatores atinentes ao desenvolvimento, infraestrutura e crescimento urbanos, quando da liberação de recursos para as obras¹⁴;

- Recomendação nº 01, de 17 de março de 2016, ao Ministro das Cidades, relativa à necessidade de implementação de cadastro nacional de candidatos ao recebimento de unidades habitacionais e de pessoas beneficiadas pelo PMCMV¹⁵.

O GT-HIS realizou, em 30 de setembro de 2015, audiência pública «Múltiplos Olhares sobre o Direito de Morar – Avanços e Desafios na Habitação de Interesse Social» e, em 21 de outubro de 2015, audiência pública em continuação à anterior.

3.2. Alojamento de emergência

Efetividade das políticas habitacionais

No tocante à ausência de políticas habitacionais efetivas para o abrigo de vítimas de desastres, a PFDC, em interlocução com as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão, provocou os órgãos responsáveis, sob a perspectiva da importância de ações preventivas que garantam o direito à vida, à incolumidade pública, à segurança e à moradia adequada de pessoas que habitam locais de provável ocorrência de enchentes e desabamentos, em períodos chuvosos. A PFDC recomendou ao Ministro de Estado da Integração Nacional e à Secretaria Nacional de Defesa Civil a implementação de Política Nacional de Prevenção de Desastres¹⁶. A recomendação destacou ainda a necessidade de elaboração, pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, de manual com as ações preventivas e de socorro a serem implementadas pelas unidades de cada ente federativo.

Fluxos migratórios no Brasil

No que se refere ao alojamento de urgência para migrantes, a PFDC participou dos esforços interinstitucionais e de organizações civis pelo acolhimento humanitário dos imigrantes haitianos.

A PFDC tem atuado, ao lado de organizações humanitárias, de organismos da ONU, pesquisadores, e nas instâncias colegiadas competentes, para a defesa dos direitos dos imigrantes venezuelanos, inclusive indígenas. O PFDC Adjunto João Akira Omoto participou recentemente de missão do CNDH aos estados do Pará, Amazonas e Roraima, para verificar as condições dos abrigos em que os imigrantes venezuelanos estão instalados, tendo em vista a intensificação do fluxo migratório que vem ocorrendo da Venezuela para o Brasil desde 2016¹⁷.

¹⁴ A desvinculação entre, de um lado, políticas habitacionais e, de outro, instrumentos de planejamento urbano, é recorrente no país e sofre numerosas críticas dos movimentos sociais e academia.

¹⁵ Consulte-se: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/habitacao-de-interesse-social-intercameral/docs/recomendacao.pdf>

¹⁶ Recomendação nº 01/2011/PFDC.

¹⁷ Ver: <http://www.mpf.mp.br/pgtr/noticias-pgr/violacao-de-direitos-de-imigrantes-venezuelanos-no-brasil-sera-tema-de-missao-do-conselho-nacional-dos-direitos-humanos>

Nesse sentido, foram, ainda, encaminhadas, por procuradores da República que oficiam no estado de Roraima, recomendações a governos municipais, estadual e federal, visando à instalação de um centro de acolhimento para migrantes venezuelanos no município de Pacaraima e ao aperfeiçoamento de abrigo já existente no município de Boa Vista, devendo ambos contar com condições adequadas de saneamento, ventilação, iluminação, higiene, armazenamento e preparo de alimentos, coleta de lixo e segurança, entre outras¹⁸.

Recomendações

4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA

4.1. Qualidade da moradia

A baixa qualidade construtiva de empreendimentos do PMCMV tem sido objeto de ações ajuizadas e de recomendações expedidas por procuradores dos direitos do cidadão, de que é exemplo ação civil pública proposta perante a Justiça Federal em Uberlândia, Minas Gerais¹⁹, requerendo a condenação de empresas construtoras a reparar vícios construtivos graves, como falta de fiação elétrica, existência de rachaduras, infiltração e vazamentos, em imóveis construídos com recursos do PMCMV, naquele município.

A ação busca enfrentar também outro grave problema dos programas de habitação social no país: sua localização periférica, em regiões desprovidas de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais. Nesse sentido, também é requerido na ação que o município de Uberlândia seja condenado a fornecer «todos os serviços públicos necessários ao pleno desenvolvimento econômico-social dos conjuntos habitacionais, especialmente transporte público, educação, saúde e segurança de qualidade.» No caso em análise, foram construídos oito conjuntos residenciais, totalizando 3.632 unidades habitacionais, em um mesmo bairro, carente de infraestrutura urbana e sem qualquer planejamento prévio de implantação de serviços públicos para atender ao aumento da densidade urbana na região.

Localização periférica e ausência de infraestruturas

4.2. Serviços domiciliares

No que se refere aos serviços domiciliares no Brasil, o principal desafio está em garantir sua prestação adequada nas regiões onde reside a população de baixa renda. No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o PDC ajuizou ação civil pública²⁰, em face da Empresa Brasilei-

¹⁸ Disponíveis em: <http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/docs/Recomendaon151C1321201638RecomendacaabrigoPacaraima.pdf> e <http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/docs/Recomendaon141C1321201638RecomendacaoabrigoBoaVista.pdf>

¹⁹ MPF. Ação civil pública nº 12539-16.2013.4.01.3803, em trâmite perante a Justiça Federal em Minas Gerais / Subseção Judiciária de Uberlândia. Consulta processual em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual>

²⁰ MPF. Ação civil pública nº 5003131-12.2012.4.04.7118, em trâmite na Justiça Federal no Rio Grande do Sul / Subseção Judiciária de Passo Fundo.

ra de Correios e Telégrafos, tendo como objeto a ausência da prestação de serviço público de entrega domiciliar de correspondência em três bairros do município gaúcho de Novo Barreiro.

No tocante à ausência de infraestrutura de saneamento básico em acampamento de comunidade cigana Calon, residente no bairro São Gabriel, em Belo Horizonte, Minas Gerais, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais expediu recomendação ao Prefeito do Município de Belo Horizonte e à Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), com vistas à execução das obras necessárias ao fornecimento de água e ao esgotamento sanitário no acampamento de comunidade Calon, localizado no bairro São Gabriel, em Belo Horizonte, construindo-se instalações sanitárias, o que veio ser realizado²¹.

5. GARANTIAS

5.1. Políticas a serviço do direito à moradia

A PFDC promoveu em 2016 a reativação do Fórum de Combate à Violência no Campo, atualmente com o nome Fórum por Direitos e contra a Violência no Campo. Assim como o primeiro fórum, da década de 1990, o atual reúne representantes de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais e instituições dos poderes públicos com o objetivo de facilitar troca de informações, articulação e diálogo propositivo com órgãos responsáveis pelas políticas públicas voltadas ao campo. Nelas se compreende a política nacional de reforma agrária, que apresenta grande relevo para o direito à moradia na zona rural. Nesse sentido, a PFDC também instituiu, no mesmo ano, o Grupo de Trabalho Reforma Agrária.

5.2. Informação e participação

A PFDC, os PRDCs e PDCs promovem e participam de audiências públicas, reuniões e outros fóruns de debate, avaliação de políticas públicas e interlocução com movimentos sociais, entre os quais aqueles que se ocupam das questões objeto do presente Informe.

A título de exemplo, sendo uma das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), nos termos do art. 6º, VII, do Decreto 7053/2009, o «incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas», a PFDC reuniu-se recentemente com representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, para tratar do preconceito, invisibilidade, criminalização social, desmonte de equipamentos na área de assistência social e saúde,

Participação dos movimentos sociais

²¹ Recomendação n° 99/2013, disponível em: <http://www.prmg.mpf.mp.br/prdc/recomendacoes/recd-99-recomenda-a-pmbh-e-a-copasa-a-adocao-de-medidas-para-implantacao-de-saneamento-basico-em-acampamento-cigano/arquivo>

assim como da constante prática de ações higienistas em diversas cidades do país, não obstante a democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos constitua uma das diretrizes da PNPSR (art. 6º, X).

5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo

A situação de colapso sanitário no bairro Jardim Independente I, em Altamira, estado do Pará, foi objeto de diligência realizada, em 20/04/2018, pela PFDC Deborah Duprat e pela PDC naquele município, Patrícia Xavier. Constatou-se que 62 famílias vivem em situação de extrema insegurança e insalubridade, em região de adensamento populacional decorrente do aumento da especulação imobiliária, motivado pela instalação da hidrelétrica, como já havia sido previsto no respectivo estudo de impacto ambiental.

Além disso, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e a Agência Nacional de Águas (ANA) produziram o Parecer Técnico nº 14/2018-COHID/CGTEF/DILIC, concluindo que há relação de causa e efeito entre o enchimento do Reservatório do Xingu e o nível de água que aflora no baixio (lagoa) do bairro. Diante do estado de degradação das condições de vida no local, a PFDC e a PDC recomendaram à Norte Energia S/A, responsável pela hidrelétrica de Belo Monte, que promova a imediata retirada e realocação das famílias²².

Degradação das condições de vida

5.4. Garantias civis

No tocante à garantia de inviolabilidade de domicílio, foi expedida pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, a partir de notícias de violações ocorridas no acampamento Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte, recomendação²³ à Polícia Militar e à Polícia Civil para que, reconhecendo-se a tenda como uma das modalidades de domicílio cigano, fossem adotadas medidas, de modo a conferir efetividade plena, em todo o estado de Minas Gerais, ao disposto no artigo 5, XI CR.

Também foi pontuada a necessidade de: i) instauração dos procedimentos administrativos pertinentes, pelas corregedorias das polícias, em caso de inobservância dessa garantia constitucional; ii) caso se faça necessário o ingresso lícito em qualquer domicílio cigano, os policiais portem de modo ostensivo a identificação dos respectivos nomes e se desincumbam das medidas que os tenham levado a ingressar licitamente em tais locais com presteza e objetividade, abstendo-se de qualquer comentário preconceituoso ou prática discriminatória; iii) seja incluído, nos manuais e cursos de formação de policiais, tópi-

Violações do direito a moradia

²² Consulte-se: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/atuacao-do-mpf/oficio-273-2018-pfdc-mpf>

²³ http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/classificacao-tematica-1/recomendacao-mpf-mg-nb081-de-01-de-agosto-de-2013_inviolabilidade-da-tenda-cigana

co relativo ao respeito e proteção dos direitos dos ciganos e demais povos e comunidades tradicionais, inclusive para que a polícia exerça, de modo proativo, sua função constitucional de prevenção e enfrentamento do preconceito e discriminação contra tais populações.

5.5. Garantias penais

Em 14/09/2016, a PFDC participou de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados²⁴, que discutiu a criminalização e repressão a movimentos sociais.

Em junho de 2016, a PFDC, em sua missão de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CR, encaminhou ao ministro do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República pedido de esclarecimentos acerca de informações veiculadas na imprensa nacional, de que o GSI estaria realizando monitoramento de conversas telefônicas de movimentos sociais. O documento ressalta que a Constituição brasileira, assim como tratados e convenções internacionais, das quais o Estado brasileiro é signatário, asseguram os direitos à privacidade, à honra, à liberdade de manifestação e de associação²⁵.

A crescente criminalização de movimentos sociais e suas lideranças também é tratada no âmbito do Fórum por Direitos e contra a Violência no Campo (§ 5.1).

5.6. Garantias sociais

Função social da moradia

Em casos envolvendo a remoção de grupos de pessoas que ocupam imóveis ociosos, a PFDC atua no sentido de buscar o cumprimento da CR e do EC, que preveem o direito à moradia adequada e a submissão do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Busca, ainda, garantir que o Estado não recorra à violência policial contra famílias que lutam pela efetivação do seu direito à moradia adequada, amplamente violado no país.

Nesse sentido foi a atuação da PFDC no caso Pinheirinhos, em que terreno urbano ocioso de um milhão e trezentos mil metros quadrados foi ocupado por mais de cinco mil famílias para fins de moradia, no município de São José dos Campos, estado de São Paulo.

A PFDC encaminhou ofício à Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo e à Prefeitura de São José dos Campos, sublinhando a importância de solução extrajudicial de natureza consensual, com a imprescindível participação da comunidade, sem uso de força policial. O caso de Pinheirinhos, no entanto, tornou-se símbolo da incapacidade do Es-

²⁴ <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/liberdade-de-expressao-de-manifestacao-e-de-reuniao-sao-direitos-prima-facie-assegurados-na-constituicao-destaca-pfdc>

²⁵ <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/junho/pfdc-solicita-a-gsi-esclarecimentos-sobre-monitoramento-de-movimentos-sociais/>

tado brasileiro em tornar efetivos o direito à moradia e a função social da propriedade. O despejo das milhares de famílias ocorreu mediante emprego de aparato policial, sem que nenhuma medida tenha sido adotada para garantir o direito à moradia adequada das famílias que se viram desabrigadas.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA

Em relação à perspectiva da inclusão e da garantia à acessibilidade de pessoas com deficiência, vale citar a Resolução PFDC 47/2011²⁶, no sentido de que os PRDCs e PDCs fiscalizem o atendimento às regras de acessibilidade física nas obras custeadas com recursos públicos federais, incluindo aquelas dos programas de moradia popular. Ainda nessa temática, a PFDC, em 2017, por seu Grupo de Trabalho Inclusão de Pessoas com Deficiência, recomendou ao Ministério das Cidades a revogação da Portaria 355 que regulamentava parâmetros de acessibilidade nas unidades dos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos. Conforme apontou a PFDC, a portaria estabelecia critérios de acessibilidade inferiores aos estipulados na legislação, em desacordo, inclusive, com a integral observância da Norma de Acessibilidade a Edificações Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos (NBR 9050).

No dia 2 de abril de 2014, o PDC em Pouso Alegre promoveu audiência pública em Poços de Caldas, estado de Minas Gerais, da qual participaram também a PFDC, por seu então Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto, Luciano Mariz Maia, e o PR-DC/MG, para discutir o enfrentamento à discriminação contra a população cigana no município, inclusive pelo que dispunha a Lei 7625/2002, do Município de Poços de Caldas, que proibia, naquele município, «*moradia em barracas, choupanas, casebres ou qualquer outra espécie de moradia improvisada, ainda que temporariamente e a título precário*». *A citada lei municipal era utilizada como meio de discriminação indireta contra comunidades ciganas. Na audiência pública, o prefeito municipal de Poços de Caldas comprometeu-se a enviar à Câmara Municipal projeto de lei revogando a Lei 7625/2002, sendo que a mesma foi, posteriormente, modificada pela Lei Municipal 9102/2014, que expressamente ressalvou, da aplicação da lei alterada, «o assentamento de comunidades que, em virtude de cultura própria e específica, apresentam como característica o nomadismo, visando à proteção dos seus direitos fundamentais [...]»²⁷.*

Por fim, no que se refere à adequação cultural das habitações construídas para os povos e comunidades tradicionais, cite-se, a título de exemplo, ação civil pública ajuizada pelo MPF, em 2016, questionando a execução do PMCMV na terra indígena Katukina, que, segun-

Acessibilidade de pessoas com deficiência

Luta contra a discriminação

²⁶ XVII Encontro Nacional de Procuradoras e Procuradores dos Direitos do Cidadão (ENPDC), 28 a 30 de novembro de 2011: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/xviienspdc/resolucoes.html>.

²⁷ Anote-se, os povos Rom, Sinti e Calon não são sempre nômades, podendo também ser seminômades ou sedentários, decorrendo sua associação ao nomadismo do desconhecimento de sua realidade.

do perícia antropológica, deixou de levar em consideração «aspectos relacionados à cultura e aos modos tradicionais daquela comunidade», tanto no que se refere ao projeto arquitetônico, quanto à disposição espacial das unidades habitacionais²⁸.

²⁸ MPF. Ação civil pública n° 0001860-30.2016.4.01.3001, em trâmite perante a Justiça Federal no Acre, Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul.

4. CHILE*

En el marco de sus atribuciones, el Instituto Nacional de Derecho Humanos (INDH) ha relevado el derecho a la vivienda adecuada a través de sus Informes Anuales sobre la situación de Derechos Humanos en Chile.

El año 2012 se abordó de manera general los alcances del derecho a la vivienda adecuada, analizando el marco normativo y las políticas públicas empleadas por el Estado para la provisión habitacional, analizando las brechas existentes con los estándares internacionales de Derechos Humanos. En 2013, a modo de profundización se realizó un estudio sobre asentamientos precarios, relevando la situación de los conjuntos de vivienda social, campamentos, conventillos o cités¹ y aldeas de emergencia. Mientras, en 2014 se analizó la respuesta estatal, tanto normativa como institucional, ante catástrofes naturales y emergencias, con particular énfasis en la garantía del derecho a la vivienda adecuada en estos contextos.

Políticas de vivienda

En estos documentos de posición institucional, el INDH ha realizado las siguientes recomendaciones al Estado chileno:

- El Instituto Nacional de Derecho Humanos recomienda a los poderes del Estado reconocer, a nivel constitucional y legal, el derecho a una vivienda adecuada de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos.
- El Instituto Nacional de Derecho Humanos recomienda al Poder Ejecutivo adecuar las bases de su política habitacional, de modo que garantice a todas las personas el acceso a una vivienda adecuada, incluyendo los atributos de seguridad de la tenencia, los gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural y disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.
- El Instituto Nacional de Derecho Humanos insta al Poder Ejecutivo, en el marco del proceso de reconstrucción postterremoto, a brindar soluciones a las personas afectadas que respeten los preceptos del derecho a la vivienda adecuada, sobre todo en materia de desplazamiento hacia periferias o sectores que no brinden

* *Abreviaturas:* INDH = Instituto Nacional de Derechos Humanos.

¹ Tipo de vivienda construida a partir del siglo XIX para dar cabida a las poblaciones que emigraban en busca de trabajo a la ciudad, conformando la clase obrera.

la misma calidad de vida que las personas gozaban antes de la catástrofe.

- En atención a la reciente promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano; se recomienda al Poder Ejecutivo que las modificaciones normativas e institucionales derivadas de su implementación, aseguren a la población que vive en la actualidad en asentamientos precarios la mejora de su situación habitacional, de acuerdo con estándares internacionales.
- El Instituto Nacional de Derecho Humanos recomienda que una reforma constitucional o una nueva Constitución pueda reconocer algunos Derechos económicos, sociales y culturales no contenidos en la actual (agua y vivienda) y otorgarles resguardos directos de naturaleza administrativa y judicial con el objeto de favorecer la exigibilidad de derechos que hoy no los tienen (salud, seguridad social).

Desalojo forzado

El INDH ha presentado a las autoridades los estándares en materia de desalojo forzoso, observando aquellos procedimientos en los que se ha pretendido llevar a cabo; particularmente los relativos a campamentos de personas en situación de pobreza y viviendas precarias habitadas por personas migrantes². Además, ha interpuesto dos acciones judiciales en materia de vivienda; en la comuna de Alto Hospicio y en Arica (Cerro Chuño)³.

² Más información en <https://www.indh.cl/indh-observa-desalojo-familias-migrantes-santiago-centro/>

³ Más información en <https://www.indh.cl/corte-de-arica-acoge-solicitud-del-indh-para-evitar-desalojo-de-poblacion-de-cerro-chuno/>

5. COLOMBIA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. GESTIÓN DEFENSORIAL Y SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En virtud del compromiso y de las responsabilidades misionales de la Defensoría del Pueblo, en la realización de los Derechos Humanos, y en desarrollo de su visión estratégica de posicionarse como un agente institucional y social fundamental en la promoción y defensa de los Derechos Humanos y en particular, en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, así como asumir el liderazgo en políticas públicas desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la institución ha venido trabajando de manera permanente a través de sus diferentes dependencias, tanto del nivel central como regional en la protección de estas garantías constitucionales.

El Decreto–Ley 25, de 10 de enero de 2014, por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo¹, incorpora en su artículo 13 las funciones de las Defensorías Delegadas, que son, entre otras, las de:

- i) Realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, que tengan impacto en los Derechos Humanos;
- ii) Velar por el respeto y ejercicio de los Derechos Humanos y la observancia del derecho internacional humanitario y adelantar las acciones y estrategias que se requieran para el efecto;
- iii) Adelantar las acciones y estrategias que se requieran para la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, bajo los lineamientos del Defensor del Pueblo;

* *Abreviaturas:* INDH = Instituto Nacional de Derechos Humanos, ProSeDHer = Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos.

¹ Puede consultarse en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/decreto-025-2014.pdf>

Organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo

- iv) Instar a las organizaciones privadas para que se abstengan de desconocer los Derechos Humanos, bajo los lineamientos y directrices impartidas por el Defensor del Pueblo y el Vicedefensor, para garantizar el respeto de los Derechos Humanos.

Seguimiento y recomendaciones

Con base en esta disposición, la Defensoría del Pueblo de Colombia tiene la función de realizar diagnósticos, hacer seguimiento y elaborar recomendaciones en materia de políticas públicas (nacionales, departamentales y/o municipales) en relación con los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo y la educación.

El precepto constitucional conferido a la Defensoría del Pueblo le exige adoptar una posición propositiva frente al ejercicio de los Derechos Humanos. En consecuencia, es imperioso que la institución promueva un análisis sistémico y sistemático sobre el accionar de las instituciones del Estado y las incidencias que estas acciones alcanzan sobre el efectivo ejercicio de los Derechos Humanos.

La naturaleza de los derechos sociales está directamente relacionada con la dignidad humana, es decir, con el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y partícipe de las acciones sociales e institucionales que le aseguren, como individuo desarrollarse, satisfacer sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

Exigibilidad judicial

El reconocimiento, la exigibilidad judicial y la materialización de los derechos sociales, es una de las preocupaciones permanentes en la sociedad colombiana que requiere reflexiones de tipo teórico, conceptual y político que permitan al país avanzar en su universalización.

Eficacia y protección del derecho a la vivienda

A pesar de lo anterior, persisten factores estructurales en nuestras sociedades y economías, con agudas inequidades en la disponibilidad y acceso a servicios y programas, que perpetúan y refuerzan la desigualdad e impiden que el desarrollo tenga impacto positivo sobre la población en general y garantice la inclusión y protección de los derechos sociales, de acuerdo con los criterios establecidos en los diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en particular, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su órgano vigilante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior hace necesario que se analice de manera rigurosa el contenido y alcance de los derechos sociales, las problemáticas que se presentan para su plena realización y la pertinencia de las diferentes propuestas para la protección de estas garantías constitucionales.

2. GESTIÓN DEFENSORIAL Y SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA

La gestión Defensorial en materia de seguimiento a la política pública de vivienda ha experimentado el siguiente desarrollo.

En el año 2001, la Defensoría del Pueblo de Colombia implementó el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), en aras de supervisar y evaluar

periódicamente las políticas públicas sociales en perspectiva de Derechos Humanos. Asimismo, la Defensoría, a través de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales pretende, con el programa ProSeDHer, brindar una herramienta a los funcionarios de las entidades competentes en materia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas sociales, para que se incorpore en el ciclo de las políticas públicas el enfoque de Derechos Humanos.

ProSeDHer, es un programa de investigación que busca que el diseño y la ejecución de las políticas públicas contribuyan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Tiene como objetivo fundamental el diseño y aplicación de una metodología de seguimiento y evaluación de las actuaciones públicas adoptadas por el Estado, permitiendo establecer su alcance y efectividad de éstas, para asegurar sin ningún tipo de discriminación el respeto, protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Programa parte de la comprobación de que, en Colombia, las políticas públicas no son diseñadas ni ejecutadas desde la perspectiva de los Derechos Humanos que persigue su implementación buscando, en consecuencia, hacer efectivas una serie de recomendaciones internacionales que sugieren que la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales depende, en gran medida, de que los Estados establezcan indicadores y líneas de base que permitan determinar hasta qué punto las políticas públicas hacen efectivas las obligaciones que la realización de los mencionados derechos imponen a las autoridades de todo Estado.

Asimismo, con la implementación del citado Programa se busca dotar a la Defensoría del Pueblo de un sistema para el seguimiento, análisis y evaluación estructural de políticas públicas, que faciliten su función para impulsar la realización efectiva de los Derechos Humanos en todo el territorio nacional.

Por otro lado, ProSeDHer busca incidir sobre las principales problemáticas que obstaculizan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia a partir de la generación de conocimiento especializado, generando un espacio de interlocución permanente con las entidades nacionales, departamentales y municipales responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas, para contribuir así al goce efectivo de los derechos sociales en el país.

En concreto, la metodología de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, comprende tres grandes fases: La primera, establece la naturaleza y el alcance normativo del derecho y las correlativas obligaciones del Estado, que se derivan de los distintos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, como pactos, convenciones, declaraciones, convenios, resoluciones; además, se tienen en cuenta las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los informes de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas para cada derecho, la Constitución Política de Colombia y la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, entre otros documentos relevantes para tal estudio.

A partir de este insumo se determinan los criterios de evaluación y seguimiento a la política pública en investigación y se definen los

**ProSeDHer:
Evaluación y
seguimiento del
derecho a la vivienda**

**Metodología
ProSeDHer**

estándares mínimos que deben ser considerados por las entidades a cargo del diseño y ejecución de las políticas públicas.

En la segunda fase, una vez efectuado el análisis de las políticas públicas vigentes y de las funciones y competencias de las distintas entidades del orden nacional y territorial, se elabora una matriz de indicadores orientada a dar lectura a las obligaciones del Estado. Posteriormente, se diseña un instrumento de medición que contiene preguntas dirigidas a las entidades responsables de la formulación y ejecución de las políticas públicas, que permiten hacer el seguimiento y evaluación para la realización del derecho en estudio y el cumplimiento del Estado en esa materia. Este instrumento, al igual que la matriz de indicadores, es socializado y validado con expertos de la academia, organizaciones sociales, entes gubernamentales y no gubernamentales, en cada materia, para su posterior aplicación a las entidades según su competencia.

En la tercera fase, una vez consolidada, sistematizada y analizada la información obtenida mediante la aplicación del instrumento de medición a los distintos entes del nivel nacional y territorial, se elabora un informe en el que se presentan los principales avances o retrocesos de las políticas públicas y se realiza una serie de recomendaciones orientadas al ajuste, si es el caso, de las políticas públicas sociales, con el propósito de asegurar la materialización del derecho en estudio.

Así, la metodología ProSeDHer se concreta en tres documentos básicos que la sustentan:

- Un primer documento, que recoge y analiza de manera exhaustiva el contenido normativo internacional y nacional del derecho en estudio y sustenta la matriz de obligaciones que ese derecho económico, social y cultural le impone al Estado. En otras palabras, este insumo es resultado de la primera fase de la metodología del programa ProSeDHer. Este documento, esencial, constituye una herramienta fundamental para la exigibilidad política y judicial de tales derechos en favor de la población más vulnerable, al tiempo que sirve de referente para la construcción de indicadores e instrumentos de medición a partir de las obligaciones internacionales del Estado colombiano y del contenido constitucional mínimo de los derechos que involucra cada tema en investigación;
- Un segundo documento, que aborda de manera sucinta, en su primer capítulo, el contenido esencial del derecho en estudio y, más importante aún, la matriz de indicadores que permite establecer el grado de cumplimiento de la política pública en relación con las obligaciones que el derecho económico, social y cultural le impone al Estado. Dicho documento incorpora también un cuestionario o instrumento de medición dirigido a las distintas entidades del orden nacional y territorial que diseñan y ejecutan las políticas públicas, acorde con sus competencias. Es decir, este documento es el resultado de la segunda fase de la metodología del programa ProSeDHer;
- Un tercer documento, materializado en un informe final que da cuenta del estado de realización del derecho en estudio, con

independencia de si presenta avances, progresos, estancamiento, falencias o vacíos en el diseño y ejecución de la política pública del derecho en estudio. Estos hallazgos se convierten en elementos importantes para que la Defensoría del Pueblo realice las recomendaciones del caso a las entidades competentes en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Asimismo, este diagnóstico permite a la entidad, a través de la magistratura moral², realizar audiencias defensoriales, resoluciones, pronunciamientos, informes e investigaciones que incidan en la protección y defensa de los Derechos Humanos y en particular de los derechos económicos, sociales, y culturales.

En el marco de esta metodología, la Defensoría del Pueblo ha adelantado, en materia de vivienda, los siguientes estudios, informes e investigaciones³: **Estudios sobre vivienda**

- *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda a la luz del derecho a una vivienda digna y adecuada (2007)*;
- *Memorias. Curso de Formación «Derecho a una Vivienda Adecuada desde la perspectiva de los Derechos Humanos» (2007)*;
- *El derecho a una vivienda digna y adecuada en la Constitución, la Jurisprudencia y los instrumentos Internacionales (2009)*;
- *El derecho a una vivienda digna y adecuada: competencias institucionales en la política pública de vivienda (2010)*;
- *El derecho a una vivienda digna y adecuada: evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP) en la ciudad de Bogotá (2012)*;
- *Preguntas y procedimientos para acceder al subsidio familiar de Vivienda Urbana y Rural (2013)*, y
- *Lo que debe saber sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Derecho a la vivienda digna y adecuada (2016)*.

También se han elaborado otros informes como:

- *Informe defensorial sobre la situación del derecho a la educación, a la vivienda adecuada y al trabajo digno en el Corregimiento de Robles, municipio de El Guamo, Departamento de Bolívar (2016)*;

² Magistratura moral es «la capacidad de la Defensoría del Pueblo de incidir sobre la opinión pública, la sociedad y las autoridades pertinentes, para que emprendan acciones orientadas al cumplimiento de los Derechos Humanos o a la superación de las circunstancias relacionadas con su vulneración (...) está basada en el conocimiento de la realidad, la aplicación del derecho y la interpretación de la doctrina de los Derechos Humanos en situaciones específicas de vulneración». Véase Defensoría del Pueblo de Colombia-GTZ, *Cartilla metodológica para la realización y seguimiento de audiencias defensoriales*, Bogotá, 2005, p. 9.

³ Con base en la metodología del Programa ProSeDHer, se han efectuado diversas investigaciones relacionadas con otros derechos económicos, sociales y culturales como son los derechos a la educación, a la alimentación y al trabajo; los cuales tienen una estrecha relación con el goce efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada.

- *Informe defensorial sobre la situación de los derechos a la alimentación, a la vivienda digna y adecuada y a la educación, en el Corregimiento de Saiza, Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba (2016);*
- *Informe defensorial sobre la situación del derecho a la alimentación adecuada, a la educación, a la vivienda adecuada y al trabajo digno en el Corregimiento de la Gabarra, municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander (2016).*

6. COSTA RICA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 2.1. Alojamiento de urgencia. 3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4. GARANTÍAS. 5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El ámbito general de competencias de la Defensoría de los Habitantes (DHR), como contralora de legalidad y Derechos Humanos en el accionar del sector público costarricense, se enfoca en la fiscalización que, ante el conocimiento de una acción y/u omisión de una institución pública o intervención de oficio, le asiste del deber de recomendar al Estado la adopción, a través de su institucionalidad, de cuantas acciones correctivas resulten necesarias para el cumplimiento del fin último perseguido por todos: el bienestar común y la protección de los derechos fundamentales. Conviene reiterar que estas recomendaciones, emitidas por la DHR, están siempre fundamentadas en criterios técnico-legales que, per se, le brindan a las mismas un carácter vinculante.

Dentro de este amplio espectro, corresponde a diferentes Direcciones¹ la atención de las denuncias en las que se evidencia la posible violación del derecho a una vivienda adecuada por parte de las instituciones públicas, pudiéndose acudir a las mismas cuando se pretenda obtener una solución efectiva a esta problemática evitando, con ello, la vulneración de dicho derecho. Su coordinación está a cargo de la Dirección de Calidad de Vida.

A partir de la posible violación de los preceptos constitucionales señalados, la amplitud de materias abordadas en este campo ha implicado la necesidad de efectuar un análisis e investigación de cada una de las regulaciones específicas vigentes en Costa Rica y de las políticas

Competencias de la Defensoría

* *Abreviaturas:* BANHVI = Banco Hipotecario de la Vivienda, DHR = Defensoría de los Habitantes, INVU = Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, MIVAH = Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, SINIRUBE = Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

¹ Protección Especial, Mujer, Calidad de Vida, Oficinas Regionales; entre otras.

públicas establecidas, así como el conocer su efectivo control y aplicación por cada una de las instituciones públicas competentes.

En los siguientes apartados se analizarán las áreas en las que la intervención de la DHR ha sido constante a lo largo de los años, evidenciando la problemática de la vivienda de interés social en la realidad nacional costarricense.

1.2. Datos y planes

En el Informe Anual 2011-2012, la Defensoría realizó una serie de cuestionamientos en relación con la falta de una rectoría del Ministerio de Vivienda y como ésta afectaba el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda:

(...) Resulta ser un elemento prioritario que el Ministerio de Vivienda cuente con una ley constitutiva que le permita impulsar más al sector vivienda y que sea este Ministerio quien defina los proyectos de vivienda que se desarrollen en el país, lo anterior respondiendo a toda una Política Nacional de Vivienda, la cual fue presentada ante el MIDEPLAN para su aprobación pero nada más.

Adicional a esto la falta de aprobación de la Política Nacional de Vivienda no ha permitido establecer las estrategias para consolidar el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el corto, mediano y largo plazo con una visión de desarrollo integral y de ordenamiento territorial donde se promuevan acciones coordinadas a nivel interinstitucional e intersectorial.

**Política Nacional de
Vivienda y
Asentamientos
Humanos 2013-2030**

Con posterioridad, en el 2013, se emitió criterio para la elaboración de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030². Al respecto, se subrayó la necesidad de que las municipalidades jueguen un papel importante en relación con la necesidad de vivienda en el país y de que mantuviesen un diálogo directo con el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), por cuanto son éstas las que conocen las necesidades socioeconómicas de las familias del cantón y si cuentan o no con posibles terrenos en donde se puedan llegar a desarrollar futuros proyectos de vivienda.

Se enfatizó, igualmente, en el deber del MIVAH, junto con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, de redoblar esfuerzos con la finalidad de educar a los costarricenses en la adquisición de prácticas adecuadas de ahorro y/o crédito hipotecario a fin de que puedan optar a viviendas dignas reduciéndose, con ello, los casos de proyectos de viviendas de extrema pobreza, al tiempo que se optimizan los recursos económicos y se ve ampliado el número de familias a las que se les puede otorgar el subsidio.

**Educación y
mecanismos
financieros**

Es importante señalar que, en la citada Política Nacional, en el apartado de ciudades compactas, se indican las nuevas prácticas de construcción en condominio; estrategia que comparte la DHR, siempre y cuando vaya de la mano de una educación para las familias sobre las implicaciones legales y culturales de la convivencia en un condominio. Se hace mención, del mismo modo, sobre el impulso de

² Disponible en línea: https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directos_planes/PNVAH_2013-2030.pdf

mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda a la clase media, siendo importante para la Defensoría que se estudien con tasas de interés más accesibles y estables.

El MIVAH, como ente rector, debe buscar mecanismos financieros que permitan a los Bancos promover y apoyar soluciones de vivienda a créditos acordes con la capacidad de pago, sin que ello signifique dar cabida a familias con créditos de difícil pago que lleven a un incremento desmedido de la morosidad y la pérdida de las viviendas.

Consideró la Defensoría que esta Política Nacional debía incorporar un apartado mediante el que se eduque y ponga en práctica una cultura de aseguramiento de las viviendas, a fin de que sea el propio seguro el que responda ante una emergencia por su vivienda y no el Estado, coordinando para ello con las autoridades competentes lo correspondiente.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

2.1. Alojamiento de urgencia

A partir de la atención dada a las emergencias acaecidas a consecuencia del Terremoto de Cinchona en el año 2009 y la Tormenta tropical Tomás en el año 2010, la DHR constató que existía una Política Nacional de Vivienda ni protocolos de atención de emergencias para viviendas de interés social, así como tampoco se manejaban listas únicas de beneficiarios. En este sentido, cada institución que intervenía debía manejar su propia lista, sin que hubiese una legislación que permitiese dar solución de vivienda a aquellas familias que se viesen afectadas por una emergencia como las descritas.

Como consecuencia de la intervención de la DHR, surge la Política Nacional de Vivienda, a fin de que las emergencias se gestionen desde el MIVAH con una lista única de afectados. Del mismo modo, se realizó una reforma a la Ley 7052, de 13 de noviembre de 1986, del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)³, para poder atender de forma prioritaria a las familias afectadas por una emergencia.

Con la atención de las siguientes emergencias, la Defensoría ha podido constatar los cambios indicados en el párrafo anterior: Terremoto de Nicoya (2012), Huracán Otto (2016), Desalojo de las familias del Triángulo Solidario (2016), Incendio de la León XIII (2017) y Tormenta Nate (2017).

3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Debemos destacar, con respecto a la calidad constructiva de la vivienda, que con anterioridad al año 2000 y a lo largo de la primera década

«Zopilotes de la vivienda»

³ Puede consultarse la indicada ley en la siguiente página: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRT-C&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=96117&strTipM=TC

del presente Siglo⁴, las principales denuncias recibidas de forma constante en la Defensoría, guardaban relación con la intervención de los llamados «zopilotes de la vivienda»; concretamente, con respecto a la organización de las familias y los problemas derivados de la falta de fiscalización de los proyectos de vivienda por parte de las entidades autorizadas y BANHVI. Dichos proyectos presentaban varias deficiencias, entre las que es dable destacar la existencia de serios problemas eléctricos e hidráulicos, la ausencia de servicios básicos, su ubicación en terrenos no aptos y zonas alejadas de los centros urbanos y la falta de zonas verdes, entre otras cuestiones.

A partir del año 2010 en adelante, la Defensoría visualiza cambios en el tipo de denuncia recibida. Si bien los problemas eléctricos y de los sistemas mecánicos continúan, ya no son una constante. Adicionalmente, se hace una mejor escogencia de los terrenos donde se ubican los proyectos de vivienda y que los mismos se construyan cercanos a centros urbanos y que cuenten con todos los servicios. También mejora la fiscalización de las entidades autorizadas y del BANHVI. A partir del 2015 la Defensoría no volvió a recibir denuncias por intervenciones de «zopilotes de la vivienda».

Casos

Ejemplificando lo anterior, la Defensoría tramitó tres casos en los que la estrategia seguida consistió en el desarrollo de los siguientes proyectos:

– Proyecto El Rosario.

Como consecuencia de la presentación de una denuncia en el año 2007, la Defensoría elaboró un Informe Final con Recomendaciones, efectuando el correspondiente seguimiento que desembocó, en el año 2017, con la constatación de su cumplimiento⁵.

– Proyecto Los Rosales.

Presentada la correspondiente denuncia, se veló por el cumplimiento de las recomendaciones giradas en el informe 07438-2015-DHR, logrando la Defensoría que la empresa a cargo de la construcción solucionase los problemas existentes en los tanques sépticos de las viviendas afectadas.

– Proyecto La Flor.

Interpuesta la denuncia en el año 2016, la Defensoría consideró la necesidad de efectuar una intervención del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos por los daños que presentan las viviendas⁶. Presentado Informe Final con Recomendaciones, se le está dando seguimiento a aquellas giradas al Banco de Costa Rica y al BANHVI.

A partir de la VIII Auditoría de Control de Calidad en Viviendas de Interés Social, realizada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en el año 2013, la Defensoría llevó a cabo un taller sobre los sistemas mecánicos de las viviendas de interés social⁷, con

⁴ Concretamente, desde el año 1993 hasta el año 2010.

⁵ Mediante el oficio 03266-2008-DHR

⁶ La intervención se produjo mediante el oficio 15151-2017-DHR.

⁷ *Hacia la progresividad del Derecho Humano a la Vivienda.*

representantes de entidades autorizadas, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, BANHVI y el MIVAH, con el fin de visualizar cómo podían mejorarse los problemas mecánicos en las viviendas de interés social.

Con posterioridad a este taller, tuvieron lugar diferentes reuniones con representantes de los sectores aludidos, a fin de impulsar la creación del Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias en Edificaciones⁸. Su finalidad fue la de responsabilizar a los ingenieros y arquitectos, en tanto profesionales responsables de la construcción, del aseguramiento de una adecuada calidad de las viviendas de interés social.

4. GARANTÍAS

Desde el año 2016, la Defensoría ha venido realizando una labor de investigación cuyo objetivo es el de poder determinar si el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda es un instrumento eficaz para el combate de la pobreza.

La principal conclusión extraída a este respecto permite considerar que, si bien el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda está consolidado y otorga viviendas a las familias que cumplen con los requisitos legalmente establecidos, el Estado no ha desempeñado un rol fundamental en la materia, identificando y llegando de oficio a las personas y familias en situación de extrema pobreza con necesidad de vivienda⁹.

Considera la Defensoría que el Estado costarricense debe garantizar altos estándares de calidad en las viviendas de interés social evitando, con ello, el 'doble gasto' de recursos públicos que supone la concesión de bonos a proyectos de vivienda para personas con escasos recursos económicos que, a corto plazo, presentarán defectos constructivos que requerirán, para su subsanación, de una nueva inversión pública para solucionarlos. Para ello, se propone la adopción de estrictos protocolos de control, fiscalización y responsabilidad por parte de las empresas constructoras, así como de las entidades autorizadas; necesidad no satisfecha pese a los esfuerzos manifestados tanto en materia normativa como de disposición de recursos para avanzar hacia una dotación de vivienda adecuada.

No se trata, en definitiva, de otorgar viviendas, sino de que éstas cumplan con las condiciones que permitan satisfacer, de forma integral, las necesidades de las personas¹⁰. Solo así podrá realizarse este derecho humano, en condiciones de calidad y oportunidad.

Viviendas de interés social

⁸ Fue publicado en el número 38 La Gaceta, de 21 de febrero de 2017, recayendo el peso de su elaboración en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

⁹ Se emplea un sistema multidimensional en el que se consideran variables como la salud, el empleo y la educación; en tanto servicios básicos que logran incidir, de manera efectiva y oportuna, en la lucha contra la pobreza, garantizando el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

¹⁰ Los proyectos habrán de presentar una adecuada calidad constructiva, espacios públicos de convivencia, inclusión, integración, multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, territorialidad, sostenibilidad (con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada) y servicios básicos, contando con la participación de los gobiernos locales.

Acceso a la información

Se interesa por la Defensoría, mediante la investigación de las causas de pobreza y exclusión en el tema de vivienda, que el MIVAH y el BANHVI promuevan un nuevo modelo de gestión para la tramitación de bonos de vivienda de interés social que garantice un rol activo del Estado en la definición de los beneficiarios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, priorizando a las familias en situación de extrema pobreza, de conformidad con la información suministrada por el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). De ahí, la necesidad de contar con un registro real y actualizado a nivel estatal que permita ubicar, en forma espacial, la mayor necesidad de vivienda para familias de extrema pobreza y el número exacto de precarios a nivel urbano y rural, con identificación de la prioridad en la intervención.

La Defensoría también se ha pronunciado sobre la prioridad en la elaboración de protocolos y manuales que favorezcan el acceso a la información para los posibles beneficiarios, en los cuales se identifique con claridad los requisitos, procedimientos, plazos, responsables y obligaciones de cada parte involucrada.

Resulta esencial implementar mecanismos paralelos de supervisión y fiscalización que garanticen que las empresas desarrolladoras y las entidades autorizadas realizan una adecuada labor en la tramitación de los proyectos de vivienda y bonos individuales garantizando, con ello, la necesaria diligencia y oportunidad en su tramitación, así como la calidad constructiva de las obras desarrolladas.

A modo de ejemplificar esta necesidad, debe destacarse la situación manifestada en el año 2014 con varios expedientes en los que se produjo una importante dilación en la tramitación del bono de vivienda para cientos de familias, en los que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) operaba como entidad autorizada¹¹. Fue a consecuencia de un proceso de diálogo y mediación con las instituciones involucradas como se logró la consecución de un acuerdo consistente en el pago para la cancelación de las deudas existentes por parte del INVU, permitiendo que el BANHVI procediese a levantar la restricción existente y procediéndose, por consiguiente, a la aprobación de cientos de casos pendientes, con el consiguiente acceso de cientos de familias a una vivienda.

5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Ante la violación del derecho a una vivienda adecuada, la DHR ha emitido recomendaciones específicas al MIVAH, el cual se ha comprometido a diseñar varios modelos de vivienda indígena conformes a la cosmovisión de cada pueblo indígena, con la finalidad de que las viviendas que se construyan se ajusten a las necesidades culturales de los solicitantes.

Comunidad indígena

Por otra parte, la comunidad indígena de Alto Chirripó presentó el 27 de julio de 2017 un recurso de amparo contra el BANHVI,

¹¹ Se impusieron restricciones para tramitar bonos de vivienda por parte del BANHVI.

como consecuencia de la emisión de la directriz de «*Aprobación de requisitos para la postulación del bono familiar de vivienda dentro del Programa de Vivienda Indígena*», en la que se establecen los requisitos para tener acceso al subsidio estatal a la vivienda¹², sin haber realizado la debida consulta a los pueblos indígenas, conculcando así las normas relativas al derecho de consulta estipuladas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución 13918-2017, declaró haber lugar al citado recurso de amparo, ordenando al BANHVI la anulación de la directriz denominada «*Requisitos para la postulación del Bono Familiar de Vivienda dentro del Programa Indígena Casos Individuales y Proyectos Colectivos*», que se avaló por parte de su Junta Directiva en el acuerdo número 2 de la sesión 66-2013, de 23 de setiembre de 2013, debiendo efectuar un proceso de consulta a los pueblos indígenas de Costa Rica al efecto de desarrollar nuevamente los requisitos para el otorgamiento de los bonos de vivienda en cuestión.

Por cuanto fue aprobado recientemente el Mecanismo General de Consulta Indígena, todavía no se ha efectuado la consulta ordenada por la Sala Constitucional implicando, en la práctica, la suspensión de las solicitudes de «bonos de vivienda» en los territorios indígenas.

**Mecanismo General
de Consulta Indígena**

¹² Conocido como «bono de vivienda».

7. ECUADOR*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Datos y planes. 2. TUTELA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS. 3. GARANTÍAS: 3.1. Información y participación; 3.2. Educación.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Datos y planes

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) ha definido sus líneas estratégicas de acción para dar respuesta a las problemáticas de la realidad social. El derecho a la vivienda adecuada constituye un eje estratégico para la Institución desde el año 2012. No obstante, conviene advertir que en este apartado se expondrá un balance general de los hechos más relevantes en esta materia, desde la perspectiva de las acciones de tutela, investigación e incidencia y educación. Este apartado ha de analizarse en relación de correspondencia con la información expuesta en el capítulo I del Informe, toda vez que la actuación de la DPE se ha encaminado a la promoción y protección de los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), desarrollados en leyes secundarias, planes y proyectos implementados por el Gobierno ecuatoriano desde la rectoría, implementación y evaluación de las políticas públicas de vivienda.

En el año 2012, el mundo entero se vio afectado por una crisis económica cuyos orígenes se remontan al año 2007. Gran parte de esta crisis se materializó en las denominadas «*burbujas inmobiliarias*» que provenían del mercado hipotecario de Estados Unidos y que se trasladaron al mundo financiero. Los datos estimaban que alrededor de 15.000 familias ecuatorianas se vieron afectadas por desahucios.¹ Este contexto permitió a la DPE plantear acciones de respuesta para

**Evaluación del
derecho a la vivienda**

* *Abreviaturas:* ACNUR = Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ARCA = Agencia de Regulación y Control del Agua, CRE = Constitución de la República del Ecuador, DPE = Defensoría del Pueblo de Ecuador, SIMED = Sistema de Monitoreo del Ejercicio de Derechos de Hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios; MIDUVI = Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, SENPLADES = Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SPD = Servicios Públicos Domiciliarios.

¹ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Rendición de Cuentas 2013*, Quito, 2013, pp. 130-131.

la protección de los derechos humanos de las familias ecuatorianas en el exterior. Así, la Institución asumió como eje estratégico el derecho a la vivienda en Ecuador y, especialmente, a la situación hipotecaria en España, donde dicha crisis se centró, principalmente, en el sector de la construcción.

Posteriormente, en el año 2016, Ecuador sufrió un terremoto de magnitud 7,8 que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas. Este lamentable suceso puso de relieve la necesidad de replantear un nuevo eje temático de trabajo en la Institución, como es el *Eje de protección de Derechos Humanos en crisis humanitarias y conflictos sociales*.

Adicional a este, se reestructuraron los ejes de *Derecho a la vivienda adecuada* y el de *Servicios públicos domiciliarios y consumidores* en busca de uno integral que respondiese a la realidad del país y el mundo. Así fue como se definió el eje *Hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios*, que se suma a los existentes: *Derecho a la vida y a la integridad personal, Lucha contra la discriminación y la violencia* y *Consumidores*.² Además, dada la afectación total de las oficinas de la Institución ubicadas en Manta y Bahía de Caráquez, provincia de Manabí, se estableció como prioridad su reubicación³.

En efecto, el *Eje de hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios* tiene un importante recorrido. La Institución cuenta con un Sistema de Monitoreo del Ejercicio de Derechos de Hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios (SIMED), cuya información es actualizada de manera periódica, permitiendo la toma de decisiones de política pública local y nacional.⁴ Actualmente, dicho Sistema se encuentra implementándose, dirigiéndose su difusión a los gobiernos locales, las instituciones públicas del Gobierno central y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. A continuación, se expondrá un balance general de las actuaciones de mayor trascendencia gestionadas por la Institución, desde el año 2013 hasta el año 2017, en las áreas de tutela y protección de derechos, investigación e incidencia y educación.

2. TUTELA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

Incumplimientos, desalojos forzosos y ausencia de servicios domiciliarios

La DPE conoció distintos casos relacionados con hábitat, servicios públicos domiciliarios y vivienda adecuada. Se estima que, aproximadamente, en el periodo 2013-2017 se han registrado, al menos, 3.000 casos. La Institución ha actuado en estos casos siguiendo los procesos de gestión oficiosa, investigación defensorial e interposición de garantías jurisdiccionales. A *grosso modo*, conforme los casos levantados por la DPE a nivel nacional, se evidencia la recurrencia de estas problemáticas: incumplimiento de los contratos por parte de inmobiliarias, desalojos forzosos y falta de acceso a servicios públicos domiciliarios. Seguidamente señalaremos los casos más relevantes.

² Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2016*, Quito, 2017, p. 14.

³ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe...cit.*, p.100.

⁴ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2017*, Quito, 2018, p. 9.

A inicios del año 2013 la DPE, a través, de un equipo de especialistas constitucionalistas y de Derechos Humanos interpuso una demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) contra el Estado español por la vulneración del derecho a la vivienda y otros derechos conexos como la tutela judicial efectiva, y el derecho a la intimidad familiar. Este mecanismo fue adoptado por cuanto el Estado ecuatoriano no es parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, por lo tanto, no está legitimado para interponer una demanda estatal contra el Reino de España. Dicha acción internacional evidenció las limitaciones de un orden jurídico en el que prevalece la indefensión de los deudores frente a los bancos. En esta y otras materias, la Delegación de la DPE en España brinda asesoramiento jurídico gratuito y permanente a los ciudadanos ecuatorianos en los consulados de Barcelona, Madrid, Murcia y Valencia⁵.

Entre septiembre de 2014 y febrero de 2015 se iniciaron 600 trámites defensoriales por parte de personas perjudicadas por inmobiliarias privadas, tratándose de migrantes ecuatorianos residentes en España, Italia y Estados Unidos. Las afectaciones alegadas se sintetizan, fundamentalmente, en las siguientes materias:

- Pérdida de derechos sobre dinero e inmueble;
- Viviendas con ausencia de servicios públicos domiciliarios;
- Deterioros en las infraestructuras, y
- Otro tipo de problemas relevantes.

La Institución emitió la Resolución Defensorial 493/DPE/CG-DZ8-2014 mediante la cual exhortó a una inmobiliaria al cese inmediato de vulneraciones de los derechos de las personas afectadas, así como exigió a las instituciones públicas competentes a fin de que verificasen las condiciones de los fideicomisos y las viviendas antes de financiar proyectos.

En el año 2016, la DPE desarrolló varias acciones encaminadas a garantizar y proteger los derechos de las familias afectadas por el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Se destacan, como acciones más importantes, las siguientes:

- Elaboración de protocolos, fichas y directrices para levantar información en el territorio y realizar incidencia a nivel local;
- Acompañamiento, por equipos misionales, de las acciones de gestión humanitaria desplegadas en las zonas de desastre, con el propósito de levantar información respecto de albergues y refugios;
- Desarrollo de un Protocolo Nacional de protección y atención integral de niños y adolescentes;
- Revisión del Reglamento para la Recuperación Habitacional, expedido en el año 2017 mediante Acuerdo Ministerial No. 022-16 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MI-DUVI)⁶, para la construcción, reconstrucción, reparación y re-

⁵ Defensoría del Pueblo de Ecuador *Rendición de cuentas 2013*, Quito, 2014, p. 138.

⁶ Registro Oficial 922 de 13 de 2017.

Vulneración del Derecho a la vivienda: Tutela judicial

cuperación de vivienda que serán entregados, como donación o asignación económica no reembolsable, por el Estado a las personas damnificadas, y

- Participación en las reuniones del ‘Cluster’ de protección de las personas afectadas por el terremoto, dirigido por Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).⁷

Acción de protección frente al desalojo forzoso

A inicios del año 2017, la Institución presentó una acción de protección (N.º 2523-17-EP) ante la Unidad Judicial Civil del cantón Cayambe por desalojo violento y derrocamiento de viviendas realizado el 4 de agosto de 2016. Dicha garantía jurisdiccional fue negada, en primera y segunda instancia, por el juez constitucional, quien esgrimió, en su negativa a la admisión de los fundamentos mantenidos en el recurso, que no había quedado suficientemente acreditada la vulneración de derechos constitucionales alegada a lo largo del proceso. Sobre esta última decisión, la DPE presentó una acción extraordinaria de protección.

En el mismo año también se registraron diversos casos por desalojo violento en comunidades amazónicas a consecuencia de la presencia de proyectos extractivistas desarrollados en la zona. La DPE exhortó a las instituciones públicas competentes a la protección y restablecimiento de los derechos de las comunidades afectadas, a realizar un seguimiento de las resoluciones emitidas y a realizar investigaciones *in situ*.⁸

3. GARANTÍAS

3.1. Información y participación

La Institución ha desarrollado de manera permanente informes temáticos de la situación de la vivienda en Ecuador y de los servicios públicos domiciliarios en materia de normativa nacional e internacional, así como de la revisión de los casos relevantes. Dichos documentos están orientados a la investigación e incidencia en la política pública. Del mismo modo, la DPE ha incidido en las políticas públicas participando en la revisión de los proyectos de ley y normativas relacionadas y también en la coordinación de las reuniones desarrolladas entre diferentes actores, públicos y privados.

Supervisión de políticas públicas

En el periodo comprendido entre los años 2013 y 2017 se desarrollaron y publicaron varios informes temáticos que constituyen instrumentos de soporte para la tutela, investigación defensorial e incidencia en acciones de política pública y promoción general de los derechos de la ciudadanía. Entre los más relevantes, podemos señalar:

⁷ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2016*, Quito, 2017, p. 97.

⁸ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2017*, Quito, 2018, pp. 83-86.

- *Ecuatorianos y ecuatorianas en España: Crisis hipotecaria y Derechos Humanos*, presentado en el año 2013 y que pone de relieve la situación que vivieron miles de ecuatorianos y ecuatorianas y las principales acciones de las instituciones del Estado ecuatoriano;
- *Derecho a la vivienda y estándares básicos para acceder a una vivienda digna y adecuada en el Ecuador* (2013), que analiza el ejercicio del derecho a la vivienda y estándares básicos para el acceso desde el análisis de legislación, institucionalidad competente, políticas públicas, estándares y tensiones entre los actores que ofertan la vivienda como capital inmobiliario y bien económico.⁹;
- *Criterios y estándares internacionales para la revisión y creación de normativa de protección del derecho a la vivienda adecuada* (2013), en tanto referente documental que aglutina los estándares más significativos en normativa, doctrina y jurisprudencia.
- *Ejercicio de los derechos sobre servicios públicos domiciliarios (SPD) en Ecuador* (2016), que cuantifica el grado de ejercicio de los derechos de las personas usuarias de los SPD y presenta el estado de situación de la normativa nacional e internacional sobre estos derechos y una metodología¹⁰. La Institución socializó la metodología y resultados de esta investigación diagnóstica con entidades públicas como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)¹¹ y Naciones Unidas en Ecuador, entre otras¹²;
- *Agua y saneamiento en situaciones de emergencia y desastres naturales* (2016), documento que considera las recomendaciones emitidas por diferentes organismos internacionales para garantizar el derecho al agua (acceso, cantidad, calidad) en situaciones de emergencia y desastre¹³, y
- *Soporte teórico de los Servicios Públicos Domiciliarios* (2016), que profundiza sobre los derechos de las personas usuarias de servicios públicos domiciliarios, en tanto fundamentales para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y el derecho a hábitat seguro y saludable.

Entre los años 2017 y 2018 se elaboraron, del mismo modo, los siguientes documentos: *Alcantarillado y el ejercicio de derechos en el Ecuador* que expone el estado de la prestación de este servicio y su incidencia en la vulneración de derechos de las personas usuarias; *Gas Licuado de Petróleo y el ejercicio de derechos en el Ecuador* que presenta

⁹ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Rendición de cuentas 2013*, Quito, 2014, p. 135.

¹⁰ Una de las principales recomendaciones es incidir en la normativa y regulación existentes alrededor de los SPD y el enfoque de derechos, considerando características socioeconómicas y a las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

¹¹ En tanto entidad que compone los directorios de las empresas prestadoras de SPD.

¹² Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2016*, Quito, 2017, p. 103.

¹³ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe...*, cit., p.108

el estado actual de la prestación, uso y los impactos en escenarios probables para las personas usuarias ante cambios en su provisión y precio; *La prestación de servicios básicos en asentamientos irregulares* que contiene el marco regulatorio y estándares nacionales e internacionales sobre el derecho de acceso a servicios públicos para personas que no cuentan con título de dominio de su vivienda, y *Conceptualización del derecho humano a la vivienda* que compila los principales elementos plasmados en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y la CRE.¹⁴

En el periodo 2015 a 2017 se han desarrollado múltiples reuniones y encuentros con diversos actores estratégicos y relevantes en la temática del derecho a la vivienda adecuada como la academia, instituciones públicas y ONG. Se destaca la articulación e incidencia en Hábitat III, específicamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y desarrollo urbano sostenible, que se desarrolló en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016.

Exigibilidad y reconocimiento del Derecho a la vivienda

Además, la DPE organizó junto con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), las defensorías del pueblo de Iberoamérica y otras organizaciones internacionales, la mesa abierta *El Rol de las INDH en la implementación de la Nueva Agenda Urbana*. La mesa abierta, que se desarrolló el 19 de octubre de 2016, fue un espacio donde se evidenció la importancia de implementar mecanismos de exigibilidad y reconocimiento para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que habitan y transitan en las ciudades.

Como resultado de este evento «se definió que los compromisos establecidos en la Nueva Agenda Urbana deben contar con criterios, indicadores y estándares de derechos humanos que permitan evidenciar la evolución de los resultados en su implementación, seguimiento y evaluación»¹⁵.

Suministro, uso y aprovechamiento de agua potable

Al mismo tiempo, en el año 2016, en el marco del servicio de agua potable y frente a la heterogeneidad en las tarifas y facturas por el servicio, la Institución trabajó con SENPLADES, a través del Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), para estandarizar a nivel nacional la factura de este servicio. Como resultado se aprobó la Regulación N.º DIR-ARCA-RG-002-2016 denominada Criterios técnicos y actuariales para la fijación de tarifas por usos y aprovechamiento del agua cruda.

Finalmente, se impulsó con las prestadoras del servicio de agua potable de varios cantones una propuesta metodológica de Sistemas de Medición de Satisfacción, que culminó con la entrega de la plataforma digital *Libro de Reclamos*, la misma que incluye procesos de recepción y trámite de los reclamos de las personas usuarias de servicios públicos domiciliarios.¹⁶ Similar experiencia desarrolló la Institución con el servicio público de electricidad y telefonía en cuanto a la incidencia en la homologación de las tarifas.

A través de un trabajo de coordinación interinstitucional, la Institución realizó aportes a proyectos regulatorios como el de Contratos

¹⁴ *Ibid*, p. 89.

¹⁵ *Ibid*, p. 105.

¹⁶ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2016*, Quito, 2017, pp.109.

de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental, emitidos mediante Regulación N.º DIR-ARCA-RG-007-2017, y el de Normativa técnica para el establecimiento de criterios técnicos y actuariales para la determinación de costos sostenibles en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y para la fijación de tarifas por los prestadores públicos de estos servicios, expedido mediante Regulación DIR-ARCA-RG-006-2017.¹⁷

3.2. Educación

Entre los años 2014 y 2016 la DPE ha difundido información educacional, dirigida a la ciudadanía en general, especialmente, a través, del programa radial *Tiempo de Derechos* que se transmite en la provincia de Azuay, sobre las siguientes temáticas: agua y saneamiento, servicios eléctricos, derecho al hábitat y vivienda, entre otros temas. Otra actividad incluye la elaboración de contenidos básicos respecto al concepto de vivienda adecuada y contenidos para la serie Los Defensores, que incluyen esta temática.¹⁸

En 2016, la Institución planificó procesos de capacitación diferenciados dirigidos a víctimas de desastres naturales. Para el desarrollo de las capacitaciones se elaboró un documento base denominado *Defensoría del Pueblo: Protección de derechos y acceso sin discriminación en situación de crisis humanitaria*. En estos procesos se beneficiaron un total de 543 personas pertenecientes a las provincias de Manabí, Pichincha y Esmeraldas.

Además, en coordinación con instituciones públicas y privadas, la Institución organizó el Primer Concurso Intercolegial de Buenas Prácticas Ambientales y Consumo Responsable de los Servicios Públicos Domiciliarios, para incentivar buenas prácticas ambientales direccionadas a un consumo responsable de agua, electricidad y la gestión de residuos sólidos. En este evento participaron 17 instituciones educativas públicas de las siete Zonas Distritales de Quito. Finalmente, la Institución desarrolló el Curso *Protección y promoción de los derechos de las personas usuarias de servicios públicos domiciliarios*, con el propósito de proporcionar información útil para la gestión de la DPE.¹⁹

Educación en Derechos Humanos

¹⁷ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2017*, Quito, 2018, pp. 87

¹⁸ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2014*, Quito, 2015, p. 96.

¹⁹ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Informe de Labores 2016*, Quito, 2017, pp. 99-111.

8. EL SALVADOR *

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA: 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1 Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia; 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La actuación institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH) está sustentada en las atribuciones concedidas a la misma en el artículo 194.I de la Constitución de la República, entre las que se mencionan el velar por el respeto y garantía de los Derechos Humanos, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a dichos derechos, practicar inspecciones en orden a asegurar el respeto de Derechos Humanos, supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas, promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a Derechos Humanos, entre otras. **Atribuciones**

Es así como, en el tema del derecho a la vivienda, esta Procuraduría se ha pronunciado de manera progresiva señalando las diferentes situaciones sociales, económicas, climatológicas y de distinta índole que enfrenta gran parte de la población salvadoreña, y que afectan el ejercicio pleno de este derecho, señalando especialmente su preocupación por la falta de prioridad en las medidas estatales requeridas para su superación.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

La desatención estatal a la problemática de vivienda resulta preocupante porque, en algunos casos, se han llegado a propiciar vulneracio- **Desalojos forzosos**

* *Abreviaturas:* FSV = Fondo Social para la Vivienda, PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, PNV = Política Nacional de Vivienda.

nes a derechos humanos graves. Así, se han registrado afectaciones durante desalojos¹ generados en el marco de procesos judiciales por posesión de inmuebles sin documentación que ampare la propiedad de los mismos, en los cuales la PDDH estableció que durante los mismos se cometieron múltiples violaciones a derechos humanos ya que una gran cantidad de personas fueron despojadas de sus pertenencias, viviendas, y sufrieron la destrucción de cultivos bajo un operativo en el que los cuerpos de seguridad hicieron uso excesivo de la fuerza².

Esta Procuraduría ha evidenciado³ el esfuerzo por la concreción y materialización del derecho de acceso a la vivienda digna por parte de las personas afectadas, donde se constata el alto grado de vulnerabilidad vinculado a la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, especialmente en el marco de la ejecución de un desalojo.

Actuaciones y pronunciamientos

Al respecto, la posición institucional se ha decantado por la adopción de pronunciamientos⁴ y gestiones a favor de las familias afectadas con el fin de que se contribuya a la construcción de un proyecto de vida digno. Si bien esta Institución ha constatado algunos esfuerzos gubernamentales (como la creación de programas de ayuda económica), a partir de los hechos verificados y las afectaciones generadas a las personas desalojadas se ha señalado la necesidad de que se realicen acciones de protección orientadas a la prevención del uso de la fuerza y aplicación de métodos no confrontativos durante la ejecución de desalojos.

Esta Procuraduría también ha señalado la necesidad de instaurar un régimen de protección que minimice los efectos del desalojo a través de medidas de máxima prioridad por parte de las entidades competentes, de conformidad a las obligaciones intrínsecas del Estado en materia de derechos humanos, y atendiendo al impacto negativo que este tipo de medidas deja en la esfera de los derechos fundamentales de las familias, particularmente de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Por ello, se hizo un llamado a la institucionalidad del Estado para la articulación efectiva de los esfuerzos que sean necesarios para atender a las familias desalojadas, adoptando medidas integrales de carácter urgente para la satisfacción de sus necesidades básicas primarias, de cara a garantizar su subsistencia digna⁵.

Desplazamientos forzosos

Otra situación que está provocando vulneraciones al derecho a la vivienda de las familias salvadoreñas son los desplazamientos forzados internos provocados por la violencia generalizada, los cuales vienen

¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Expediente LU-0244-2011, caso de habitantes de la Hacienda San Ramón El Coyolito, Intipucá, La Unión; resolución final firmada el 9 de julio de 2012.

² *Ibid.*

³ Como en el caso de desalojos en la comunidad El Espino, Antiguo Cuscatlán, La Libertad en fecha 16 de mayo de 2018.

⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en funciones, licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, ante la ejecución del desalojo de las familias que residían en la Finca El Espino, de Antiguo Cuscatlán*, de fecha 16 de mayo de 2018.

⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en funciones, licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, ante la ejecución del desalojo...* cit., de fecha 16 de mayo de 2018.

acompañados, comúnmente, por actos violentos como la usurpación de la propiedad, principalmente de la vivienda. Ante esta situación, la Procuraduría ha instado al Estado a formular e implementar programas de protección (y proyectos) de asistencia humanitaria, tomando en cuenta las características sociales y demográficas para convertirlos en acciones eficientes y urgentes. Además, deben de crearse casas de acogida o albergues que cumplan con los servicios integrales y proveer las condiciones higiénicas y de privacidad.⁶

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

La PDDH se ha pronunciado⁷ sobre la situación de la vivienda en El Salvador, señalando que es uno de los temas irresueltos hasta la fecha ya que, por un lado, no se ha logrado disminuir significativamente el *déficit* habitacional cuantitativo, que afecta a más de la mitad de la población que necesita un lugar para vivir y que incrementa si se aplican parámetros cualitativos para medir dicho *déficit*. Para el caso, uno de los factores críticos en El Salvador es la creciente y considerable cantidad de familias que viven, por ejemplo, a lo largo de la línea férrea.

Con relación a ello, se ha expresado que la adquisición de vivienda, incluso la denominada de «carácter social» se encuentra a merced de las condiciones del mercado, traduciéndose, por ejemplo, en un cada vez mayor abandono de casas-habitación por la incapacidad de pago en que caen las personas y las familias, a lo cual se ha sumado la situación de violencia e inseguridad en zonas en las que las viviendas son más accesibles para la población que devenga salarios bajos. A este respecto, las entidades gremiales especializadas en el ámbito de la industria de la construcción revelaron en el año 2005 que aproximadamente un 78% de la población demandante de viviendas no percibía ingresos superiores ni siquiera al equivalente de dos salarios mínimos, lo que reduce la potencial clientela del Fondo Social para la Vivienda (FSV) a sólo una quinta parte de quienes necesitan adquirir una de ellas.⁸

Función social de la vivienda: violencia e inseguridad

3.2. Alojamiento de urgencia

Sobre este aspecto, la Procuraduría se ha pronunciado en cuanto a que es necesario analizar el derecho a la vivienda en El Salvador, to-

⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe preliminar sobre desplazamiento forzado Abril 2016-Mayo 2017*, San Salvador, 2017, pp. 12 y 45-47.

⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los derechos Humanos, Doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (1995-2005)*, San Salvador, 2006, pp. 42-45.

⁸ *Ibid.*

mando en consideración las condiciones de alto riesgo a las que está expuesta la población. Como ejemplo de lo anterior, se tienen la tormenta tropical Stan y la actividad eruptiva del volcán Ilimatepec en Santa Ana; ambos hechos, sucedidos en 2005, y que dejaron al descubierto las carencias y deficiencias relativas a la situación habitacional de miles de familias en un corto lapso de días.⁹

Asimismo, en el año 2011, la PDDH reiteró su llamado a abordar la situación del derecho a una vivienda digna de la población con la llegada de otro período invernal que aumentó a niveles de riesgo para todas las personas y bienes públicos y privados. En el mes de octubre de ese año se decretaron Estados de Emergencia Nacional y Calamidad Pública y Desastre¹⁰, como consecuencia de las fuertes lluvias. El total de las afectaciones sufridas a raíz de la tormenta tropical 12E fueron proporcionadas oficialmente por la Secretaría de Asuntos de Vulnerabilidad de la Presidencia de la República, resumiéndose en el siguiente cuadro.

AFECTACIONES A LAS VIVIENDAS Y EDIFICACIONES PÚBLICAS

Afectaciones		Total
1	Viviendas afectadas	787
2	Viviendas anegadas	18,510
3	Viviendas destruidas	57

Gestión de catástrofes naturales

Por lo anterior, la Procuraduría ha señalado como fundamental la ampliación del abordaje de la gestión integral de riesgos, debiendo relacionarse con la adecuada gestión del medio ambiente, los efectos del cambio climático, el ordenamiento territorial y la importancia de la educación, la información y la participación de todos los sectores de la población; tanto en las acciones preventivas, como durante y después de lo ocurrido por el desastre. Además, ha hecho hincapié en la necesidad de tener procesos de planificación y desarrollo urbano, habitacional y vial adecuados para ir reduciendo los riesgos que se pueden presentar ante las situaciones climatológicas propias de la zona.

Tomando en cuenta lo anterior, la PDDH se ha pronunciado¹¹ sobre la falta de alojamientos de urgencia o albergues adecuados para las personas que se encuentren en situaciones de extrema necesidad, tal y como se ha detallado anteriormente. En esas oportunidades, se señaló que las casas comunales, iglesias y centros escolares, que son utilizados en las emergencias, no han sido diseñados para tales circunstancias ni prestan las condiciones adecuadas para las personas desplazadas. Ante esta situación, se instó a la creación de albergues con condiciones adecuadas para resguardar a las personas evacuadas por emergencias ocasionadas por desastres naturales o de otro tipo.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe de Labores junio 2011-mayo 2012*, San Salvador, p. 77.

¹¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Posición Preliminar frente a la emergencia nacional decretada a raíz de la depresión tropical 12E*, de fecha 17 de octubre de 2011.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

La Procuraduría ha señalado¹², como aspecto que continúa pendiente de abordar por parte de las autoridades, la necesidad de vincular el estilo de desarrollo vigente con la prevención de aquellos riesgos en los que se encuentran miles de personas en el país; los cuales, durante años y de manera sistemática, han sido excluidas de una vivienda digna, obligando a ubicarse en lugares de riesgo o en edificaciones que no reúnen los requisitos básicos para su seguridad¹³. Por ello, toda obra orientada al mejoramiento y progreso de una comunidad debe ser, necesariamente, planificada valorando previamente los posibles efectos de carácter secundario o colateral que puedan significar un perjuicio a terceras personas como consecuencia de su ejecución¹⁴.

4.2. Servicios domiciliarios

La Procuraduría ve con preocupación que el Estado salvadoreño continúe teniendo retos importantes, como la falta de servicios de energía eléctrica y agua por cañería para toda la población, siendo numerosas las denuncias que esta institución atiende, principalmente en cuanto a la aplicación de cobros excesivos o indebidos, al desabastecimiento, irregularidad o restricciones ilegales, y por contaminación para acceder al servicio de agua.¹⁵

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Esta Procuraduría ha señalado varios aspectos sobre las políticas de vivienda que existen en el país. Así, ha expresado que la Política Nacional de la Vivienda (PNV) no se vincula, en ningún momento, con la creciente dinámica de la pobreza en el país ni con su alta incidencia en las condiciones sociales, económicas y ambientales en que viven miles de familias, como tampoco promueve a la vivienda como un factor efectivo para el desarrollo humano, que revierta el empobrecimiento existente.

Política Nacional de la Vivienda

¹² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Posición Preliminar frente a la emergencia nacional decretada a raíz de la depresión tropical 12E*, de fecha 17 de octubre de 2011.

¹³ Como orillas de quebradas y ríos, laderas de los barrancos, márgenes de las carreteras y zonas de deslizamientos de tierra, entre otros.

¹⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *resolución final de expediente CA-0075-09*, de fecha 2 de mayo de 2012.

¹⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe de las organizaciones sociales y la PDDH al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el marco del examen de los Informes Periódicos Tercero, Cuarto y Quinto Combinados de El Salvador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, San Salvador, 2014, p. 93.

Así mismo, en cuanto a las políticas crediticias y de subsidios del FSV, la Procuraduría ha censurado que se ha priorizado la atención a las personas y grupos familiares cuyos ingresos son superiores al monto del salario mínimo, enfocando prioritariamente sus esfuerzos institucionales en garantizar la oferta habitacional de las empresas constructoras, más que en facilitar a la población, especialmente a la de menor capacidad de pago, la adquisición de una vivienda.

Ha agregado que la PNV, además, no incluye entre sus ejes prioritarios aspectos esenciales vinculados a una real noción de la vivienda como un asunto de interés social; entre ellos, lineamientos claros respecto a que las construcciones habitacionales relacionadas con otras de índole vial, comercial o productiva no incrementen las actuales dimensiones de la depredación ambiental ni redunden en un aumento de las amenazas contra asentamientos o infraestructura que concentra importantes contingentes poblacionales.¹⁶

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

El derecho al agua

En la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2015, se han logrado identificar una serie de aspectos relativos al tipo de vivienda de las personas con alguna discapacidad o para los Adultos Mayores; concretamente, en lo que respecta al aprovisionamiento de servicios básicos, especialmente el acceso al agua potable. En este rubro se constató que un 47.4 % del total de hogares en que habitan personas con discapacidad cuentan con el servicio de agua potable dentro de la vivienda. Sin embargo, el 30.6 % de la población con discapacidad encuestada posee el servicio fuera de la vivienda, y el 22 % obtiene el recurso por otras formas, siendo el área rural la que presenta más desventajas¹⁷; sin especificar cuáles son esas otras formas citadas.

Este resultado se da a pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde el año 2010, ha reconocido explícitamente que el derecho al agua potable es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Se trata además de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre el cual los Estados están llamados a garantizar la disponibilidad de agua para todos.

En ese mismo contexto, la PDDH, junto a diferentes organizaciones sociales, ha exigido enfáticamente a la Asamblea Legislativa la ratificación constitucional que reconocería los derechos humanos al agua y a la alimentación adecuada.¹⁸

¹⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los derechos Humanos, Doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (1995-2005)*, San Salvador, 2006, pp. 44-45.

¹⁷ Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2015, primera lectura de Datos, Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad- CONAIPD.

¹⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Posición respecto a los derechos al agua y a la alimentación adecuada en la actual coyuntura salvadoreña*, de fecha 29 de noviembre de 2013.

Asimismo, resultan preocupantes para la PDDH algunas prácticas discriminatorias hacia las personas con VIH en materia de acceso a la vivienda. Al efecto, las personas con VIH se ven imposibilitadas para acceder a un crédito en el FSV debido a la exigencia de la institución de contar con una Póliza de Seguro Colectivo de Deuda otorgada por una aseguradora privada. A inicios de 2013, el FSV informó sobre la realización de una modificación en sus normas de crédito para que, en este tipo de casos, el crédito se tramite por medio de una persona de confianza, quien resultaría ser el titular de la vivienda y de la deuda, y poniendo a la persona con VIH como codeudor solidario.

Esta Procuraduría señaló que, aún con esta alternativa, persiste la violación del derecho a la vivienda en conexión con el derecho a la igualdad, ya que las condiciones establecidas por el FSV y las aseguradoras son claramente discriminatorias hacia las personas con VIH y les impide acceder a una vivienda digna aun teniendo los recursos para hacerlo.

VIH y acceso a la vivienda

9. ESPAÑA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA: 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1 Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia; 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda; 5.2. Información y participación; 5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas; 5.4. Garantías civiles; 5.5. Garantías penales; 5.6. Garantías sociales. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El Defensor del Pueblo propugna una interpretación apropiada del artículo 47 de la Constitución española de 1978 (CE), que reconoce el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada. Ante todo, porque este derecho se reconoce también a los ciudadanos extranjeros¹, que en este aspecto no tienen ninguna limitación.

**Constitución
española**

Menos evidente es lo siguiente. Por la ubicación del precepto en el texto constitucional (capítulo III del título I, principios rectores de la política social y económica), viene no considerándose como un derecho fundamental; es decir, no existiría el derecho subjetivo fundamental a la vivienda. De acuerdo con el artículo 53.3 de la Constitución, el derecho a la vivienda es de configuración legal. Pues bien: si una persona disfruta o tiene derecho a disfrutar de una vivienda con arreglo a cualquier título jurídico válido (propiedad, arrendamiento, uso, acogimiento, asilo, etc.), entonces puede alegar directamente el artículo 47, pues lo está haciendo «de acuerdo con lo que dispongan las leyes» que lo desarrollan; en estos casos no estamos ante un mero «principio rector de la política social y económica» (rótulo del capítu-

* *Abreviaturas:* AGE = Administración General del Estado, CCAA = Comunidades autónomas, CE = Constitución Española de 1978, EELL = Entidades locales, IRPH = Índice de referencia de préstamos hipotecarios, SAREB = Sociedad de Activos de Reestructuración del Sector Bancario.

¹ Artículos 13 y 23 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

lo III), sino ante un auténtico y completo «derecho fundamental» (rótulo del título I).

Aún más, la Constitución no relaciona la vivienda con la propiedad ni con su contenido patrimonial ni mercantil. El derecho de propiedad debe delimitarse de acuerdo con su función social (artículo 33). No obstante, la separación entre ambos derechos (a la vivienda y a la propiedad privada) es tajante, por ejemplo, en la ocupación ilegal de inmuebles, debiendo el propietario acudir a los tribunales para desalojar a los ocupantes, si estos no lo abandonan voluntariamente: la inviolabilidad del domicilio prevalece así sobre el derecho de propiedad.

**Instrumentos
internacionales**

Lo mismo se deduce también respecto de la regulación internacional. Los tratados no se refieren al derecho a la vivienda como derecho patrimonial, sino al uso y disfrute para atender una necesidad básica. No hay menciones a la vivienda como bien económico en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni en Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

**Regulación
autonómica**

Tampoco hay en España una regulación estatal sobre el derecho a la vivienda. Es una materia que las Comunidades Autónomas (CCAA) han asumido en exclusividad, si bien de forma heterogénea. Los aspectos financieros se encuentran regulados principalmente en la legislación hipotecaria y en las leyes que gravan la adquisición y enajenación de viviendas desde distintos ángulos (impuestos sobre la renta, del valor añadido, entre otros muchos tributos, § 5.1). El fondo legislativo es el centro de atención del Defensor del Pueblo.

1.2. Instituciones

Los organismos con que se relaciona el Defensor del Pueblo para tratar las quejas son: (a) en el ámbito estatal, primordialmente, el Ministerio de Fomento², su Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda³; y (b) en el ámbito autonómico, la Consejería o Departamento de vivienda correspondiente. Dependiendo de la Comunidad Autónoma, se atribuye a los municipios (mediante sus ayuntamientos) más o menos participación en el tema; bien directa, por las concejalías (normalmente de urbanismo), bien por entes separados (normalmente empresas municipales que no siempre aceptan de grado la supervisión por el Defensor del Pueblo).

1.3. Datos y planes

El Defensor del Pueblo utiliza las estadísticas oficiales del Ministerio de Fomento, según las cuales en 2016 había en España 25.586.279 viviendas, unas 40.000 personas carentes de hogar, el parque público de viviendas con una fuerte caída desde 2012 (cuando se calificaron

² Órgano competente en vivienda.

³ Específicamente conoce de estas cuestiones, en concreto la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

definitivamente cerca de 46.500), hasta 2017, en que el número de calificaciones definitivas no llega a las 3.000.

En la actualidad se encuentra vigente el Plan de Vivienda 2018-2021⁴. Es un plan financiero con varias líneas de ayuda, de diferente índole. Se desglosa en nueve programas: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, ayudas a las personas en desahucio, fomento del parque de vivienda en alquiler, mejora de la eficiencia energética, fomento de la conservación, mejora de la seguridad y de la accesibilidad en viviendas, fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, ayudas a los jóvenes y fomento de viviendas para mayores y personas con discapacidad.

No antes de la crisis económica de 2007-2008 aparece, con fuerza, el fenómeno de la comercialización de estancias turísticas en viviendas (alquiler turístico de temporada), con una generalizada falta de marco regulatorio frente a la facilidad de ofertar estos alojamientos en páginas web. Los efectos en los precios y en la ordenación del suelo están siendo graves. Están implicados el derecho de propiedad y la libertad de empresa⁵; aumenta la presión sobre zonas ya saturadas de usos turísticos y se ven afectados también los derechos de los demás residentes de la finca o inmueble donde se ubica el piso turístico (molestias, incompatibilidad de usos e instalaciones). El alquiler de uso turístico está excluido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. La actuación del Defensor del Pueblo, en este ámbito, sólo está en sus comienzos.

El fondo de todo lo anterior es el desorden urbanístico. En España se viene padeciendo la existencia de viviendas terminadas o casi terminadas que se encuentran desocupadas⁶, en urbanizaciones asimismo no terminadas. Esto ha agravado el desajuste entre la necesidad (de vivienda) y la oferta (de activos invendibles), y provocado un aumento de la delincuencia por robos, hurtos y ocupación ilegal.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

La crisis económica condujo a un aumento considerable del número de desahucios, cuyas principales causas son el impago de la renta por los inquilinos (en arrendamientos urbanos) y los desahucios hipotecarios⁷. A estos últimos se ha prestado más atención, buscando

**Plan de Vivienda
2018-2021**

Crisis económica

**Desahucios y Buenas
Prácticas financieras**

⁴ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo.

⁵ Conforme a los artículos 33 y 38 CE.

⁶ Vid. Defensor del Pueblo *Viviendas Protegidas Vacías*, Madrid 2013.

⁷ El Relator Especial de Naciones Unidas Miloon Kothari elaboró desde finales de 2006 un informe sobre la situación del mercado de la vivienda en España en el que recomendó que se luchara contra la vivienda vacía y señaló las causas que conducen a que haya en España millones de personas sin vivienda adecuada. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008: «... la especulación generalizada [ha] tenido efectos negativos en el derecho a una vivienda adecuada en España. Lo elevado de los precios y la falta de parques de vivienda pública, en particular de viviendas de alquiler, han afectado a grandes sectores de la población... El aumento de los precios de la vivienda y la especulación han sido fuente de importantes beneficios para las grandes empresas inmobiliarias, los constructores y los ban-

las medidas adoptadas reducir su número. En 2013 se estableció una moratoria de siete años en los desahucios hipotecarios⁸, que se ha prorrogado hasta 2020⁹. La posibilidad de dación en pago de los inmuebles hipotecados para responder de la deuda se introdujo en 2012 cuando, además, se aprobó un Código de Buenas Prácticas al que se han adherido muchas entidades de crédito y entidades financieras¹⁰.

El seguimiento de este Código, para facilitar y promover la implicación del sector financiero español en aliviar a las familias en situación de necesidad, es supervisado por una comisión de control integrada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Asociación Hipotecaria Española.

Fondo Social de Vivienda

El Fondo Social de Vivienda fue creado en 2012¹¹. Dicho Fondo consiste en viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a las personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Busca así facilitar el acceso a arrendamientos con rentas asumibles en función de los ingresos. El Defensor del Pueblo sugirió en 2014 a los Ministerios la modificación del convenio para posibilitar la adhesión de la Sociedad de Activos de Reestructuración del Sector Bancario (SAREB), de importancia en el sector inmobiliario español. Los Ministerios rechazaron la sugerencia.

Desahucios

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, el número de desahucios en España sigue siendo considerable. La difusión de estos instrumentos, especialmente del Fondo Social de Vivienda, ha sido escasa y no ha llegado a gran parte de la población necesitada.

Además de las medidas legislativas, varias administraciones han creado mecanismos de ayuda. Algunos ayuntamientos han creado Oficinas de Atención al Ciudadano, específicas sobre este tema, e incluso firmado convenios con los órganos del Poder Judicial para prestar amparo a quien lo precise. Aunque la legislación de desahucios tasa las causas fuera de las cuales no cabe oponerse a un desahucio, hay casos en que el juzgado, cuando por ejemplo hay menores implicados, paraliza el desahucio hasta que se encuentre una solución habitacional razonable.

cos... la situación de la vivienda y las elevadas sumas de dinero generadas por el negocio inmobiliario han creado problemas de corrupción en el país...».

⁸ Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

⁹ Mediante el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

¹⁰ Mediante el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo.

¹¹ Por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Se creó mediante un convenio entre los Ministerios de Fomento, de Economía y Competitividad y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y varias entidades bancarias, entre otras instituciones.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

En los últimos años las ayudas se han visto muy perjudicadas por la política de austeridad y recortes con que se hizo frente a la crisis económica. En 2012 se suprimió las ayudas a la subsidiación de préstamos para la adquisición de vivienda contempladas en el Plan de Vivienda 2009-2012¹²; supresión que el Ministerio de Fomento extendió a planes anteriores. Ello motivó que el Defensor del Pueblo recomendara la revisión del criterio, lo que finalmente se produjo en 2014. En el periodo 2012-2015 la falta de fondos presupuestarios provocó serios problemas de acceso a estas ayudas, especialmente en la Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana.

El Plan de Vivienda 2013-2016 también resultó afectado por la crisis: hasta finales de 2014 no se dictó la Orden que hacía efectivas las ayudas del Plan, cuya eficacia dependía además de la firma de convenios de colaboración entre el Ministerio de Fomento y las CCAA. El resultado fue que el Plan, pensado con una vigencia de cuatro años, tuvo virtualmente solo dos de vigencia real¹³.

Préstamos para la adquisición de vivienda

3.2. Alojamiento de urgencia

La crisis económica tuvo en España, como una de sus consecuencias más graves, el aumento vertiginoso de los desahucios por ejecuciones hipotecarias y por impago de alquileres. Como consecuencia indirecta de la crisis, se produjo el aumento de la ocupación ilegal de inmuebles.

Otras consecuencias fueron que el procedimiento de adjudicación de viviendas públicas por especial necesidad, hasta entonces considerado excepcional, pasó a ser habitual, al tiempo que se producía un movimiento de modificación legislativa, prácticamente generalizado en las CCAA, que implantaron modos de proporcionar alojamiento a personas desahuciadas; especialmente, para deudores hipotecarios. También deben señalarse aquí los mecanismos ya referidos en § 2.

Medidas frente a los desahucios

Por lo que respecta al fenómeno del chabolismo, ha de reputarse como grave problema en algunas zonas de España, viéndose frecuentemente involucrados menores. No hay una regulación general de las operaciones de realojo; sólo en fecha reciente, la Comunidad de Madrid ha aprobado un Decreto que las regula, como sugirió el Defensor del Pueblo¹⁴. Esta institución recordó a las administraciones que el desalojo ha de atenderse a las Observaciones Generales de Naciones

¹² Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

¹³ Se ha aprobado recientemente el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que contempla ayudas al alquiler y establece la continuidad de las ayudas a préstamos convenidos contenidas en planes anteriores.

¹⁴ Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Unidas sobre los derechos de la población desalojada y sobre cómo deben realizarse los desalojos.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

Calidad de la vivienda

El Defensor del Pueblo inició en el año 2015 una actuación de oficio con el Ministerio de Fomento y las CCAA para conocer las razones del retraso en la tramitación de las ayudas a la rehabilitación urbana del Plan de Vivienda 2013-2016. Ya se ha expuesto en § 1.3 la peculiar problemática de este Plan. El retraso en su efectiva puesta en marcha, una planificación poco rigurosa por las CCAA y la necesidad de contar con las entidades locales, hizo necesario modificar, en casi todos los casos, los porcentajes de financiación de los programas de rehabilitación; una proporción inicialmente prevista en los convenios suscritos por la AGE con las CCAA, tanto en cantidades como en periodos (ejercicios presupuestarios). Además, las ayudas a la rehabilitación, sea de edificios aislados o de operaciones de rehabilitación integrada de barrios o distritos, cambian de un plan a otro, en operaciones que suelen durar varios años.

En general sobre la calidad de la vivienda, ha de remitirse a los informes anuales del Defensor del Pueblo.

4.2. Servicios domiciliarios

Consumidores vulnerables

Una actuación específica concluyó (provisionalmente) con el *Estudio sobre protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica*¹⁵. Con varias recomendaciones a la Secretaría de Estado de Energía¹⁶ ante la nueva regulación del bono social, la actuación, junto con otras iniciativas externas a la institución, condujeron a la promulgación de la regulación ahora vigente¹⁷, con una mejor definición del concepto ‘consumidor vulnerable’ de acuerdo con criterios de renta del consumidor.

La defensa de los ciudadanos frente al ruido que padecen en sus viviendas es una de las cuestiones que con mayor frecuencia se plantean. También debe citarse el trabajo hecho sobre pobreza energética, ya referido antes en § 4.1. En suma, la actuación del Defensor del Pueblo busca que la vivienda sea digna, como requiere la Constitución, sin decaer la calidad de la vida domiciliaria.

¹⁵ Mayo de 2017: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-proteccion-consumidores-vulnerables-energia-electrica/>

¹⁶ Órgano del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

¹⁷ Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

Estas políticas se pueden clasificar con dos criterios, según se trate de actuaciones directas o de regulación o modulación de las actuaciones del sector privado. Sobre lo primero, ya se ha mencionado el Plan estatal de vivienda, un plan de fomento con un principal medio como es la financiación de actuaciones (vid. § 1.3). También hay que incluir aquí la reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública en una proporción entre el 5 y el 15 %, suelo que la ley configura como 'dotacional público'.

En España es esencial la política del mercado hipotecario por cuanto la cultura de la propiedad en el país ha hecho que el principal activo de las familias sea la vivienda. El trabajo efectuado ha girado esencialmente a favor de los deudores hipotecarios, en torno a la crisis económica iniciada en los años 2007-2008, con varias monografías que sintetizan la cuestión¹⁸. Puede considerarse que esta labor ha culminado, de momento, en la documentación especial del informe anual 2017¹⁹.

También hay casos de políticas *contrarias* al derecho a la vivienda, muy graves, como la venta de viviendas de protección pública a fondos de inversión privados por parte de las administraciones públicas. El Defensor del Pueblo inició una actuación en 2013.

Detectadas irregularidades, se señaló a las administraciones tres cuestiones: a) los inquilinos tenían la condición de interesados en el procedimiento de venta, por lo tanto debió haberseles dado audiencia; b) la venta produjo un cambio drástico en la situación del arrendatario, de una relación jurídico pública (amparo de sus intereses en cuanto adjudicatario de una vivienda de protección pública) a otra de arrendamiento de derecho privado (con una teórica pero irreal igualdad con el arrendador), y c) los adjudicatarios tenían el derecho reconocido en un acto administrativo por cumplir los requisitos, y entonces la administración estaba obligada a proporcionarles una vivienda mientras siguieran cumpliéndolos.

Corresponde a la cultura de la propiedad que la tributación de la vivienda forme un cúmulo de problemas. Los impuestos que toman como referencia el 'valor' de la vivienda son muchos y las quejas al respecto son igualmente numerosas, no es posible plasmar aquí la actividad del Defensor del Pueblo en este decisivo ámbito. Sobre políticas al servicio del derecho a la vivienda puede verse el estudio citado en la nota 4.

Viviendas de protección pública

Prácticas irregulares

Régimen fiscal

¹⁸ *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo. Actualización a 9 de abril de 2013* (abril 2013), en <http://www.defensor-delpueblo.es>. Ya en 1990 se había elaborado la monografía *Residencias públicas y privadas de la tercera edad*; y en 1996 *Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos*.

¹⁹ Marzo 2018, *Informe anual 2017*, Volumen I. 2 *Crisis económica y desigualdad*; sobre todo § 6 *La cuestión del acceso a la vivienda* (pp. 134 ss.).

5.2. Información y participación

Índice de referencia de préstamos hipotecarios

No es posible aquí dar, siquiera, una síntesis de la actuación del Defensor del Pueblo sobre acceso a la información ni sobre participación de asociaciones y titulares del derecho a la vivienda. Simplemente, suelen ser cuestiones presentes casi siempre y que, por tanto, son tratadas de forma continua. A título de ejemplo, el Defensor del Pueblo se ve obligado a entrar en la aplicación del índice de referencia de préstamos hipotecarios (IRPH), acerca del cual los clientes de las entidades financieras han estado y siguen estando muy mal informados.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

El Defensor del Pueblo tiene por principal labor, en ésta y en las demás materias, comprobar la inactividad o insuficiencia administrativa, en la inspección y sanción de infracciones. Incluso, en el ámbito de la prueba (en vía administrativa y contencioso-administrativa), se ha llegado a recomendar el establecimiento de un listado abierto de pruebas que pueden ser aportadas por los contribuyentes tributarios para acreditar que un inmueble de su propiedad puede ser considerado su vivienda habitual y unos criterios uniformes sobre los consumos que se consideran mínimos para determinar que el inmueble es la residencia habitual.

5.4. Garantías civiles

Soluciones extrajudiciales

Actualmente la vía judicial se tiene como ineficaz, por su lentitud, a la garantía civil básica y clásica. El Defensor del Pueblo ha recomendado así la implantación de soluciones *extrajudiciales*, en algunos casos con éxito²⁰. Sobre el problema de las cláusulas suelo, la información más completa y compleja, por su índole, puede encontrarse en el Informe anual 2017²¹.

5.5. Garantías penales

El artículo 245 del Código Penal español tipifica el delito de usurpación de bienes inmuebles, tanto con violencia (apartado 1) como sin ella (apartado 2). La ocupación de inmuebles puede ser vista desde dos perspectivas: la del propietario que ve vulnerado su legítimo derecho de propiedad y la del usurpador, que puede ser (y casi siempre lo es) una persona en una situación de necesidad tal que ha considerado necesario ocupar una vivienda vacía.

Ocupaciones ilegales de viviendas

El aumento de ocupaciones ilegales en España en los últimos años motivó que se iniciara, en el año 2016, una actuación de oficio ante

²⁰ Vid. el estudio de 2013 citado en la nota 10.

²¹ Págs. 136 ss. y 640 ss. en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.I.1_Gestion.pdf

la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia, sobre las estadísticas de este tipo de delitos y las dificultades para su persecución.

Hay diversidad de criterios en la práctica judicial al aplicar medidas cautelares en defensa de los propietarios. La razón está en que algunos juzgados no consideran delito las ocupaciones efectuadas sin violencia o son calificadas de delito leve si el objeto recae sobre inmuebles que no constituyen la morada del propietario. Por ello, se consideraba promover una modificación legislativa que permitiera la restitución del inmueble a su propietario como medida cautelar. El Defensor del Pueblo recomendó prever cauces adecuados para la adopción de medidas cautelares que restituyan al dueño la posesión y disfrute urgente, mediante un procedimiento judicial rápido.

5.6. Garantías sociales

Hay en España varias organizaciones civiles dedicadas a la defensa del derecho a la vivienda: unas especializadas y otras dentro de su actividad general de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre las más importantes encontramos: Amnistía Internacional, FEANTSA-Cáritas (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar), Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), el Observatorio DESC y, en general, los miembros de la Red-DESC internacional. Estas organizaciones son proclives a considerar la ocupación ilegal como una alternativa habitacional, pese a que los poderes públicos son totalmente contrarios a ello. Algunos grupos políticos, sin embargo, se han hecho eco de las propuestas de estas organizaciones²².

ONG y defensa del derecho a la vivienda

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Hay dos colectivos especialmente vulnerables para los cuales se establece medidas antidiscriminatorias: mujeres víctima de violencia de género y personas con discapacidad. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece que el Gobierno fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de violencia de género; en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo (apartado 2 del artículo 31). Para las personas con discapacidad se establece una reserva especial de viviendas²³.

Víctimas de violencia de género

²² Entre otras iniciativas: proposición de ley de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Busca regular un procedimiento específico de garantía de la posesión de la vivienda a propietarios personas físicas, que asegure a las entidades sociales y a las administraciones públicas la disponibilidad de las viviendas en su haber destinadas a alquiler social. Se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria

²³ Artículo 32 del texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

Población gitana

En el caso de otros colectivos vulnerables, como la población gitana, debe citarse la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, que incluye entre sus objetivos las mejoras en la vivienda de esta población. Téngase en cuenta, a este respecto, que del informe anual que se presenta a las Cortes Generales se extraen dos documentos autónomos: sobre los niños y adolescentes y sobre personas con discapacidad.

7. FUENTES EN INTERNET

Ministerio de Fomento

<http://www.fomento.gob.es>

Específicamente sobre arquitectura, vivienda y suelo

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

<http://www.msssi.gob.es>

Específicamente sobre servicios sociales e igualdad

<http://www.msssi.gob.es/ssi/portada/home.htm>

FEANTSA-Cáritas

<http://www.feantsa.org> y <http://www.caritas.es>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)

<http://afectadosporlahipoteca.com/>

Observatorio DESC de Cataluña

<http://observatoridesc.org/es>

Amnistía Internacional

<https://www.es.amnesty.org/>

10. GUATEMALA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1 Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS: 5.1. Información y participación; 5.2. Garantías civiles. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

De acuerdo con el artículo 274 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) es un comisionado del Congreso de la República que tiene facultades para supervisar a la administración pública.

El Decreto 54-86, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (LPDH), establece que dentro de las principales atribuciones del PDH están: a) promover el buen funcionamiento de la administración pública; b) investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; c) investigar toda clase de denuncia sobre violación a los derechos humanos; d) recomendar públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo; e) emitir censura publicar por actos contrarios a los derechos humanos; f) promover acciones judiciales o administrativas que considere procedentes. Al respecto la Corte de Constitucionalidad (CC) ha indicado que las funciones asignadas al PDH por la CPRG y la LPDH son amplias, debiendo actuar con independencia de cualquier órgano del Estado.¹

**Atribuciones del
Procurador**

* *Abreviaturas:* CPRG = Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, CC = Corte de Constitucionalidad, CIV = Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; FOPAVI = Fondo para la Vivienda, CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos, LPDH = Decreto 54-86, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, PDH = Procurador de los Derechos Humanos, DIACO = Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

¹ Corte de Constitucionalidad, *Sentencia 206-2009*, del 14 de octubre de 2009.

El artículo 25 del Decreto 1-86, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (LAEC), establece que el PDH tiene legitimación activa para interponer acciones de amparo a efecto de proteger los derechos de la población.

El Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), establece que el PDH se constituye como la entidad reguladora en esta materia (artículo 46).

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Desalojos forzosos

En cuanto a la problemática de los desalojos forzosos (II.11, § 2.1), el PDH ha participado como observador y/o mediador en mesas de diálogo sobre conflictos por tierras; tanto a solicitud del Gobierno como de la población. Sin embargo, estas mesas no han funcionado y se han utilizado como distractores, dándose casos en que se ejecutan los desalojos aun existiendo un diálogo en desarrollo².

En los casos en que la orden judicial de desalojo se ejecuta, el PDH verifica que se haga con observancia de los estándares internacionales y, en caso necesario, media entre las autoridades y los pobladores. Esto ha permitido que en muchos de los desalojos se evite el uso de violencia física. Estas órdenes no toman en consideración albergue, alimentación, vestuario y acceso a servicios básicos³, por lo que en algunos casos se han convertido en crisis humanitaria. En esa línea, a solicitud del PDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha otorgado medidas cautelares a favor de las personas desalojadas⁴ y quién ha pedido al Estado que adopte las acciones necesarias para garantizar la vida e integridad de dichas personas.

El PDH ha señalado que *«ante desalojos pendientes de ejecutar, insta al Gobierno de Guatemala a que antes de programar acciones de este tipo garantice los derechos humanos mínimos de cada una de las personas que se pretende desalojar»*, indicando en este sentido que *«debe garantizar el alojamiento en condiciones de seguridad y adecuadas en cuanto a habitabilidad y salubridad»*⁵.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

Como se mencionó (II.11, § 3.1) el Estado no otorga ayudas para el alquiler.

² Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. *Informe Anual Circunstanciado 2017*, Guatemala, Guatemala, p. 259.

³ Como salud, educación y agua, entre otros.

⁴ Vid. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/023.asp> (caso Chaab'il Ch'och'); <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/148.asp> (caso Laguna Larga).

⁵ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/comunicado-pdh-demanda-garantizar-derechos-de-la-poblacion-antes-de-programar-nuevos-desalojos.html>.

En cuanto a ayudas para la compra, el PDH ha supervisado el programa de subsidios del Fondo para la Vivienda (FOPAVI), donde ha establecido que: a) el presupuesto asignado es insuficiente para la cantidad de solicitudes; b) la entrega de los subsidios es muy baja en relación con el déficit habitacional; c) el trámite de aprobación es muy lento y opaco; d) no existe un registro adecuado de las solicitudes y aprobaciones, y e) no se prioriza a grupos en situación de vulnerabilidad.

Programa de subsidios del Fondo para la Vivienda

En una denuncia contra el FOPAVI, el PDH estableció que existe demora en la entrega de los subsidios, recomendando a su director la agilización de su trámite⁶.

3.2. Alojamiento de urgencia

El PDH verifica la instalación de los albergues de emergencia (II.11, § 3.2), con el objetivo de establecer si los mismos cuentan con las condiciones mínimas para el alojamiento de personas que sean víctimas de desastres naturales⁷. En caso necesario, se realizan las recomendaciones para mejorar el estado de estos albergues.

Albergues de emergencia

En el caso del «Cambrey II» (II.11, § 3.2), en el cual el Estado se comprometió a construir y entregar viviendas a los sobrevivientes de la tragedia, el PDH dio seguimiento al cumplimiento de este compromiso, realizando verificaciones y citaciones a las autoridades responsables. En este examen determinó la concurrencia de demora en la construcción de las viviendas, por lo que convocó a la instalación de una mesa técnica⁸, evaluando el proceso hasta la entrega de las viviendas⁹.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

El PDH recibe constantes denuncias sobre viviendas con problemas en su infraestructura o que están en un área de alto riesgo, abordando estos casos en función de la urgencia y complejidad del problema.

Calidad de la vivienda

En dichos asuntos, el PDH convoca a los afectados y a las autoridades estatales competentes, con la finalidad de instalar una mesa de diálogo que permita encontrar una solución al problema. Cuando el caso lo precisa, como así sucede en múltiples ocasiones, se solicita la integración de una mesa técnica de expertos en aras de evaluar el

⁶ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. *Resolución Exp.Ord. Gua.656-2015/DESC*, 11 de julio de 2016.

⁷ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/breves/monitorean-albergues.html>; <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/pdh-monitorea-accionar-de-instituciones-ante-emergencia-por-lluvias.html>.

⁸ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/estado-incumple-con-dar-vivienda-a-damnificados-de-el-cambrey-ii.html>.

⁹ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/pdh-verifica-adjudicación-de-viviendas.html>.

riesgo o la situación en que se encuentran las viviendas¹⁰. Además, se verifica junto con los afectados el cumplimiento de los compromisos acordados en las mesas de diálogo.

Cuando las mesas no dan resultados rápidos y efectivos o no se cumple con lo ahí acordado, el PDH utiliza su mandato para accionar legalmente en contra de las autoridades competentes, con la finalidad de que estos cumplan con sus obligaciones y aseguren la vida e integridad de las personas que residen en viviendas o lugares en riesgo¹¹.

4.2. Servicios domiciliarios

Cortes del suministro eléctrico

En varios departamentos del país son frecuentes los cortes injustificados y generalizados del servicio de energía eléctrica. En estos casos, el PDH ha realizado mediaciones para encontrar soluciones a la problemática, recurriendo a la interposición de acciones legales ante los órganos jurisdiccionales correspondientes cuando la mediación no resulta viable¹².

La tasa de alumbrado público es una de las problemáticas del costo de la energía eléctrica (II.11, § 4.2). El PDH interpuso una acción legal contra 51 municipalidades, con el objetivo de suspender el cobro de la tasa de alumbrado público por considerar que el mismo aumenta considerablemente los costos por energía eléctrica, en tanto estos son cargados directamente en la facturación y deben ser pagados incluso por aquellos que no tienen acceso al alumbrado público¹³.

Actualmente el PDH participa en la mesa técnica que discute la aprobación de normativa en materia de tarifa social y alumbrado público, ofreciendo recomendaciones con la finalidad de que se respeten los derechos de los usuarios de energía eléctrica¹⁴.

Por lo que se refiere al servicio de agua potable, el PDH ha recibido denuncias frente a empresas municipales por escasez del agua, emitiendo resoluciones en favor de los afectados y recomendando a las autoridades tomar las medidas necesarias para normalizar el servicio¹⁵.

Suministro de agua potable

Para verificar el cumplimiento con la prestación del servicio de agua potable, el PDH realiza supervisiones y/o monitoreos a las municipalidades, supervisando el trabajo de las autoridades sanitarias¹⁶

¹⁰ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/breves/colonia-jardines-del-norte.html>; <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/03/19/pdh-no-descarta-denuncias-caso-puente-belice.html>.

¹¹ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/cc-otorga-amparo-provisional-al-pdh-en-caso-del-puente-belice.html>; <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/vecinos-de-la-colonia-los-cipresales-contin%C3%BAan-en-riesgo.html>.

¹² Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/pdh-interpone-acci%C3%B3n-de-amparo-por-recorte-de-energ%C3%ADA-el%C3%A9ctrica-en-quetzaltenango-y-retalhuleu.html>.

¹³ Vid. <https://www.pdh.org.gt/biblioteca/file/8-amparo-tasa-de-alumbrado-publico.html>.

¹⁴ Vid. <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/comisiones/includes/uploads/actas/3BA0891A-6BB4-B881-ED76-E9EAB783DFCF.pdf>.

¹⁵ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. *Resoluciones Ord. Gua. 16024, 12550, 14949-2016/DESC*, 11 de enero de 2017.

¹⁶ Concretamente el Ministerio de Salud Pública.

para establecer el cumplimiento con su labor de vigilancia de la potabilidad del agua. Las supervisiones han revelado que solamente el 19% de los sistemas de agua existentes han estado sujetos a pruebas microbiológicas, de las cuales el 44% presentaron contaminación bacteriológica¹⁷.

El PDH interviene como mediador en conflictos relacionados con el servicio de agua potable; tanto los que se dan entre particulares como los que se dan entre usuarios y empresas de agua (municipales o privadas)¹⁸.

El gas propano es uno de los combustibles más utilizados en los hogares guatemaltecos para la cocción de alimentos (II.11, § 4.2). En este sentido, el PDH ha mantenido una labor de vigilancia constante de sus precios, así como de las entidades que se encargan de controlar su costo, emitiendo recomendaciones para que el precio del gas sea justo para el consumidor¹⁹.

Suministro de gas

5. GARANTÍAS

5.1. Información y participación

El PDH, como entidad reguladora del acceso a la información pública (§ 1.1), supervisa y emite informes sobre el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública²⁰. Esto sin duda, mejora la disponibilidad de información en las entidades públicas, asimismo facilita a la población el acceso a la misma. También realiza capacitaciones y acciones de promoción sobre del derecho a la información. Estas acciones abarcan tanto a los titulares de obligaciones como a los titulares de derechos (individuos y grupos).

Acceso a la información pública

El PDH emite constantemente resoluciones por la violación del derecho a la información pública. En los casos donde se presume la comisión de algún delito, se remite denuncia al Ministerio Público.

5.2. Garantías civiles

El PDH ha realizado supervisiones a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), incluyendo sus procesos de conciliación y arbitraje. Estas se realizan con el objetivo de establecer la atención que se le brinda a la población y realizar las recomendaciones para mejorarla.

Atención al consumidor

¹⁷ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. *Informe Anual Circunstantiado 2016*, Guatemala, Guatemala, p. 279.

¹⁸ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/inciden-por-escaz-de-agua-entubada.html>.

¹⁹ Vid. <https://www.pdh.org.gt/noticias/noticias/investigacion-alza-del-precio-del-gas-propano.html>.

²⁰ Vid. <https://www.pdh.org.gt/informes-secai-2018.html>.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

El PDH cuenta con 16 defensorías²¹. Estas se encargan de proteger y promover los derechos, incluyendo el de la vivienda y grupos específicos de población²².

7. FUENTES EN INTERNET

Procuraduría de los Derechos Humanos

<https://www.pdh.org.gt/>

Corte de Constitucionalidad

<http://sistemas.cc.gob.gt/portal/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>

Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor

<http://www.diacogob.gt/site/>

²¹ Procurador de los Derechos Humanos. *Acuerdo SG-078-2013*.

²² Algunas de ellas son: Defensoría de la Mujer, Defensoría de Pueblos Indígenas, Defensoría de las Personas con Discapacidad, Defensoría de la Niñez y Adolescencia, Defensoría de la Juventud y Defensoría de las Personas Mayores.

11. HONDURAS*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Datos y planes.
2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN.
3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.
4. GARANTÍAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

El Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), en tanto institución nacional de los Derechos Humanos de Honduras, cumple su rol establecido en el artículo 59 de la Constitución de la República, los Principios de París sobre las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos (INDH's), la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Convenios y Tratados que el Estado ha ratificado en la materia, correspondiéndole así la misión de garantizar y velar por la defensa, protección, respeto y cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Esta función, que ha venido desarrollando desde hace más de 25 años, ha tenido su correspondiente reflejo en el derecho a la vivienda, en tanto prerrogativa considerada en la categoría de los derechos económicos, sociales, culturales al medio ambiente sano y al desarrollo. El CONADEH ha exigido así su cumplimiento ante las diferentes instancias del Gobierno y del sector privado.

Esta Institución enfoca su trabajo en dos áreas: la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, para lo cual ejecuta el Plan de Acción denominado «*Vanguardia de la Dignidad Humana*», y la estrategia municipal de Municipios de Bienestar Solidario, cuyo objetivo es la Seguridad Humana y el Desarrollo Sostenible Local. El Plan tiene como objetivo general, la protección, el respeto y la promoción de la dignidad humana de todos los habitantes y migrantes.

Sus objetivos específicos son: promover la cultura democrática y educación en derechos humanos, impulsar la efectividad en el goce

**Labores principales
del CONADEH**

Objetivos

* *Abreviaturas:* CONADEH = Comisionado Nacional de Derechos Humanos, DESC= Derechos Económicos, Sociales y Culturales, INDH's = Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, INE = Instituto Nacional de Estadística, MBS = Municipios de Bienestar Solidario, SILOP-DH = Sistemas Locales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

de los servicios públicos¹ y asegurar el cumplimiento, respeto y fortalecimiento del Estado Democrático y Social de Derecho.

1.2. Datos y planes

La rápida urbanización observada en Honduras ha ejercido presión sobre la vivienda y el uso del suelo. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2011-2012 (ENCOVI), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), revela que en el área urbana el 72 % de mujeres y el 73 % de los hombres carecen de vivienda propia, siendo Cortés, Francisco Morazán e Islas de la Bahía los departamentos donde se concentra la mayor cantidad de hondureños sin casa propia son. Conforme a cifras oficiales, en Honduras el déficit de vivienda se encuentra en torno al millón de unidades, incluidas las personas habitando asentamientos informales.

Titularidad de la vivienda: Deficiencias prácticas

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo², el derecho de propiedad es un tema recurrente en Honduras por cuanto únicamente un tercio de las propiedades en el país cuentan con su título de propiedad debidamente registrado, achacándose su ausencia a la ocurrencia de invasiones que se transforman en litigios por décadas produciéndose, con ello, su entrada en el mercado inmobiliario informal.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

Asentamientos informales

Con respecto a la eficacia de este derecho, debe apuntarse a los asentamientos informales como uno de los fenómenos más negativos y que arroja mayor preocupación en Honduras³. A este respecto, el CONADEH ha señalado en un reciente informe su proliferación en las principales ciudades, a modo de zonas marginales donde los habitantes carecen de títulos de propiedad formal o contratos de arrendamiento de los terrenos y/o viviendas en los que habitan. Tales emplazamientos incluyen a personas que viven en campamentos temporales⁴, terrenos baldíos, casas abandonadas, viviendas de alquiler informal o comunidades establecidas desde hace mucho tiempo sin título formal.

Algunos asentamientos son refugios construidos a mano sin material de construcción resistente u otros tipos de construcciones que pueden servir de refugio. En ocasiones, se ha partido de los mismos para la construcción de viviendas con ladrillos y mortero. Sin embargo, en la mayoría de los casos el vecindario real no está completamente legalizado.

Estas comunidades informales carecen, por lo general, de servicios básicos como agua y saneamiento, alumbrado público y domiciliario,

¹ Luz, agua potable, salud y educación accesible con cobertura y de calidad.

² Resumen del Informe Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano. Consultoría de COFINSA, proyecto BID 1037-SF-HO, de noviembre de 2004.

³ CONADEH, *Cuestionario Asentamientos informales y derechos humanos. Contestado por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras*, Tegucigalpa, mayo de 2018, p. 9.

⁴ Tal y como sucedió con ocasión del Huracán Mitch, en noviembre de 1998.

infraestructura de salud, educación, calles asfaltadas, careciendo tales viviendas de los requisitos exigidos por la normativa oficial en materia de planificación y construcción. Se trata así de instalaciones precarias mejoradas progresivamente y que exponen a sus residentes a las condiciones de vida más extremas y degradantes, ubicándose con frecuencia en las zonas más peligrosas en lo que a seguridad y riesgo natural se refiere.

La mayoría de sus residentes carece de trabajo o desarrolla labores propias de la denominada economía sumergida o informal, perteneciendo a menudo a colectivos en situación de exclusión social que enfrentan situaciones de marginalidad y discriminación, notablemente agravadas por la situación de vivienda precaria y altamente hacinada. Esta dualidad contribuye a crear un espacio donde la supervivencia y la resiliencia dominan la experiencia cotidiana.

La incapacidad del Estado de garantizar condiciones de vida digna en los asentamientos informales crea múltiples amenazas a la vida, a la dignidad humana y a la seguridad personal y jurídica, encontrándose sus moradores bajo la amenaza constante del desalojo forzado y, en consecuencia, de tener que desplazarse internamente a otros asentamientos informales forzados por la violencia procedente de actividades de grupos u organizaciones asociadas al crimen organizado.

Ausencia de servicios básicos e infraestructuras deficientes

3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El derecho a una vivienda digna y adecuada, como uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), garantiza condiciones de igualdad social. Por esta razón, el CONADEH lo recoge en su Plan de Acción 2014-2020 «Vanguardia de la Dignidad Humana» y en su estrategia Municipios de Bienestar Solidario (MBS) para el desarrollo local sostenible y la seguridad humana.

Plan de Acción 2014-2020

Como se ha mencionado en § 10.2, en Honduras se está elaborando una información desagregada o con referencia a los asentamientos irregulares. En lo referente a las condiciones de acceso de las viviendas a servicios básicos, en el XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013 se determinaron las características generales de la vivienda en el país⁵, las cuales se describen conforme a los siguientes datos:

Características de la vivienda

- Total de viviendas a nivel nacional: 2.158.042; en área urbana 1.189.753; en área rural 968.289; 1.838.527 ocupadas; 314,525 desocupadas y 4.990 colectivas;
- Total de viviendas por tipo: 1.930.223 casas independientes; 76,792 apartamentos; 85,590 cuarto en mesón o cuartería; 60.449 otro tipo;
- Total nacional de viviendas por material de construcción: Ladrillo rafón 273.611; piedra 13.410; bloque de cemento 881.548; adobe 648.567; madera 202.026; bahareque 97.322; otro material 33.568;

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013*, Tomo 2, *Características Generales de la Vivienda*.

- Tipo de viviendas por número de piezas: una pieza 239.918; dos piezas 349.068; tres piezas 422.342; cuatro piezas o más 827.200;
- Tipo de viviendas por material de pisos: de tierra 422.871; plancha de cemento 813.858; Madera 41.630; ladrillo 354.212;
- Tipo de vivienda propia o alquilada: propia 1.385.813; propia pagándola a plazos 44.941; alquilada 289.599; prestada 102.951; cedida por servicios de trabajo 15.222;
- Tipo de vivienda por clase de alumbrado: sistema eléctrico público 1.403.461; sistema eléctrico privado 44.832; motor propio 5.747; candil o querosene 146.783; vela 113.065; ocote pino 94.402; panel solar 30.238;
- Tipo de vivienda por abastecimiento de agua: por tuberías dentro de la vivienda 1.037.493; por tubería fuera de la vivienda 492.504;
- Porcentaje del 4,2 por ciento del PIB de crecimiento económico de Honduras en el 2017⁶.
- Entre 14.000 y 15.000 viviendas estuvieron en proceso de construcción solo en el año 2017;
- Entre 2006 y 2013 se construyeron entre 8.000 y 9.000 viviendas, lo que demuestra que no había una política bien articulada, y
- El déficit habitacional en el país se situó en más de un millón de viviendas. De estas, 400.000 son nuevas casas que se requieren.

4. GARANTÍAS

En el Informe Anual correspondiente al año 2017 del CONADEH, se reporta que en dicho período se recibieron y atendieron 29 quejas o demandas por vulneraciones del derecho a la vivienda. El CONADEH las recibe a nivel nacional mediante su Sistema Si-Quejas en forma presencial⁷, vía internet, mediante línea telefónica gratuita (132) todos los días y horas del año y en unidades móviles denominadas *Ombudsmóvil*, situadas, en especial, en lugares remotos.

Otra acción que ejecuta el CONADEH es el impulso a la organización, establecimiento y operatividad de Sistemas Locales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (SILOP-DH). En la actualidad se encuentran presentes en 36 municipios de bienestar solidario, pretendiéndose su extensión a otros tantos de manera progresiva. En los SILOP-DH, la ciudadanía tiene la posibilidad de formular sus denuncias por violaciones de derechos a la vivienda y de cualquier otra índole con la finalidad de que el derecho vulnerado pueda sea restituido en la misma localidad. De esta forma se promueve el derecho a una vivienda digna, el goce efectivo de los otros derechos y, sobre todo, el arraigo de la población en sus lugares de origen y vivienda habitual. Esto último es importante en consideración al creciente flujo migratorio desde Honduras a otros países del hemisferio norte.

⁶ Uno de los más elevados de la región según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷ En sus 18 sedes.

12. MÉXICO*

Con el objetivo de contribuir al análisis de la vivienda y factores transversales de la problemática, el 14 de junio de 2017 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) publicó un estudio intitulado *Ciudades sostenibles y derechos humanos*¹ en el que se profundiza sobre los factores que pueden afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en las poblaciones urbanas.

La CNDH advierte que, en las acciones políticas en materia urbana, se registran graves déficits en materia de equipamientos, infraestructuras y servicios básicos, generando procesos de segregación residencial y un incremento de las desigualdades urbanas y sociales. Así, la acción pública en relación con el desarrollo urbano y de ordenamiento territorial no se ha adecuado a los cambios presentados en la economía, el territorio, la sociedad y la política; en particular, se advierte su falta de eficacia para generar una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía.

Se considera que el crecimiento de las ciudades debe sujetarse a criterios sustentables para lograr un desarrollo nacional con espacios urbanos incluyentes y habitables. Debe existir una correspondencia entre el marco jurídico y un arreglo institucional avanzado que pueda atender una agenda compleja para el desarrollo de acciones concretas.

Siendo indispensable optimizar los recursos disponibles, la legislación sobre la materia establece la ejecución de los programas tendientes al cumplimiento del derecho humano a la vivienda con sustentabilidad. Específicamente, respecto de los programas nacional, especial, regional, institucional y los de Comisión Nacional de Vivienda, hay una sujeción a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprueba anualmente el Congreso de la Unión, frente a lo que debe insistirse en contar con un presupuesto que se formule desde una perspectiva de derechos humanos.²

**Condiciones
deficientes de la
vivienda: Impacto**

**Optimización de
los recursos**

* *Abreviaturas:* CNDH = Comisión Nacional de Derechos Humanos, CO-RETT = Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, FOVISSSTE = Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, INFONAVIT = Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

¹ Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_033.pdf

² Propuestas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos frente a los principales problemas derivados de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo de la presentación de los Informes 5° y 6° de México ante el Comité DESC de la ONU (septiembre 2017).

**Sistema de Gestión
Institucional
- CNDH**

En este sentido, el Sistema de Gestión Institucional de la CNDH, en el periodo 2000 – 2018, reportó un total de 4.273 quejas registradas sobre Vivienda, en las que los principales motivos que, presuntamente, constituyen vulneración de Derechos Humanos fueron:

- Incumplimiento de prestaciones de seguridad social a las que se tiene derecho;
- Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de vivienda;
- Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad, y
- Apoderarse de un bien mueble sin el consentimiento del propietario y sin que exista causa justificada.

Asimismo, la CNDH ha emitido las siguientes Recomendaciones en materia de Derecho a la Vivienda:

- Recomendación 52/2016.
Dirigida a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en la que la CNDH advirtió prácticas administrativas irregulares que impiden asegurar la legalidad de la propiedad privada de las personas, y hace un llamado a la CORETT para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a establecer políticas públicas con perspectiva de derechos humanos que permitan regularizar y a escriturar los inmuebles en un plazo razonable;
- Recomendación 6/2016.
Dirigida al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), por el caso de violación de los derechos humanos de un trabajador pensionado y con incapacidad permanente parcial, a quien el Instituto negó el acceso a un crédito hipotecario, y en la que la CNDH observó violaciones atribuibles al INFONAVIT, respecto de los derechos humanos de acceso a una vivienda digna, igualdad y no discriminación; Por ello, la CNDH recomendó al Encargado de Despacho del INFONAVIT, se tomen las medidas correspondientes con el fin de que, previa verificación del cumplimiento de los requisitos respectivos en la normativa aplicable de ese Instituto, se otorgue un crédito hipotecario al afectado.
- Otras Recomendaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, son las recomendaciones 76/1994, 60/2012, 75/2013 y 76/2013, dirigidas al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Junto a su labor de protección y defensa, la Comisión Nacional también tiene encomendadas actividades de promoción y difusión de los derechos humanos, en cuyo contexto ofrece la presente cartilla con la que espera brindar información oportuna sobre la importancia de la movilidad y la vivienda para la dignidad de las personas. Con

ello, se suma al propósito de fomentar su acceso de manera adecuada, segura y asequible, a través del fortalecimiento de la normatividad, políticas públicas y prácticas administrativas que redunden en una mayor protección a los derechos humanos.

13. PARAGUAY*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Defensoría del Pueblo es creada a partir de la Carta Magna de 1992, mediante la Ley Orgánica 631/95 de la Defensoría del Pueblo¹, teniendo encomendada la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. Como toda institución prestadora de servicios públicos, tiene definido como objetivo el ejercicio de una representación política y popular, con presencia efectiva al servicio de todos los habitantes de la República, contando con sedes en casi todos los Departamentos del país.

Atribuciones de la Defensoría

Mediante acciones desarrolladas en el marco de la política institucional, persigue la contribución al funcionamiento dinámico y satisfactorio del Estado en la prestación de sus servicios, donde el método desprenderá siempre a la crítica y el estudio de los problemas estructurales, buscando soluciones en todos los ámbitos que su competencia y facultades legales le permitan.

Contribuye así al pleno respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sumando a la consolidación de una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible y favoreciendo, con ello, un ejercicio de memoria histórica del pasado reciente del país, marcado por su tendencia autoritaria.

En la actualidad, la Defensoría del Pueblo es reconocida tanto a nivel nacional como internacional por su gran incidencia en la garantía y protección de los Derechos Humanos y el fomento de la observancia, en este caso, del Derecho a la Vivienda, mediante la asistencia prioritaria y reforzada a sujetos vulnerables y de especial protección,

* *Abreviaturas:* ANDE = Administración Nacional de Electricidad, ESSAP = Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A., SENAVITAT = Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

¹ *Vid.* http://oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf

manteniendo al mismo tiempo una comunicación directa y transparente con la comunidad que permita aumentar su confianza y credibilidad.

La Defensoría del Pueblo, en el marco de la Ley Orgánica 631/95, otorga atribuciones a la personada designada como Defensor del Pueblo, así como a los funcionarios al servicio de esta Institución, tanto en su sede central como en las delegaciones del interior del país.

Atención a la ciudadanía

Entre las funciones legales señaladas en dicho cuerpo destaca la de atención a la ciudadana, en cumplimiento de la Resolución DGE N.º 7/17, de 24 de enero de 2017, en la que establece la vigencia de los siguientes indicadores o trámites para la correcta atención ciudadana y apertura de expedientes:

- Intervención de Oficio;
- Mediación;
- Canalización de Reclamos;
- Control del Debido Proceso, y
- Garantías Constitucionales.

Intervención de oficio

Por lo que respecta al indicador o trámite «*Intervención de Oficio*», se trata de una atribución que tiene la Defensoría cuando existen hechos o indicios atentatorios de los derechos humanos, que posibilita la iniciación de oficio de cualquier investigación o el desarrollo de acciones que permitan canalizar situaciones o circunstancias en el marco de los reclamos populares, así como realizar de oficio el control del debido proceso sin necesidad de efectuarlo a instancia de parte, junto con el impulso de acciones de garantía constitucional.

A diferencia de los demás indicadores, como la mediación, la canalización de reclamos, control del debido proceso y garantías constitucionales, si bien se generan expedientes, a diferencia de la Intervención de Oficio en este caso se realiza a instancia de parte. Es decir, existe una solicitud formal de intervención de la Defensoría del Pueblo, pero en menor cantidad.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Pérdida de vivienda

La Defensoría del Pueblo ha emprendido varias acciones de carácter administrativas, en el marco de la mediación y acompañamiento, para salvaguardar situaciones vulnerables de varias familias en riesgos de pérdida de sus viviendas. A fin de conocer su proceder en este tipo de actuaciones, se expone el siguiente caso.

Se trata de un supuesto de presunta estafa por parte de la Cooperativa «Ña Pu`ahagua» de la ciudad de Capiatá; entidad que había obtenido un préstamo de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) a fin de realizar la construcción de viviendas en beneficio de las 38 familias que habitan viviendas sociales en esa ciudad. Al respecto, solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo ante SENAVITAT para la aceptación de la propuesta de pago de estas familias que, de ser adjudicada la mencionada institución

estatal, pudieran seguir pagando a la misma las cuotas que ya venían abonando a la Cooperativa.

Ante tal situación de vulnerabilidad, el Defensor del Pueblo, Don Miguel Ángel Godoy Servín, ha solicitado a la SENAVITAT que se articulen los medios necesarios para que, mediante el «Incidente de Tercería» establecido en el Código Procesal Civil intervenga, en caso de no haberlo hecho aún, en el Juicio Ejecutivo promovido por el Banco Visión S.A.², con una Resolución Judicial por la que se acuerda llevar a remate el inmueble individualizado como Finca N.º 10.370 del Distrito de Capiatá para hacerse cobro de una deuda cuya monto total asciende a 596.000.000 Gs; fijada para el 22 de mayo de 2018.

Una vez fue conocida la situación por la Defensoría, por medio de los socios cooperativistas, ésta elevó la recomendación de requerir la intervención de la SENAVITAT antes del 22 de mayo de 2018, a fin de salvaguardar el patrimonio institucional y los derechos de los afectados. El remate judicial fue resuelto a favor del Banco Visión respecto del inmueble embargado, contando la SENAVITAT con una Garantía Real de Hipoteca (crédito de primer rango) cuyo monto reclamado, objeto del embargo, es sumamente inferior a la Garantía Real inscrita en virtud de Escritura Pública por el monto de 2.797.132.957 Gs, a favor de la SENAVITAT.

A este respecto, cabe mencionar que el inmueble objeto de embargo, con las viviendas construidas y ocupadas por las familias, fue destinado a la ejecución del proyecto habitacional «Barrio Cooperativo La Esperanza» a través de la Cooperativa Napu´a Hagua Ltda., en favor de los socios adjudicados.

Desafortunadamente, el manejo irregular, cuando no criminal, del cumplimiento del plan de pago de los fondos administrados por la alta gerencia de la Cooperativa (hoy día liquidada por quiebra), permitió que llegase a ser rematado sin tener en cuenta la existencia de las familias afectadas por la presunta estafa y consiguiente lesión de su confianza, careciendo de mecanismos legales para oponerse a lo que resulte de dicho embargo, pese a que tales familias cumplieron, en tiempo y forma, con el plan de pago convenido con la Cooperativa de referencia, con total desconocimiento de que la entidad no había honrado las deudas con SENAVITAT.

Desde una perspectiva legal, que permita proteger el patrimonio público, fue oportuno plantear el incidente de Tercería y, de esta manera, buscar un mecanismo que permitiese alcanzar alguna solución para los afectados que, con cierto temor, se mantienen a la expectativa del resultado del remate publicado; pues, de resultar exitosa la acción de Tercería, se trabajará en la regularización de la ocupación efectiva de las 38 viviendas ubicadas dentro del inmueble en cuestión evitándose, con ello, su eventual desalojo de las viviendas perdiendo, con ello, la cuantiosa suma abonada con las 30 cuotas ya satisfechas.

A este respecto, la Defensoría del Pueblo tiene la tarea de garantizar los principios fundamentales de un Estado de Derecho y, en tal sentido, ejerce el control del cumplimiento de los tratados y convenios internacionales suscritos por Paraguay, atinentes a los Derechos

Incidente de Tercería

² Banco Visión c/ Cooperativa Na Pu´a Hagua Ltda., sobre cobros de guaraníes.

Humanos; como, sin duda, lo constituye el principio del debido proceso y del acceso a una vivienda digna³.

Cabe destacar que la intervención de la Defensoría del Pueblo fue exitosa, comunicando mediante nota institucional de la SENAVITAT en respuesta a la nota D.P. –S.G. N° 351/17, remitida por esta Defensoría que «(...) *En defensa de los intereses patrimoniales de la SENAVITAT se ha presentado ante el Juzgado en el que obra el juicio ejecutivo promovido por VISIÓN BANCO S.A.E.CA., el INCIDENTE DE TERCERÍA DE MEJOR DERECHO, a fin de que la SENAVITAT pueda hacer valer su condición de acreedor privilegiado, y en lo posible adjudicarse el inmueble embargado en la subasta pública, a fin de que la institución pueda resolver el inconveniente suscitado con 38 familias, cuyas viviendas se encuentran asentadas en el inmueble propiedad de la cooperativa demandada*».

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

Adjudicación de viviendas sociales: requisitos

En relación con lo indicado en II.3, cabe señalar en este punto que la Defensoría, durante el año 2016 y a través del acompañamiento institucional, ha recurrido en varias ocasiones solicitando a la SENAVITAT informes sobre los requisitos o parámetros establecidos para la adjudicación de viviendas sociales, en tanto Organismo de Aplicación, en el marco del Proyecto de la Villa San Francisco (RC4) de Zeballos Cue, desarrollado en la ciudad de Asunción⁴.

Esta supervisión se realizó hasta la etapa final en que se produjo la Adjudicación de las viviendas sociales en favor de las familias que pertenecían al grupo Coordinadora Hábitat, garantizando así la necesaria transparencia y objetividad que precisan los distintos procesos de postulación y adjudicación, en favor de quienes solicitaron la actuación de la Defensoría del Pueblo.

Asistencia en situaciones de vulnerabilidad

En este sentido, con la vista puesta en la necesidad de garantizar la adecuada calidad de vida en condiciones dignas, la Defensoría ofrece y brinda un servicio asistencial a aquellas familias con carencias y en situación de vulnerabilidad que, por algún motivo, no han podido acceder hasta los centros de atención, previo relevamiento de las necesidades básicas de cada asentamiento. Por ello, consideró oportuno emprender la campaña asistencial canalizando los servicios requeridos.

En cumplimiento de la Resolución DP-SG N° 06/17⁵, estimó igualmente la necesidad de fomentar el desarrollo social por medio de la promoción y difusión de los derechos fundamentales, ofreciendo apoyo institucional de cara a la regularización de los territorios sociales mediante una atención integral. Se apostó así por la implementación con carácter mensual de la Campaña Institucional «*Defensoría del Pueblo al servicio de todos*» así como de la campaña de promoción para la Regularización de Servicios Domésticos⁶.

³ Nota D.P. –S.G. N.º 351/17, de 17 de mayo de 2017.

⁴ Nota DP – D.G.E. N° 034/16, de fecha 17 de noviembre de 2016.-

⁵ Resolución DP-SG N° 06/17

⁶ Consistió en la realización de visitas a los territorios sociales, la realización de entrevistas y el desarrollo de charlas, en favor de las poblaciones vulnerables.

Las jornadas asistenciales incluyen además otros servicios externos, como los siguientes⁷:

- Atención médica.
- Atención odontológica.
- Registro Civil.
- Identificaciones.
- Provisión de medicamentos básicos.
- Recepción de denuncias ciudadanas.
- Recepción de solicitudes de objeción de conciencia.
- Atención veterinaria.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Sobre la base de lo que se expuso en II.4, § 4.2; la principal intervención de la Defensoría del Pueblo tuvo lugar en el caso de la *Restitución del Servicio de Energía Eléctrica*, en tanto derecho humano, en defensa del ciudadano Victoriano Garcete y su familia, quienes habían visto vulnerados sus derechos fundamentales a una vida digna y de calidad; agravada, esta situación, por encontrarse a su cargo un menor de edad con problemas renales crónicos, con necesidad de diálisis frecuente.

A raíz de los conflictos de interés suscitados sobre la vivienda ocupada por el afectado, el propietario había solicitado el retiro del contador con la finalidad de impedir el suministro de energía eléctrica. Ante tal situación, la primera acción emprendida por la Defensoría fue de carácter administrativo, consistente en la remisión por el Defensor Adjunto Abg. Carlos Alberto Vera Bordaberry de la Nota D.P.A. N° 113/17⁸ al Presidente de la Administración Nacional de Electricidad, Ing. Víctor Raúl Romero Solís, solicitándole sus buenos oficios a fin de que dispusiese la restitución del servicio de energía eléctrica.

Con ello se persiguió honrar el derecho humano conculcado, habida cuenta de que le había sido retirado sobre el mes de marzo de 2018 el medidor del NIS 1293699 contraviniendo, en consecuencia, lo dispuesto en el Protocolo de procedimientos de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), por cuanto en el formulario de retiro se indica claramente, en el apartado correspondiente a «Observación», que se procederá a este únicamente «*si no hubiere ocupantes*» en el inmueble afectado (a diferencia de lo que sucedió en el caso expuesto).

En tal sentido, se hizo énfasis en el hecho de que las Naciones Unidas han reconocido a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) la condición de derechos humanos, en tanto conformantes de la vida misma, pues sin alimentación, vivienda, educación y salud no puede existir dignidad para el ser humano, produciéndose la consiguiente vulneración de derechos.

⁷ Información disponible de las sucesivas campañas en <http://www.defensoria-delpueblo.gov.py/>

⁸ De 23 de febrero de 2017

No obstante, la respuesta ofrecida por los representantes de la empresa prestadora del servicio frente al requerimiento efectuado por la Defensoría fue negativa⁹, alegando que la existencia de una situación conflictiva entre el recurrente (ocupante del inmueble) y los intereses del propietario situaba la cuestión fuera del ámbito de su competencia, imposibilitando en consecuencia cualquier intervención de la ANDE debiendo pronunciarse, a instancia de la parte afectada, la autoridad correspondiente, sin que pueda dicha Administración acceder a su petición.

Agotada la instancia administrativa, la Defensoría del Pueblo, ejerció el 10 de marzo de 2018 los mecanismos legales en el marco de la defensa de los derechos humanos, promoviendo el Defensor del Pueblo un recurso de amparo en representación de los Sres. V. G., P. G., L. M. G. y R. G. ante la respuesta negativa ofrecida por la ANDE, por cuanto los supuestos propietarios de la vivienda mencionada solicitaron el retiro del Medidor 2231894 a sabiendas de que no se había producido desalojo alguno de sus ocupantes amparados.

Una vez se efectuó la verificación in situ por funcionarios de la Defensoría del Pueblo, se constató las condiciones de vulnerabilidad en que vivía la familia afectada determinando, en definitiva, que los representantes de la ANDE habían incumplido con su propio protocolo, tal y como se apuntó anteriormente. Sobre esta premisa, dispuso la Defensoría del Pueblo, en el ejercicio de sus potestades, la adopción de la medida cautelar consistente en la inmediata restitución del servicio de energía eléctrica y, con ello, del medidor correspondiente.

Mediante el Oficio N.º 70 de 17 de marzo de 2017, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Séptimo Turno informó que por S.D. N.º 49 de idéntica fecha ha resuelto: 1) *HACER LUGAR, al presente juicio de amparo constitucional promovido por el Defensor del Pueblo, Abg. Miguel Ángel Godoy Servín, en representación de los Sres. V. G., P. G., L. M. G. y R. G. contra la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), de acuerdo al considerando de la presente resolución.* 2) *ORDENAR, LA RECONEXIÓN DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO en el perentorio plazo de cuarenta y ocho (48) horas. Oficiarse a la Administración Nacional de Electricidad para su cumplimiento* 3) *IMPONER LAS COSTAS EN EL ORDEN CAUSADO*¹⁰.

Como actuaciones presentes y en proceso de cumplimiento efectivo, en el marco de la Campaña Institucional «Defensoría del Pueblo al servicio de todos», se ha procedido a solicitar al Presidente de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP)¹¹, la provisión de agua potable en favor de 28 familias que se encuentran ocupando, desde hace varios meses, el territorio social «Vecinos Unidos» con intenciones de regularizar sus ocupaciones. Los afectados manifestaron que, ante la falta de respuesta por parte del ente presta-

Suministro de agua potable

⁹ Nota N.º P. 1712/2017, remitida por el Ing. Fabián Cáceres en representación de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

¹⁰ Información disponible de las actuaciones en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/>

¹¹ Nota D.P.A. N.º 471/18 de fecha 24 de abril de 2018.

dor de servicios y, ante la presencia de mujeres embarazadas y niños menores, les resultaba imprescindible el líquido vital para una calidad de vida digna.

Idéntico requerimiento se realizó al Presidente de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), en proceso de cumplimiento efectivo a la intervención defensorial¹².

¹² Nota D.P.A. N° 472/18 de fecha 24 de abril de 2018.

14. PORTUGAL*

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Quadro jurídico geral. 2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA. 3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO: 3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra; 3.2. Alojamento de urgência. 4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA: 4.1. Qualidade da moradia; 4.2. Serviços domiciliários. 5. GARANTIAS: 5.1. Políticas a serviço do direito à moradia; 5.2. Informação e participação; 5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo; 5.4. Garantias civis; 5.5. Garantias sociais. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Quadro jurídico geral

Na qualidade de instituição nacional de direitos humanos, acreditada com a categoria «A» desde 1999, o Provedor de Justiça (PdJ) tem vindo a colaborar com a Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna, designadamente através da resposta a vários questionários sobre a habitação e o direito à habitação. Em dezembro de 2016, o PdJ recebeu a Relatora Especial durante a sua missão a Portugal e, em março do ano seguinte, fez-se representar na 34.^a Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual foram apresentadas as conclusões da Relatora Especial sobre a sua visita a Portugal. Nesta ocasião, representante do PdJ fez declaração sobre a atividade deste órgão do Estado e sobre as principais preocupações em matéria de habitação.

2. A MORADIA COMO DIREITO DE DEFESA

Em 2013, no âmbito de um processo organizado por iniciativa própria, o PdJ dirigiu Recomendação à Direção-Geral da Saúde, para que promovesse a elaboração de um guia que fornecesse linhas de orientação para as autoridades de saúde locais na abordagem de casos de *Síndrome de Diógenes*, considerando que nestas situações ocorre o

**Prevenção da
insalubridade**

* *Abreviaturas:* ANACOM = Autoridade Nacional de Comunicações, CM = Câmara Municipal, CRP = Constituição da República Portuguesa, ERSAR = Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ERSE = Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, PdJ = Provedor de Justiça, RSU = Resíduos Sólidos Urbanos.

Problemática do ruído

conflito entre a defesa da salubridade e a saúde pública — na medida em que o doente perde os mais elementares hábitos de higiene, reservando na sua habitação objetos que retira da via pública e dos depósitos de resíduos sólidos urbanos (RSU) — e a dificuldade na obtenção de autorização para entrada na habitação do doente, que está protegida pela inviolabilidade do domicílio.

No âmbito da problemática do ruído, destaca-se a elaboração pelo PdJ de um *Manual de Boas Práticas sobre o Controlo de Ruído*¹, que resultou de um inquérito realizado junto de todos os municípios portugueses relativamente à prevenção e controlo municipal do ruído. O manual contém uma análise exaustiva e detalhada dos vários tipos de ruído urbano e, bem assim, um conjunto de sugestões — de natureza administrativa e legislativa — dirigidas ao Governo. Inclui, também, sugestões especificamente dirigidas ao Ministro da Administração Interna, em especial sobre as incumbências da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana na matéria.

Em termos de processo de queixa, destaca-se o pedido de intervenção relativo à omissão de atuação de uma Câmara Municipal (CM), face ao ruído imputado à exploração de estabelecimento comercial que difundia música ambiente e cuja esplanada funcionava até às duas horas da madrugada. O PdJ concluiu que a edilidade não acautelou devidamente o direito ao ambiente e qualidade de vida dos respetivos munícipes e recomendou, desde logo, a fixação de horário de funcionamento adequado ao enquadramento habitacional. Foi igualmente recomendado que o licenciamento da utilização do estabelecimento comercial reclamado ficasse dependente da ponderação do impacte sonoro do seu funcionamento, mediante a realização dos pertinentes ensaios de medição acústica por entidade devidamente acreditada.

O PdJ também recebeu queixa sobre a atuação de uma CM, que se abstinha de executar ensaios de medição do ruído a partir de queixas, por entender, por um lado, que cabia aos munícipes o ónus de provar a ilicitude e, por outro, que o controlo era garantido por ocasião do deferimento das autorizações urbanísticas de utilização dos edifícios ou suas frações autónomas.

Observando que não era assegurada a fiscalização da produção de ruído por um estabelecimento de bebidas que vinha sendo objeto de queixa, e invocando os princípios da legalidade, da igualdade, da descentralização e da autonomia local, o PdJ recomendou à CM que se dotasse de meios técnicos e pessoal habilitado para assegurar o cumprimento do Regulamento Geral do Ruído no território do município.

No âmbito da instrução de outra queixa também relativa à incomodidade decorrente de atividade industrial, apurou-se ter sido reconstruída e alterada, sem prévia licença municipal, edificação usada como unidade industrial de serralharia e metalomecânica junto a moradia unifamiliar, o que contrariava as prescrições legais e regulamentares em vigor. Confrontada com o desrespeito de um embargo, a CM visada limitou-se a sublinhar a importância daquela atividade

¹ Para consulta em: http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Boas_praticas_municipal_ruído.pdf

para a economia local, designadamente em termos de criação de emprego. Não obstante, o PdJ recomendou a limitação da atividade industrial a padrões compatíveis com o uso dominante da área, como tal vinha definido no plano diretor municipal e, ainda, a mudança de instalações para a zona industrial mais próxima.

3. A MORADIA COMO DIREITO DE PRESTAÇÃO

3.1. Subsídios ao aluguel ou à compra

No domínio da legislação tributária, em 2016 e em 2017, foram dirigidas sugestões à Administração Fiscal, no sentido de que o regime de isenção de tributação das mais-valias aplicado na compra de habitação própria e permanente fosse estendido à indemnização auferida pelos inquilinos no momento da cessação do contrato de arrendamento, na eventualidade de o montante ser reinvestido em arrendamento ou compra de habitação própria permanente.

Legislação tributária

Tendo em conta o elevado número de prédios devolutos e abandonados, o PdJ sugeriu ao Governo que criasse um procedimento visando permitir a perda a favor do Estado dos prédios urbanos sem proprietário conhecido, sugestão que veio a ser acolhida na Estratégia Nacional para a Habitação.

Tem também havido intervenções no que toca ao regime jurídico do arrendamento urbano. Em 2003, foi requerida a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma constante do artigo 107.1 a do Regime do Arrendamento Urbano quando aplicável à denúncia de contrato de arrendamento por senhorio que carecesse do local para sua habitação permanente.

Arrendamentos urbanos: atualização dos valores de renda

As alterações introduzidas pela L 31/2012, de 14 de agosto, ao Novo Regime do Arrendamento Urbano deram origem a queixas contra a atualização dos valores de renda e, nessa sequência, o PdJ tomou posição sobre o assunto. Algumas das sugestões vieram a ser acolhidas pela AR na L 78/2014, de 19 de novembro, designadamente quanto à possibilidade de os inquilinos requererem nova avaliação do imóvel e à uniformização dos requisitos de prova anual do rendimento do arrendatário.

Apreciada queixa contra a cessação do pagamento de subsídios de renda atribuídos com base em diploma que não fora revogado com efeitos retroativos nem substituído por nenhum outro, foi formulada a Recomendação 4/A/2014, na qual se defendeu que, em regra, o regime jurídico continuava a aplicar-se aos arrendatários a quem tinha sido atribuído. Assim, o PdJ recomendou que fosse retomado o pagamento dos subsídios e ressarcidos os lesados pela privação sofrida desde então.

O património habitacional privado tem também motivado inúmeras intervenções do PdJ sobre diversas questões que afetam o direito à habitação, nomeadamente sobre atividades ruidosas, obras de edificação, trabalhos de conservação e insalubridade, causada por deficiência do sistema de exaustão de fumos, atividades poluentes ou explorações pecuárias.

Deficiências das instalações

Regime jurídico da habitação social

No domínio da habitação social ou a custos controlados, a intervenção do PdJ tem origem, essencialmente, em queixas de agregados familiares em situação de vulnerabilidade económica e social. As mais das vezes, incide na questão das listas de espera para atribuição de alojamento, no realojamento por inadequação dos fogos, na insuficiente conservação das zonas privadas das habitações ou das partes comuns dos edifícios e, ainda, nas atualizações das rendas sociais. Perante a frequente impossibilidade de garantir ao interessado a atribuição da alternativa habitacional pretendida, a intervenção do PdJ procura, no essencial, garantir que o cidadão seja informado dos apoios sociais e económicos que estão disponíveis; promover a articulação com as entidades públicas competentes; e, quando estão em causa situações de emergência humanitária, assegurar o encaminhamento para os serviços de ação social e a as instituições particulares de solidariedade social no terreno.

Os critérios utilizados no cálculo de renda apoiada e as suas repercussões nas famílias com baixos rendimentos há muito que preocupam este órgão de Estado. Em 2008, foi sugerido ao Governo a alteração do Regime da Renda Apoiada (DL 166/93, de 7 de maio), defendendo o PdJ que o sistema era injusto, designadamente por não levar em devida conta a dimensão do agregado familiar.

3.2. Alojamento de urgência**Deficiências da legislação**

No âmbito da sua atividade, o PdJ tem assinalado deficiências da legislação relativa ao direito à habitação, formulando recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração, revogação ou para a elaboração de nova legislação, e a reabilitação urbana tem vindo a motivar várias iniciativas. Já em 1995, atendendo ao elevado número de queixas relativas às deficientes condições de conservação de edifícios habitacionais, alguns dos quais ameaçando ruína ou tendo sofrido derrocada, foi realizado um estudo aprofundado, que deu origem a recomendações à CM de Lisboa e ao Governo. Em 2004, foi publicado estudo, em forma de monografia, abordando os temas da degradação urbanística e do apoio financeiro à reabilitação dos edifícios, procurando identificar estrangulamentos na intervenção dos poderes públicos, o qual concluiu que a falta de condições de conforto, higiene e segurança das habitações degradadas configura grave lesão da dignidade humana.

Já se mencionaram as muitas queixas recebidas sobre operações de despejo e demolição de habitações precárias em bairros clandestinos dos arredores de Lisboa. Os relatos do modo como as pessoas foram sendo confrontadas com a iminente demolição das suas casas preocupam o PdJ, deixando indiciar a relativização das inquietações sociais e humanitárias, uma vez que não estava prevista solução condigna para os agregados familiares que, em consequência de uma fiscalização deficiente e de uma atuação retardada, se instalaram nas construções desocupadas e criaram expectativas de ali poderem continuar a residir ou, em alternativa, de beneficiarem de programas de apoio.

4. ELEMENTOS DA MORADIA DIGNA E ADEQUADA

4.1. Qualidade da moradia

A propósito do Regime Jurídico Excepcional e Temporário da Reabilitação Urbana (DL 53/2014, de 8 de abril), que veio dispensar quaisquer justificações científica, técnica ou jurídica para o não cumprimento de determinadas normas técnicas, designadamente sobre barreiras arquitetónicas, o PdJ defendeu a realização de avaliação das condições de resistência do edifício a reabilitar, por forma a evitar que se perpetuasse a fragilidade dos edifícios. Sustentou, do mesmo passo, a necessidade de serem acautelados os interesses dos futuros adquirentes ou arrendatários dos edifícios reabilitados, mediante a publicitação de que a reabilitação ao abrigo do regime excepcional significou não só menores custos como, e por causa disso, menores condições de segurança, qualidade e conforto. O PdJ obteve o compromisso, por parte do Governo, da alteração do Regime Jurídico Excepcional e Temporário da Reabilitação Urbana, por ser necessário garantir o reforço sísmico e a salubridade dos edifícios reabilitados.

4.2. Serviços domiciliare

No que respeita ao regime dos Serviços Públicos Essenciais, o PdJ recomendou – invocando o artigo 10.1 da L 23/96, de 26 de julho (que estabelece a prescrição extintiva semestral dos créditos periódicos por prestação de serviços públicos essenciais e a suspensão ou interrupção do prazo prescricional com a verificação de algum dos factos previstos na lei civil) – que uma empresa de distribuição e comercialização de energia elétrica restituísse os valores indevidamente exigidos ao utente. Estava em causa cobranças a título de consumos resultantes de leituras que, alegadamente, não puderam ser efetuadas em casa do cliente, por inacessibilidade do contador, num período decorrido entre outubro de 2002 e outubro de 2005.

**Serviços Públicos
Essenciais**

Têm também sido recebidas diversas queixas sobre o serviço de abastecimento de água, em especial quanto à atuação das entidades públicas ou empresas concessionárias. Numa situação, que deu origem a queixa relativa à exigência, por uma CM, do pagamento de dívidas de consumo de água quando já tinham decorrido mais de seis meses sobre a data da prestação do serviço em causa, foi recomendado à entidade visada que reconhecesse que o artigo 10.1 da L 23/96, de 26 de Julho, estabeleceu a prescrição extintiva semestral dos créditos periódicos por prestação de serviços públicos essenciais e que a suspensão ou interrupção de tal prazo prescricional apenas ocorre com a verificação de algum dos factos a que a lei civil confere eficácia suspensiva ou interruptiva da prescrição, pelo que a autarquia devia ordenar a restituição dos valores suportados pelo utente relativamente aos anos de 1998 e 2000.

**Abastecimento de
água**

Ainda no que respeita ao tarifário aplicável aos utentes do serviço de energia elétrica, concluiu o PdJ que o procedimento seguido por

**Serviço de energia
elétrica**

empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica em sede de liquidação, cobrança e isenção da contribuição para o audiovisual introduzia distorções ao regime legal aplicável, com prejuízo financeiro dos próprios sujeitos passivos.

Foi igualmente recebida queixa contra uma concessionária do serviço de abastecimento de água por suspensão do fornecimento do serviço sem pré-aviso. Nos termos do artigo 5 da L 23/96, de 26 de julho, a suspensão só poderá ocorrer após o utente ter sido advertido, por escrito, com a antecedência mínima de dez dias relativamente à data em que venha a ter lugar, devendo a entidade gestora, para além da justificação do motivo da suspensão, incluir no aviso informação atinente aos meios que o utente tem ao seu dispor para evitar o corte e para a retoma do serviço. Ouvida, a entidade visada esclareceu que a suspensão do serviço se deveu a mora do utente, a quem tinha sido remetido o pré-aviso por correio simples. Contudo, cabendo ao prestador do serviço a prova de todos os factos relativos ao cumprimento das suas obrigações e ao desenvolvimento de diligências decorrentes da prestação dos serviços (artigo 11.1 da L 23/96), a entidade gestora admitiu não dispor de prova cabal da notificação e decidiu alterar o seu procedimento, remetendo o pré-aviso de suspensão através de correio registado. No caso concreto, restituiu ao queixoso a verba já paga para reposição do fornecimento de água.

Em termos gerais, a atuação do PdJ em matéria de prestação de serviços públicos essenciais tem procurado persuadir as entidades reguladoras – dos serviços energéticos (ERSE), das comunicações postais e eletrónicas (ANACOM) e dos serviços de águas e resíduos (ERSAR) – a providenciarem um adequado tratamento das numerosas reclamações dos utentes, dando desse modo proteção aos direitos dos consumidores.

Em resposta, a ANACOM deu conhecimento ao PdJ de um projeto de decisão no âmbito do tratamento das reclamações apresentadas através do livro de reclamações, no sentido da desmaterialização do processo de transmissão de informação e documentação entre os prestadores de serviços de comunicações e a entidade reguladora.

Também ouvida pelo PdJ, a ERSE manifestou-se favoravelmente ao reforço da proteção de consumidores mais vulneráveis, em especial quando estão em causa práticas comerciais agressivas. Em concreto, comubnicou ter-se associado a ações de sensibilização promovidas pela Direção-Geral do Consumidor junto da população idosa, nomeadamente através da divulgação, em diversos meios de comunicação social, de alertas de más práticas no setor da energia.

Ainda no domínio dos serviços públicos essenciais, assinala-se a preocupação do PdJ em assegurar o acesso a tarifas sociais aos utentes em situação de carência económica, designadamente relativamente ao fornecimento de eletricidade.

Quanto aos serviços de comunicações eletrónicas, as principais intervenções têm a ver com a fiscalização de que os operadores não impu- tam encargos inerentes a períodos de fidelização aos utentes que se veem na necessidade de rescindir os respetivos contratos, por se encontrarem em situação de desemprego ou baixa prolongada por doença.

**Entidades
reguladoras dos
serviços públicos
essenciais.
Fiscalização**

5. GARANTIAS

5.1. Políticas a serviço do direito à moradia

O PdJ tem defendido que não pode haver lugar à cobrança de uma *taxa de disponibilidade* do sistema de drenagem de águas residuais, conjuntamente com as tarifas devidas pelo consumo de água e recolha de resíduos sólidos, nos casos em que não existe efetiva ligação do sistema predial ao sistema público, por não existir uma contraprestação pública indispensável à legitimidade da cobrança de tais tributos.

Ainda na sequência dos já mencionados incêndios de 2017, o PdJ tem vindo a alertar as CM para a necessidade de garantir a eficaz e atempada gestão de combustível ao redor das habitações.

Taxa de disponibilidade do sistema de drenagem de águas residuais

5.2. Informação e participação

Em abril de 2017, o PdJ recebeu em audiência representantes dos moradores dos Bairros Jamaica, 6 de Maio, da Torre e da Quinta da Fonte, que expuseram as suas preocupações acerca da forma precária e tantas vezes insegura (por causa da sobrelotação e da precariedade da rede elétrica) como vivem e manifestaram o seu desagrado relativamente a algumas atuações dos poderes públicos, nomeadamente em matéria de notificações de demolições e de depósito de bens dos desalojados. O PdJ sublinhou que iria continuar a acompanhar empenhadamente a situação daqueles cidadãos, bem como todos os outros casos de carência habitacional, e que, sempre que é suscitada a sua intervenção, promove contactos com as CM envolvidas, para se inteirar dos casos e orientar os interessados relativamente aos direitos que lhes assistem, em especial ao nível dos apoios sociais.

5.3. Garantias administrativas e contencioso administrativo

Ao longo dos anos, têm sido objeto de queixa operações de despejo e demolição de habitações precárias de bairros clandestinos, especialmente nos arredores de Lisboa, e executadas pelos serviços das autarquias, uma vez que a requalificação dos bairros clandestinos estava prevista no *Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa* (DL 163/93, de 7 de maio), ao abrigo do qual foram recenseadas as famílias que ali moravam. Decorridos mais de vinte anos desde a aprovação do diploma, não se vislumbra solução condigna para os agregados familiares que, em consequência de uma fiscalização deficiente e de uma atuação retardada, se instalaram nas construções desocupadas e criaram expectativas de ali poderem continuar a residir ou, em alternativa, de beneficiarem de programas de apoio.

O PdJ tem sugerido a suspensão das demolições e despejos, até que as CM, o Estado e, eventualmente, outras instituições estejam em condições de realojar todos as famílias. Acrescidamente, têm sido acompanhadas de perto situações que suscitam preocupações de or-

Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa

dem humanitária, designadamente por carência económica extrema. Foi formulada a Recomendação 3/B/2016, invocando expressamente a consagração constitucional do direito à habitação (artigo 65 CRP), no sentido de que, a curto prazo, o Governo adotasse iniciativa legislativa tendente a rever o diploma que aprovou o Programa, que se mostrava manifestamente desatualizado. Esta recomendação veio a ser acatada.

5.4. Garantias civis

Em um caso concreto, foi assinalada a ausência de notificação escrita de operação de demolição e o incumprimento do que foi estabelecido pela Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação no relatório apresentado, em 2015, ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas², e foi dirigida chamada de atenção à autarquia envolvida sobre a forma como vinham sendo concretizados os despejos e as demolições, tantas vezes sem que os interessados tenham conhecimento prévio da data concreta em que ocorrerão, e sobre a necessidade de ser garantida a notificação escrita dos ocupantes das habitações.

5.5. Garantías sociais

Requalificação urbana

A requalificação dos bairros clandestinos — prevista no *Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa*, de 1993, ao abrigo do qual foram recenseadas as famílias que ali moravam — ainda não se mostra concluída e são persistentes as preocupações de ordem humanitária. A já referida sugestão do PdJ, de que não se prossigam as demolições e os despejos sem que estejam garantidas as condições de realojamento de todos os agregados familiares, também encontra fundamento nas situações de carência económica, de idade avançada, de doença ou de invalidez.

Na sequência dos trágicos incêndios florestais que ocorreram no continente português em 2017, o PdJ tem recebido queixas de pessoas cujas habitações foram danificadas ou destruídas, muitas relacionadas com o financiamento para recuperação ou reconstrução dos imóveis afetados. Para além da averiguação dos procedimentos postos em crise, também tem privilegiado o encaminhamento para os serviços da Segurança Social e para os mecanismos de apoio disponibilizados pelos municípios.

Já se referiu que, para além de medidas concretas, o PdJ também recomendou ao Governo que promovesse a revisão do diploma que aprovou o *Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*. Para além de outras medidas, foi defendido que

² Cf. Anexo 1 (princípios básicos e linhas gerais de desenvolvimento – despejos e desalojamentos) do Relatório sobre o direito à habitação como uma componente do direito à qualidade de vida e do direito à não discriminação, apresentado na 31.ª Sessão do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 30 de dezembro de 2015.

deveriam ser (i) encontradas soluções condignas para os moradores excluídos do recenseamento inicial, com especial atenção aos agregados compostos por crianças, idosos e cidadãos com deficiência e (ii) privilegiados programas complementares de apoio, promovendo a habitação a custos controlados para arrendamento ou venda, com aproveitamento de fogos devolutos e incentivando o recurso ao arrendamento apoiado em concelhos limítrofes realizado de forma coordenada. Em resposta, o Governo comprometeu-se a efetuar um levantamento das situações de carência habitacional e a reforçar os programas de apoio à habitação, de acordo com as disponibilidades financeiras, o que acabou por ser feito.

De todo o modo, o PdJ continua a acompanhar outras situações que lhe são apresentadas, encaminhando os moradores desalojados para apoios sociais e sugerindo-lhes candidaturas a fogos municipais ou recurso ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Em concreto, o PdJ tem procurado coordenar os esforços dos poderes públicos, tanto no que concerne ao realojamento dos moradores, como ao restabelecimento do fornecimento de serviços essenciais, como a energia elétrica, a água potável e a recolha de RSU. Foi com satisfação que o PdJ registou a aprovação no Parlamento de um projeto de resolução recomendando ao Governo a adoção urgente de medidas que assegurassem a prestação do serviço público de eletricidade aos habitantes dos bairros e núcleos de habitações precárias.

São também recebidas queixas contra a instalação não autorizada pelos operados de comunicações de cabos³ nas paredes exteriores dos edifícios de habitação, o que tem levado os serviços do PdJ a promoverem diligências junto da CM de Lisboa, que intima as empresas a repor a situação inicial.

Realojamento dos afetados. Serviços essenciais

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATÓRIA

Em 2011, o PdJ tratou do caso de três crianças de etnia cigana que viviam com a mãe em tenda debaixo de uma ponte, sem condições básicas de higiene, segurança e conforto. A situação foi sinalizada à comissão de proteção de crianças e ovens e às autoridades municipais, tendo-se logrado conseguir o alojamento temporário da família, enquanto se aguardava a respetiva instalação em habitação adequada, no regime de arrendamento apoiado.

Alojamento temporário

³ A instalação em causa viola o disposto em normas regulamentares municipais que proíbem a instalação à vista de cabelagens, ductos, caixas e equipamentos no exterior das fachadas dos edifícios e interditam a utilização do espaço público aéreo, com infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas.

15. PUERTO RICO*

1. INTRODUCCIÓN. 1.1 Marco jurídico general. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. 5. GARANTÍAS. 6. TUTELA ANTI-DISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

En el Capítulo II de la Constitución de Puerto Rico (CPR) se recogen los derechos de los ciudadanos con rango constitucional. Concretamente, se incluyen los principios fundamentales a la dignidad, la igualdad y la no discriminación por motivos de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Del mismo modo, en la sección 20 del mismo capítulo de la CPR se enumeran los derechos reconocidos en este Estado, imponiendo su respeto en tanto deber del Pueblo y del Gobierno. En el marco de esta previsión, se asegura el derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y la vivienda, entre otros derechos esenciales.

Partiendo de estos derechos inviolables, la Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico (PCPR), adscrita al poder legislativo, tiene el deber de velar por los derechos esbozados en la CPR, así como por el estricto cumplimiento de las leyes aprobadas; todo ello, de conformidad con la Ley Orgánica 134/1977, de 30 de junio¹.

En el ámbito de sus atribuciones, la PCPR ha investigado diversas situaciones reportadas por la ciudadanía en las que se denunciaban violaciones a su derecho a recibir un trato justo conforme a las leyes y reglamentos; especialmente, con respecto a la prestación de los servicios solicitados de manera diligente, permitiendo que el ciudadano pueda disfrutar de los mismos.

* *Abreviaturas:* AAA = Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, AEE = Autoridad de Energía Eléctrica, AVP = Administración de Vivienda Pública, CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, CRIM = Centro de Recaudación de Impuestos Municipales, EUA = Estados Unidos de América, JP = Junta de Planificación, PCPR = Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico (Defensoría).

¹ En relación con sus atribuciones, Vid. <http://www2.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/134-1977.pdf>

**Derechos de los
ciudadanos.
Principios**

**Funciones de
la Procuraduría**

Eficacia del Derecho a la vivienda

En relación con el derecho a la vivienda, el Gobierno puertorriqueño tiene el deber, no sólo moral, sino constitucional² de garantizar que las personas sin hogar puedan ingresar en espacios más útiles de la comunidad proveyéndoles, a tal efecto, de un hogar seguro si carecen de él. Para hacer frente a este reto, se creó por medio de la Ley 130/2007, el Concilio Multisectorial en Apoyo a la Población sin Hogar. La Política Pública plasmada en dicha ley incluye el reconocimiento de que el Gobierno ha de erigirse como uno de los diversos proveedores de servicios de ayuda a este sector poblacional.

Personas sin hogar

Por otro lado, se establecen los derechos de las personas sin techo, entre los cuales se encuentran, entre otros, la recepción de albergue adecuado, servicios nutricionales y atención médica. A través del Concilio, se logró mediante la PCPR la promulgación de un «*Protocolo para Acceso de Servicios e Intervención con las Personas Sin Hogar*», que delimitó las responsabilidades de las entidades públicas y la manera de trabajo, paso por paso. Ofreció una solución frente a los conflictos existentes entre el caso concreto, la jurisdicción y/o la responsabilidad reduciendo, con ello, los tiempos de espera para resolver situaciones de emergencia social³. Del mismo modo, como resultado y en atención a la necesidad, se compiló un Directorio por Municipio de oficinas gubernamentales y ONG's proveedoras de servicios relevantes en el ámbito de la vivienda.

La PCPR tuvo que intervenir en la defensa de la comunidad histórica de Miramar ante la inobservancia de la legislación que protegía la arquitectura y las casas de dicho sector sanjuanero⁴. En este contexto, la Junta de Planificación (JP), la Administración de Reglamentos y Permisos, la Oficina Estatal de Conservación Histórica y el Instituto de Cultura Puertorriqueña, no cumplían con el establecimiento de un registro de propiedades protegidas y aprobaban acciones en contra de la legislación.⁵ Tras la intervención de la PCPR, comenzó la evaluación de las propuestas de propiedades para su inclusión en el catálogo y la implementación de las disposiciones legales mediante la paralización de los permisos de uso o construcción en contra de las mismas.

Protección medioambiental

Como derecho de todo ciudadano al disfrute de las áreas verdes y recursos naturales, se tuvo que compeler a la JP a ejercer su jurisdicción sobre un municipio⁶. Este, después de aprobar el acceso controlado de una urbanización que resultó en la limitación de acceso a una playa concurrida por la comunidad⁷, no deseaba ejercer acción para la comunidad cerrada al acceso público.⁸ Como resultado de ello, la JP tuvo que obligar al municipio a compeler a dicha comunidad a permitir al resto del público para el disfrute de la playa contigua.

² Véase 2.2 y 2.20 de CPR.

³ La responsabilidad de la PCPR quedó plasmada, acorde a su jurisdicción, en la mediación de conflictos y fiscalización de responsabilidades de las agencias según el Protocolo.

⁴ Caso Núm. IR-08-00103.

⁵ Ley 3/2005 que declara a Miramar como Zona Histórica.

⁶ Casos Núm. PEAA-07-0172-020 a PEAA-07-0227-020.

⁷ La PCPR no tiene jurisdicción frente a los municipios, pero sí con las agencias del Poder Ejecutivo.

⁸ Habilitado mediante la Ley 156/1988.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Además de la responsabilidad de fiscalización de la PCPR,⁹ otro de sus deberes, en tanto entidad de la rama parlamentaria, es el apoyar a la Asamblea Legislativa en su función de evaluación de los proyectos de ley a ser promulgados. En este caso, la PCPR ha comparecido ante las Comisiones de Vivienda y Urbanismo; tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de Puerto Rico. En dichas comparecencias, la PCPR ha brindado sus recomendaciones respecto de los proyectos de ley y la presentación de las investigaciones realizadas y relacionadas con los temas discutidos. Las contribuciones relevantes estriban, fundamentalmente, en la defensa de una apertura y transparencia de los entes gubernamentales.

Particularmente, ha de hacerse referencia al creciente cierre de acceso a las entidades fiscalizadoras como la PCPR, mediante la legislación o reglamentación clasificatoria de confidencialidad de cierta información. Todo ello, en contra de la cultura de transparencia que se quiere implementar en torno a la excepcionalidad de la información gubernamental oculta. Aún con ello, la mayor responsabilidad de la PCPR estriba en la fiscalización de los entes gubernamentales llamados a ofrecer los servicios descritos en el Capítulo II CPR en aras de que se adhieran estrictamente a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. Igualmente, la defensa de la PCPR persigue una convivencia ordenada, con respeto a los limitados recursos naturales y a las generaciones futuras.

**Protección del
Derecho a la
vivienda.
Recomendaciones**

**Control y
transparencia**

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

La PCPR tiene el deber ministerial de atender a los ciudadanos que soliciten su intervención en frente a aquellos actos administrativos que puedan ser contrarios a la ley o a los reglamentos por ser irrazonables, injustos, arbitrarios, ofensivos o discriminatorios, basados en error de hechos o ejecutados en forma ineficiente. La Ley Orgánica 134/1977 le brinda así la jurisdicción necesaria para intervenir y requerir a la agencia que deba informar sobre cada situación particular. La gestión de la PCPR tiene que concluir en una orientación, una coordinación con otro ente público o privado, que resuelva la situación planteada por el ciudadano.

Se asegura así que el resultado de su intervención responda al servicio que el ciudadano tiene derecho a recibir y, de resultar necesario, remita esa situación a la agencia correspondiente a fin de que ésta pueda realizar la investigación que resulte necesaria, pudiendo presentar cargos civiles, criminales o administrativos. En atención a ello, la PCPR puede dirigirse a la Asamblea Legislativa, al Departamento de Justicia, a la Administración de los Tribunales, a la Oficina de Ética Gubernamental o a la Oficina del Contralor.

⁹ Como se ha indicado anteriormente, la regulación de la PCPR se encuentra en la Ley Orgánica 134/1977.

Por otro lado, siendo un ente fiscalizador, vela por que la responsabilidad del Estado, plasmada en la legislación que contiene la política pública, brindándole así un servicio adecuado a los ciudadanos, instando con idéntico espíritu a las diferentes agencias gubernamentales. En materia de vivienda se compele, particularmente en los casos de urgencia, a las agencias para su provisión y la estricta observancia de los reglamentos y procedimientos. Existen innumerables casos en los que la PCPR ha tratado la búsqueda expedita de servicios con las agencias en el descargue de su responsabilidad con la pretensión de que la institución familiar o la dignidad del individuo no se viesan trastocadas mediante la prestación de una vivienda segura y digna.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Entre las diversas defensas que se han registrado por la Procuraduría empezaremos por aquella que entendemos de mayor significancia, en relación con la cual con la Isla municipio de Vieques¹⁰. Preocupaciones generales de la población del municipio de Vieques ante los efectos salubres y ecológicos de las acciones de la Marina de los Estados Unidos de América (EUA) fueron disparados ante un evento en donde, con ocasión de ejercicios militares, un puertorriqueño viequense resulto muerto.

Acciones dirigidas contra la Marina de los EUA fueron iniciadas por puertorriqueños residentes de la Isla municipio de Vieques, los cuales fueron luego tomados por la mayoría del resto de la población. Estas iniciativas fueron apoyadas, en cierta manera, por la administración del Estado boricua. Una de las actividades gubernamentales realizada fue la creación de la «*Comisión Especial de Vieques para Estudiar la Situación Existente en la Isla Municipio con Relación a las Actividades de la Marina de los Estados Unidos de América*», mediante la Orden Ejecutiva 1999-21 del 11 de mayo de 1999, con el ánimo de determinar la posición oficial del Estado en cuanto al cese y desistimiento de los ejercicios militares en dicha jurisdicción.

La PCPR, mediante las facultades que le brinda su ley orgánica, participó en el apoyo a las gestiones investigativas de dicha comisión por medio de inspecciones oculares, entrevistas a los viequenses y recopilación de información pertinente en manos de entidades del gobierno.

La PCPR determinó apoyar el cese y desistimiento de los ejercicios navales, como resultado de los efectos nocivos a dicha población, en atención a la responsabilidad del Estado de velar por la seguridad de sus constituyentes. La PCPR gestionó, del mismo modo, el respaldo a dicha situación por parte de las organizaciones internacionales y nacionales de Ombudsman. Concretamente, recabo el apoyo, entre otras, de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la Asociación del Ombudsman de EUA¹¹ y el Instituto Internacional del Ombudsman.

¹⁰ Casos Núm. IE-99-017 a IE-99-0028.

¹¹ En inglés: *United States Ombudsman Association* (USOA).

Por otro lado, la PCPR ha defendido el derecho económico de los ciudadanos mediante la fiscalización de las corporaciones públicas de servicios básicos esenciales de provisión de agua y energía eléctrica. Con respecto a esta última, la PCPR tuvo que solicitar la intervención de las cortes ante la negatoria de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) en proveer la información necesaria para corroborar el buen uso de la fórmula de facturación. Por el alto conocimiento experto requerido para realizar semejante tarea, la PCPR solicitó que la AEE costeara los gastos de una compañía externa utilizando una provisión de la ley orgánica de la PCPR, lo cual la AEE se negó a acatar.

Lamentablemente, el tribunal concluyó que la petición de la PCPR excedía su marco jurisdiccional bajo la ley, desestimando su solicitud¹². Años más tarde, la AEE admitió los resultados preliminares de la investigación efectuada, justificando el estudio solicitado por la PCPR; determinado, ante su insolvencia, que la administración no fue llevada a cabo correctamente, incluyendo la introducción de gastos improcedentes en la fórmula de computación de la factura de energía eléctrica a sus abonados. Ante los fallos recurrentes de la AEE, el Estado procedió a la privatización de la corporación pública.

En cuanto al agua potable, Puerto Rico cuenta con un sistema de facturación de agua debidamente regulado, el cual pasa por un proceso de análisis detallado y minucioso para llegar a determinar el coste del agua. A pesar de ello, el sistema de facturación sufre cambios que, se entiende, afectan a la ciudadanía en general y, sobre todo, al ciudadano con escasos recursos.

La PCPR se consagró a la tarea de participar en las vistas públicas realizadas por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), que propuso subir el coste del metro cúbico de agua, añadiendo para ello un cargo especial y un Cargo de Cumplimiento Ambiental Regulatorio conocido como el CCAR. La PCPR y otros sectores del país se opusieron vehementemente a dicha subida y, especialmente, a la imposición de cargos adicionales. A pesar esta importante oposición y de basarse la imposición en una mala administración, fueron finalmente impuestos. En atención a lo indicado, la situación actual registra aumentos anuales del 5%, por un periodo de cinco años ante la recurrencia de los mismos actos denunciados por la PCPR en el pasado.

Relacionado con el cobro del agua, la PCR atendió una comunidad que estuvo por más de diez años pagando por los servicios de alcantarillado pese a no disponer de estos. Logró, con ello, que les fuese devuelto el dinero facturado, logrando el recobro de 73.456 Dólares de los EUA que le fueron devueltos a la ciudadanía mediante una concesión de crédito en su factura de agua. Dicha situación produjo un resultado favorable para los habitantes del área, trayendo como consecuencia que la mencionada Corporación haya sido más minuciosa en adelante a la hora de cobrar por concepto de alcantarillado en todo el territorio nacional.

Por otro lado, la PCPR también ha fiscalizado de cerca el que la AAA facture de forma estimada el consumo del agua sin hacer una lectura concreta. Esta práctica, habitual en el proceder de la corpora-

Vigilancia y exigibilidad de los servicios básicos esenciales

¹² Caso Núm. IE 02-0304-810.

ción en muchos sectores del país, ha sido frenada por la política de denuncia activa emprendida por la PCPR, que ha tomado un rol activo en la frente a dicha práctica mediante la orientación y apoyo a la ciudadanía particular en sus reclamos a través de los procedimientos establecidos en la Ley 33/1985 sobre revisión de cargos ante la AAA.

Particularmente, se ha velado por la aseveración de la AAA sobre hurto de agua a los ciudadanos en miras a negarles ciertos derechos a la revisión de cargos. Ante la gran demanda de dicho servicio, este se ha traducido en la dedicación de espacios televisivos en los programas noticiosos. La PCPR ha acordado con cadenas televisivas espacios para la discusión de temas de interés en los cuales la oficina haya intervenido o tenga especial conocimiento por guardar jurisdicción sobre el mismo. En este sentido, se han incluido en dichos espacios los temas recogidos en la Ley 33/1985; aumentos tarifarios en el precio del agua y responsabilidades ambientales de los dueños de pozos sépticos, entre tantos otros.

Protección del medio ambiente

En otro caso, la PCPR intervino ante una emergencia ambiental ocurrida en una granja del Municipio de Corozal, debido a que fuertes aguaceros, provocados por un sistema climatológico hicieron que, en el área de la pollera, el cúmulo de la «gallinaza» se desbordara hacia el río. Esto provocó contaminación de agua y contaminación del aire. La Procuraduría procedió a citar de forma expedita a una Vista Ocular Inter-agencial para lograr el compromiso y las acciones inmediatas de las agencias concernientes. A dicha vista comparecieron la JCA, los Departamentos de Agricultura y Recursos Naturales, el Programa de Salud Ambiental, el propietario de la Granja y los funcionarios de la PCPR lográndose, con ello, que el propietario admitiera que no contaba con un plan de manejo de desperdicios para eliminar la «gallinaza».

En atención a ello, el propietario implementó algunas medidas paliativas como colocar pacas de heno que formaran un dique y evitasen que el flujo de la «gallinaza» siguiera llegando al río, evitando así que continuase el vertido contaminante. Además, se recomendó la creación de zanjas de infiltración de manera preventiva, la alternativa de preparar una estercolera y conseguir sacos de cal y dispersarla en el área donde se acumula la «gallinaza» en la granja. La JCA emitió una notificación de multa por 41.000 Dólares de los EUA por violaciones a las leyes y reglamentos ambientales. El propietario se comprometió a realizar un Plan de Manejo con la aprobación de la JCA.

Sobre la sana convivencia y ante la aprobación de Códigos de Orden Público en los pueblos limítrofes, la ciudadanía de un municipio solicitó la intervención de la PCPR en virtud del descontrol sobre negocios que mantenían hasta horas de la madrugada actividades que impedían el pleno disfrute de un ambiente adecuado en sus hogares. Se logró con ello agilizar la aprobación de un código de orden para dicho municipio, el cual restringe la operación de aquellos negocios que afectan la tranquilidad de los residentes de dicho pueblo, así como la intervención de las agencias estatales frente a aquellos negocios, que obstinadamente, continuaban violando las restricciones de sus permisos.¹³

¹³ Caso Núm. PEAA-03-203-010.

Por lo que respecta a la protección del Derecho de propiedad, la PCPR intervino frente a la JCA en relación con ruidos que una fábrica de postes de tendido eléctrico realizaba fuera de las en que tenía autorizado. Ésta emitía ruidos que sobrepasaban los límites reglamentarios y, por ello, se le ordenó la siembra de árboles en la colindancia que, no solo contuvieran el ruido de sus operaciones, sino que atrapara el polvo fugitivo.

Eficacia del Derecho de propiedad

Del mismo modo, la PCPR intervino en dos casos en que se apoyaba a los residentes para que ejercitasen sus derechos frente a la violación de los códigos o buenas prácticas de la construcción de sus viviendas, a fin de que ejercieran sus responsabilidades las agencias gubernamentales ante los contratistas que dejaron a las familias afectadas con sus ahorros depositados en viviendas inservibles.

En el primer caso, en clara inobservancia de los planos aprobados, un contratista dejó de poner un 20% de los pilotes de asentamiento requeridos para la solidez de un proyecto de viviendas múltiples. Esta irregularidad supuso el agrietamiento de la estructura, en tal magnitud, que se filtraba agua en los apartamentos los días de lluvia. Por ello, el contratista tuvo que reembolsar a los dueños el dinero invertido. En el otro caso, una comunidad de más de 20 casas quedó inhabilitada ante un derrumbe y deslizamiento de terreno que destruyó 4 casas y amenazó con destruir el resto en lo que, se presume, fue una inobservancia del estudio del terreno del contratista, que no realizó muros de contención que pudieran minorar sus ganancias. En la actualidad, este asunto continúa pendiente de tramitación judicial.

5. GARANTÍAS

En el año 2008, en coordinación con las ONG's interesadas, la PCPR tuvo que defenderse de la JCA ante la corte apelativa, en asunto resuelto favorablemente ante el tribunal de primera instancia, por no mantener disponible un documento del Área de Asesoramiento Científico que debía ser parte del proceso como documento público en la declaración de impacto ambiental frente a unos terrenos que se pretendía vender por el Gobierno a unos inversionistas¹⁴. En este asunto, se entendía que los terrenos eran de alto valor ambiental y que los documentos negados al público y la prensa demostraban esta circunstancia.

Garantías administrativas y contenciosas

La posición de dichas organizaciones y la PCPR fue la de considerar que esa información es de naturaleza pública y no podía ser negada; especialmente, por tratarse de terrenos de interés ambiental. Sin dicha información, las ONG's y la ciudadanía no podían ejercer su rol efectivo de fiscalización de la actuación del Gobierno. La JCA, transcurridos varios meses de pleito, retiró la objeción al inversionista, apartando su proyecto.

La PCPR interviene constantemente con Asociaciones de condominios que, ante el desconocimiento de la ley, cometen actos contra sus residentes. Aunque la jurisdicción sea del Departamento de Asun-

¹⁴ Caso Núm. KLAN 2008-0171.

tos del Consumidor o la propia comisión de querellas del propio condominio la PCPR interviene en la educación y orientación de los entes administrativos, haciéndole ver las violaciones de leyes y derechos que cometen, a fin de corregir sus acciones. Por otro lado, también actúa en casos contra la Administración de Vivienda Pública (AVP), la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, el Departamento de Vivienda y el Centro de Recaudación de Impuestos Municipales (CRIM) sobre la solicitud de servicios y dilación en su ofrecimiento, así como en aquellos en que se producen fallas en los procedimientos de prestación de servicios por parte de las agencias.

En cuanto al CRIM, se vela por la imposición de impuestos correctos o la otorgación de las exenciones contributivas correspondientes de los adquirentes de propiedades.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

Víctimas de violencia de género

Ante el incremento del número de casos de violencia doméstica en Puerto Rico, incluyendo en los residenciales públicos, la PCPR recomendó a la AVP que se incluyera como razón de traslado de un complejo a otro el haber sido víctima de violencia doméstica. Esta decisión vino motivada por el reclamo de la ciudadanía que demandaba una intervención que permitiese aligerar los procesos de traslado de los afectados, en tanto parte de la sociedad puertorriqueña¹⁵. En la actualidad, la AVP mantiene entre sus instrucciones el traslado prioritario de este colectivo por considerar la existencia de un riesgo cierto por su condición de víctimas.

¹⁵ Caso Núm. PON-07-00736-131 y caso Núm. IE-030403-093.

16. URUGUAY*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 2.1 Alojamiento de urgencia. 3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 3.1. Calidad de la vivienda; 3.2. Servicios domiciliarios. 4. GARANTÍAS: 4.1. Información y participación; 4.2. Garantías administrativas. 5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) recibió en 2015 una denuncia presentada por un grupo de personas que habitaban un Complejo Habitacional de Montevideo, administrado al momento de la denuncia por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Ésta ponía de manifiesto la eventual violación del derecho a la vivienda por parte del Estado, así como los procedimientos supuestamente irregulares seguidos por la ANV para implementar el realojo de las personas referidas.

El caso tomó relevancia pública debido a las denuncias presentadas ante diferentes instancias estatales, además de la propia INDDHH. Esto supuso la movilización de los vecinos, la intervención de diferentes actores políticos, institucionales y sociales y la cobertura de los medios de comunicación masiva.

Debido a la relevancia y cobertura que adquirió el proceso, la Institución realizó un informe exhaustivo del caso, analizando en profundidad el derecho a la vivienda y los aspectos más relevantes de la normativa nacional e internacional (II. 1.1) sobre esta materia, instando a la ANV a realizar evaluaciones parciales y/o definitivas del proceso de relocalización de los habitantes del complejo habitacional¹.

**Intervenciones de la
Institución Nacional
de Derechos
Humanos y
Defensoría del
Pueblo de Uruguay**

* *Abreviaturas:* ANV = Agencia Nacional de Vivienda, BHU = Banco Hipotecario de Uruguay, BPS = Banco de Previsión Social, BSE = Banco de Seguros del Estado, CAC = Comisión Administradora del Complejo Habitacional, INDDHH = Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, INAU = Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay, UTE = Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas.

¹ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

2.1. Alojamiento de urgencia

Alojamientos de urgencia

La INDDHH recibió en 2013 dos denuncias relativas al funcionamiento de dos Albergues para niños y adolescentes del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) con referentes femeninos mayores de 18 años en situación de violencia familiar. Se trata de alojamientos de urgencia en situaciones extraordinarias.

Ambas denuncias plantearon que no existían espacios de contención adecuados, ni acompañamiento y seguimiento de las situaciones de violencia produciéndose, además, actos de revictimización. Ante la primera denuncia, la INDDHH solicitó los informes de supervisión de los últimos 12 meses de todos los albergues de estas características dependientes del INAU.

Albergues para niños y adolescentes

En la primera resolución, emitida en marzo de 2013, la INDDHH resaltó la preocupación por la información obtenida en relación con uno de los albergues sobre el que se informó lo siguiente: *«presenta debilidades y mucha rotación de los integrantes del equipo, no han logrado sostener un proceso metodológico que les permita lograr los resultados esperados para el perfil. Han tenido denuncias sobre las intervenciones con la población atendida que han sido procesadas dentro del proceso de supervisión, realizando las investigaciones correspondientes e informando las conclusiones»*.

La auditoría interna del INAU había realizado, además, una serie de recomendaciones en función de las debilidades constatadas, entre las que figuraba la rescisión del convenio vigente, dada la gestión deficitaria, *«a fin de no continuar perpetuando situaciones que atentan contra el ejercicio de derechos de los niños/as y sus madres.»*

La INDDHH recomendó fortalecer los recursos humanos a fin de realizar una supervisión periódica y adecuada de los albergues para niños y adolescentes con referentes femeninos mayores de 18 años en situación de violencia intrafamiliar, así como que se procediese, en el plazo de 60 días hábiles, a realizar un plan de acción que permita mantener la actual cobertura e iniciar los procedimientos administrativos necesarios para la rescisión del Convenio celebrado entre INAU y la Asociación Civil a cargo del albergue, respetando las garantías del debido proceso.

Con posterioridad a esta resolución, se recibió la segunda denuncia vinculada al funcionamiento de otro de los albergues. En este caso, la INDDHH consideró conveniente realizar una visita de conformidad con lo previsto en el artículo 35, apartados a, b, c y f de la Ley N.º 18.446, de 24 de diciembre de 2008, de creación de la INDDHH².

En este contexto, se planteó como objetivo determinar las condiciones en que se cumple el convenio entre el INAU y la organización que lo gestiona; en particular, la integralidad y las estrategias de contención y apoyo en las rutas de salida de las situaciones de violencia intrafamiliar. Se diseñó un plan de inspección consistente en las siguientes medidas:

² Vid. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2680201.htm>

- La realización de la visita sin previo aviso;
- La presentación del equipo y la realización de una entrevista semi pautada al encargado de turno;
- Recorrido general de las instalaciones, espacio habilitado para talleres o jornadas de estudio, trabajo, ocio y/o recreación, y
- La realización de entrevistas semi pautadas con varias madres y con personal de cocina y diálogo informal con otros funcionarios.

A partir de la información obtenida, la INDDHH realizó una serie de recomendaciones al INAU, vinculadas a la necesidad de brindar al equipo de trabajo de este albergue, talleres de capacitación en materia de violencia hacia las mujeres, niños y adolescentes, con especial énfasis en el trabajo de equipo y el trabajo en red, así como que el equipo multidisciplinar fortaleciese las herramientas de articulación con otras instituciones a los efectos de lograr una amplia cobertura educativa y/o de cuidados de los niños y adolescentes. Con ello se buscó favorecer las posibilidades de continuidad o reinserción laboral de las mujeres, que se instrumentase un Plan de seguimiento cercano y sistemático para observar la revisión de los abordajes técnicos y que dotase al albergue del mobiliario adecuado a las necesidades de la población alojada³.

3. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

3.1. Calidad de la vivienda

En noviembre de 2015, la INDDHH emitió una resolución dirigida al Banco de Previsión Social (BPS), a partir de que el ocupante de una vivienda cedida por el BPS desde el año 2010 denunciase que ésta presentaba importantes humedades en los cimientos, haciéndola inhabitable. De acuerdo con un informe médico adjunto a la denuncia, el denunciante padecía una afección respiratoria crónica que requiere controles y valoración médica permanente e, incluso, una eventual intervención quirúrgica. Luego de las actuaciones de la Institución, el denunciante informó a la INDDHH que, efectivamente, se le había otorgado una nueva vivienda, por lo que se dispuso el archivo de las actuaciones.⁴

Condiciones de habitabilidad de la vivienda

3.2. Servicios domiciliarios

En agosto de 2012 la INDDHH recibió una denuncia de un grupo de vecinos de un asentamiento irregular en el Departamento de Maldonado. Manifestaron que habían reclamado oportunamente a la Intendencia la regularización del asentamiento, la construcción de caminería y la instalación de servicios de agua potable y luz eléctrica por parte de Obras Sanitarias del Estado y la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).

³ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

⁴ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

**Regularización de
asentamientos
humanos irregulares**

La INDDHH realizó gestiones ante el gobierno departamental y, dada la problemática social en la zona, se involucró a la Mesa Interinstitucional de Maldonado en la que participan varios organismos públicos.

De acuerdo con las competencias asignadas por los artículos 25 y 26 de la Ley N.º 18.844, la INDDHH recomendó a la Intendencia de Maldonado que se continuaran implementando las medidas de coordinación interinstitucional *«a los efectos de avanzar, dentro de los planes y programas específicos de esa Administración, hacia una solución integral a la situación de las personas que habitan en asentamientos irregulares del departamento»*. Complementariamente, se recomendó al organismo involucrado que *«se desarrollen mecanismos de comunicación permanente»* con los vecinos involucrados, *«de forma tal de habilitar soluciones participativas y con fuerte apoyo social»* para resolver el tema objeto de denuncia.

En marzo de 2017, la INDDHH recibió a una denunciante que planteó irregularidades en el pago de la tarifa de saneamiento del complejo de viviendas, administrado por la Agencia Nacional de Viviendas (ANV). Se celebró un acuerdo de pago por parte de los copropietarios favorable a lo planteado por la denunciante, considerando el Consejo Directivo que se alcanzó, con ello, una solución satisfactoria.⁵

4. GARANTÍAS

4.1. Información y participación

**Acceso a la
información y
participación de
los vecinos**

La INDDHH recibió en abril de 2014 una denuncia presentada por un grupo de vecinos pertenecientes a un Complejo Habitacional de Montevideo. Los denunciantes planteaban que, durante el año 2013, asumieron nuevas autoridades en la Comisión Administradora del Complejo Habitacional (CAC), luego de un proceso en el que se habrían comprobado irregularidades en el funcionamiento de la Comisión anterior. Durante la nueva gestión, habían procurado obtener información sobre los procesos judiciales iniciados por las irregularidades anteriores, detalle de los gastos comunes y el modo de liquidación, así como poder mejorar la participación de todos los vecinos. Por cuanto las gestiones ante la CAC habían sido infructuosas, los denunciantes solicitaron la intervención de la ANV.

En mayo de 2014, la INDDHH recibió una nueva denuncia de una vecina del citado complejo habitacional, quien manifestó que en la Asamblea se había realizado un fuerte operativo de seguridad, limitando la participación de los vecinos. La INDDHH desarrolló la investigación de los hechos denunciados conforme a las facultades que le asigna la Ley N.º 18446.

La Resolución hizo referencia al derecho a la información y participación en las políticas de vivienda. La INDDHH señaló al respecto que el derecho a la información deriva directamente del derecho de expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana

⁵ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

sobre Derechos Humanos, en cuanto brinda a las personas la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por ello, el ejercicio del derecho a la participación en las políticas de vivienda va de la mano de la posibilidad de acceder a información clara, oportuna y veraz. Asimismo, la INDDHH recordó que el derecho a la participación se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Uruguay.

La INDDHH entendió que la existencia de las Comisiones Administradoras de Complejos Habitacionales constituye un mecanismo fundamental de participación. Además, señaló que la ANV, en su calidad de propietaria de los Complejos Habitacionales y como actora estatal en materia de políticas nacionales de vivienda, cumple un rol clave para garantizar dichos derechos. La INDDHH recomendó a la ANV la adopción, en el plazo de tres meses, de medidas tendentes al fortalecimiento de los mecanismos de supervisión que permitan garantizar el acceso a información clara, veraz y oportuna a todos los habitantes del Complejo Habitacional y la participación amplia de todos ellos, a fin de generar un clima de entendimiento para la eventual toma de decisiones⁶.

4.2. Garantías administrativas

En noviembre de 2014, la INDDHH emitió una recomendación a la ANV tras recibir una denuncia referida a una eventual violación del derecho de propiedad sobre la vivienda. Según la denunciante, el apartamento ubicado en el piso superior a su vivienda habría sido ocupado por distintas familias en calidad de intrusos⁷. Como consecuencia de esta ocupación, el apartamento habría sufrido graves daños estructurales, principalmente en el sistema de cañerías. La denunciante señaló que ya había realizado varios trámites ante el municipio correspondiente y la Defensoría del Vecino de Montevideo. Asimismo, dijo haber ejercido acciones judiciales, habiéndose reunido en varias ocasiones con funcionarios de la ANV.

Luego de la intervención de la INDDHH, la denunciante comunicó su conformidad con la intervención operada por la ANV respecto a su vivienda, subsanando los daños sufridos en pintura e instalación eléctrica, quedando resuelto el asunto de manera satisfactoria.⁸

5. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

En agosto de 2012, la INDDHH solicitó información al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y al Banco de Seguros del Estado (BSE) con respecto a la situación de un joven, mayor de edad, con ahorros del BHU, a quien se le había negado, por parte de esta institución bancaria, el acceso a un préstamo para la compra de una vi-

**Protección de las
personas con
discapacidad**

⁶ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

⁷ Comúnmente denominados como 'ocupas'.

⁸ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

vienda. El motivo de la negativa del BHU se basó en que el BSE no accedía a contratar con el denunciante un seguro de vida por cuanto éste padecía una incapacidad parcial leve.

La INDDHH comunicó a ambos organismos que, tales decisiones, vulneraban el marco normativo que integra el bloque de constitucionalidad vigente en Uruguay (II. 1.1), recomendando al BHU y al BSE que:

1) Se resuelva conforme a las normas citadas en los párrafos anteriores, y en el plazo más breve posible, la situación de la persona denunciante (...), de forma que pueda acceder a sus derechos sin obstáculos basados en consideraciones discriminatorias de ningún tipo.

2) Se actualicen las normas y procedimientos internos de ese Banco respecto a personas con discapacidad a los efectos de cumplir estrictamente con las normas de jerarquía constitucional vigentes en la República. Esto implica que no se repitan situaciones en que personas con discapacidad puedan ser discriminadas sin fundamento constitucional al acceso de los bienes o servicios ofrecidos por esa institución.

3) La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo dará seguimiento a estas recomendaciones de acuerdo a sus competencias, y manifiesta su disposición de colaborar con las autoridades del Banco (...) a los efectos de superar las malas prácticas verificadas en el caso objeto de esta comunicación⁹.

⁹ <http://inddhh.gub.uy/category/informesanuales/>

17. VENEZUELA*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Datos y planes. 2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA. 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN: 3.1. Ayudas al alquiler o a la compra; 3.2. Alojamiento de urgencia. 4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: 4.1. Calidad de la vivienda; 4.2. Servicios domiciliarios. 5. GARANTÍAS. 6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA. 7. FUENTES EN INTERNET.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

La Defensoría del Pueblo (DdP) en el marco de sus atribuciones constitucionales y de ley, ha presentado ante la Asamblea Nacional, específicamente, a la Comisión de Administración y Servicios, algunas iniciativas de ley. Entre estas, tenemos:

Anteproyecto de Ley de Adquisición de Propiedad para Arrendatarios en Condición Especial (2010), que tiene por objeto garantizar el derecho que tienen todos los arrendatarios y arrendatarias a una vivienda, estable y digna, que pueda asegurar su calidad de vida, mediante la adquisición de la vivienda por haberla habitado por un tiempo igual o mayor a 20 años.

En tal sentido, en el anteproyecto se propuso consagrar el derecho del arrendatario a exigir la adquisición de la vivienda a través de un proceso judicial desarrollado acorde con los postulados contenidos en

**Atribuciones de
la Defensoría**

* *Abreviaturas:* ANC = Asamblea Nacional Constituyente, Asodevpirlara = Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal del Estado Lara, Asuselectric = Asociación de Usuarios de Servicios Eléctricos de Venezuela, CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, DdP = Defensoría del Pueblo, FONDUR = Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, IMGRAD = Instituto Municipal de Gestión de Riesgo y Administración de Desastres, INDECU = Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, INDEPABIS = Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, IPC = Índice de Precios al Consumidor, MINHVI = Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, ODM = Objetivos de Desarrollo del Milenio, PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, TSJ = Tribunal Supremo de Justicia, SUDEBAN = Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras, SUNAVI = Superintendencia Nacional de Arrendamientos de Vivienda, SUNDDE = Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos.

la CRBV. Se planteó, a su vez, que el precio de la vivienda no sea determinado por el propietario ni por las leyes del mercado, sino que fuera fijado luego de un peritaje elaborado con base en el valor de los materiales y la mano de obra utilizada, excluyendo ajustes por ubicación geográfica, inflación o construcción de obras públicas.

Anteproyecto de Ley de Procedimiento de Arrendamiento Inmobiliario para Inmuebles destinados a Vivienda (2010), que persigue establecer el procedimiento judicial que garantice el respeto de los derechos de los arrendatarios, arrendatarias, subarrendatarios o subarrendatarias a una vivienda digna, adecuada, segura, estable, cómoda, higiénica, con servicios básicos, a objeto de evitar su violación. En tal sentido, en esta iniciativa se propuso que el proceso judicial vinculado con el arrendamiento inmobiliario tenga como norte el mínimo sacrificio de persona que sea objeto de desalojo por decisión judicial, así como los principios de humanización y solidaridad de las actuaciones judiciales, velando siempre por el respeto de los derechos humanos de las personas que puedan ser objeto de desalojos.

Protección de las personas sin hogar

En esa dirección, se planteó consagrar que nadie pueda ser forzado a desalojar, desocupar o permitir perturbaciones en la vivienda que utilice como hogar de sí o de su familia, sin una sentencia definitivamente firme, prohibiendo en consecuencia las medidas de secuestro o cualquier medida innominada que tengan como fin la perturbación o desposesión del bien inmueble que disfruta la arrendataria o el arrendatario. Asimismo, se propuso consagrar que en las desocupaciones o desalojos el Juez debe garantizar que su ejecución no dé lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos.

A tal efecto el Juez, deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las personas puedan disponer de un centro de abrigo temporal, cuando no cuenten con posibilidades de brindarse resguardo por sí mismos. Incluso, el Juez está facultado para suspender las ejecuciones de sentencias que conlleven al desalojo o desocupaciones de viviendas, cuando existan razones suficientes que atenten contra los derechos humanos de las personas que habitan en el mismo. Para hacer realidad esta disposición, se reconoce la obligación del Estado de disponer de centros de abrigo provisional para las personas que por una u otra circunstancia haya sido objeto de ejecución de medida de desalojo y no pueda brindarse resguardo por sí mismos.

Los proyectos de Ley presentados contemplaban la necesidad de respetar en todo momento, la dignidad de la persona o el grupo familiar, durante el proceso de desalojo, es decir que se cuidara de no hacerse a altas horas de la noche ni cuando las condiciones atmosféricas fueran adversas o colocaran en riesgo la salud o la vida de la persona¹, promoviendo la defensa y vigilancia de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como de las personas que habitan el inmueble objeto de una eventual desocupación.

¹ Agencia Venezolana de Noticias, *Ramírez destaca que propuesta legal en vivienda incluye humanizar proceso de desalojo*. En: <<http://m.avn.info.ve/contenido/ram%-C3%A9rez-destaca-que-propuesta-legal-vivienda-incluye-humanizar-proceso-desalojo>>, Publicado el 17 de noviembre de 2010. Última revisión 13 de junio de 2016.

De igual forma, la DdP realizó un exhorto (2008) para dar cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. También destacó la necesidad de promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que establecen metas concretas para disminuir las familias sin hogar, y recomendó el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a vigilar el comportamiento del mercado de arrendamiento, para asegurar la protección de los sectores de mayor vulnerabilidad, en especial, los niños, niñas y adolescentes que pudieran verse afectados².

En el primer trimestre de 2018, la DdP entregó a la Comisión Permanente para Personas con Discapacidad de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), propuestas y planteamientos para ampliar aun más los derechos en la Constitución de las personas de este sector de la población resaltando el pleno ejercicio de los derechos a la salud, vivienda, educación, alimentación, cultura, deporte, recreación, participación política y trabajo de este sector.³

1.2. Instituciones

La institución defensorial ha emitido una serie de opiniones e interpretaciones jurídicas, respecto a la ejecución de medidas de desalojo y restitución de inmuebles por órganos judiciales⁴ y ha realizado diferentes recomendaciones a los órganos del Estado con competencia en materia de vivienda y hábitat, a los fines de avanzar en las políticas, planes y programas referidos a la misma y alcanzar una mejor garantía del derecho a la vivienda en el país.

Por ejemplo, en 2008 exhortó al ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat, a asegurar el acceso de las personas con discapacidad, con seguridad y autonomía, y en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, a los espacios, equipos urbanos, edificios, servicios de transporte, sistemas de información y comunicación, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones públicos o abiertos al público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Por otra parte, y dada la problemática de vivienda suscitada en el país durante 2010 y 2011, por motivo de las fuertes lluvias que afectaron a 10 estados del país, se creó la Defensoría Delegada Especial de Vivienda y Hábitat⁵ con Competencia Nacional y tiene entre sus atribuciones, realizar estudios con el fin de proponer recomendaciones para la adopción, implementación o modificación de políticas públicas vinculadas con el derecho a la vivienda y el hábitat partiendo de un enfoque basado en los indicadores de seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, la disponibilidad de los servicios básicos, los

**Recomendaciones
frente a situaciones
de desalojo forzado**

**Actuaciones frente a
desastres naturales**

² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual 2008*. p. 187.

³ <http://www.correodelorinoco.gob.ve/entregan-a-la-anc-propuestas-para-ampliar-derechos-de-personas-con-discapacidad/>

⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual 2004*. pp. 563-627.

⁵ Resolución n.º DdP-2011-034 de 2011. Gaceta Oficial 39.619, del 18 de febrero de 2011.

**Protección
institucional del
Derecho a la vivienda**

gastos soportables, la habitabilidad y accesibilidad, así como su estrecha relación con el derecho humano a la ciudad.

Igualmente, deberá contribuir con el diseño y adopción de las acciones que garanticen la efectiva defensa y vigilancia del Derecho Humano a una vivienda digna, frente a cualquier circunstancia que implique su amenaza o vulneración. Además de continuar con el seguimiento de las políticas públicas relacionadas con el sector, así como también colaborar en las actividades de formación, promoción y divulgación sobre los derechos en materia de vivienda y hábitat.

1.3. Datos y planes

La DdP desde 2001 hasta 2017, ha recibido un total de 30.596 denuncias, quejas y peticiones referidas a la vulneración del derecho a la vivienda. De ellas, 3.615 casos se refieren a vulneraciones a la tenencia (irregularidades en la adjudicación de la vivienda); 781 están relacionadas con la asequibilidad (solicitudes de adjudicación denegadas o no atendidas); 145 se encuentran vinculadas a la habitabilidad (mala calidad de vivienda y falta de servicios básicos); 102 a gastos soportables (condiciones de adjudicación, arrendamiento y adquisición); 68 se establecieron por disponibilidad de recursos para materiales e infraestructura (falta de recursos para mejorar la infraestructura) y, 518 sobre otras situaciones que afectan la realización del derecho (paralización de obras, incumplimiento de construcción, petición y falta de oportuna respuesta).

Así mismo, esta institución de Derechos Humanos realizó 24.701 orientaciones en materia de inquilinato en el periodo antes mencionado.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

Desalojos forzados

La DdP respecto a las múltiples denuncias recibidas respecto a los desalojos forzados⁶, fijó posición sobre el tema, toda vez que esta acción, es contraria a la dignidad humana y atenta contra la integridad física y psicológica de los miembros de las familias ocupantes.

En 2008, exhortó al Poder Ejecutivo Nacional a asegurar la aplicación de todas las medidas posibles para promover la realización progresiva del derecho a la vivienda a toda la población, con prioridad en los sectores vulnerables, respetando los principios de asequibilidad, disponibilidad, calidad y seguridad de la vivienda, además de los servicios públicos.

**Emergencia
habitacional**

En 2010 la institución conjuntamente con otras instituciones del Estado, como el Instituto Municipal de Gestión de Riesgo y Administración de desastres (IMGRAD) y el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, junto con la comunidad orga-

⁶ Para mayor información respecto a las actuaciones de la Institución defensorial durante 2008-2011 respecto a los casos de desalojo, ver Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo. Disponibles en: <<http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>>.

nizada, participaron en una serie de mesas de diálogo a los fines de velar porque se garantice la integridad de los habitantes del sector Federico Quiroz, en la parroquia Catia del (Distrito Capital), luego que la zona fuera declarada Área de Emergencia Habitacional, según decreto presidencial 8.042.

Debido a ello, se realizaron mesas de diálogo, con el objeto de realizar un proceso de depuración de los datos correspondientes al censo aplicado en la comunidad para prevenir algún desalojo arbitrario.

De igual forma, se llevó a cabo el seguimiento donde se verificó el funcionamiento de los consejos comunales, en vista de que algunos no están operativos en la zona, por cuanto sus miembros forman parte de las familias reubicadas.

Por otro lado, la DdP dedicó ingentes esfuerzos respecto a los casos relacionados con los créditos indexados⁷ en el país. Esta oferta del mercado financiero, que afectó durante la última parte de la década de los 90 y comienzos de la presente a solicitantes de préstamos bancarios, fundamentalmente para la adquisición de vivienda y automóviles, ha estado presente de manera reiterada en el debate público, luego de que la Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal del Estado Lara (Asodevипrilara) introdujera una acción de amparo ante el TSJ en el año 2001.

En dicha ocasión, la DdP se hizo parte en la acción de amparo solicitando a la Sala Constitucional que se ordenara a la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras (SUDEBAN), al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDECU), actual Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos-SUNDDE) y a todas las instituciones financieras, que dieran inicio a un procedimiento en el que se estableciera un nuevo sistema de pago de los créditos hipotecarios y habitacionales, adicionalmente al recálculo de las deudas y las acreencias. También se solicitó que se suspendieran todas las ejecuciones de hipotecas y juicios que se realizaban por razón de estos créditos hipotecarios.

**Vigilancia del
mercado financiero**

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra⁸

Durante 2002, la DdP ante el incumplimiento de adjudicaciones de viviendas de comunidades que esperaban los resultados adquiridos por el Estado, actuó como mediadora a través de la coordinación de una mesa de diálogo, en la que participaron los afectados y representantes del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) y el Consejo

**Incumplimientos en
las adjudicaciones de
viviendas**

⁷ Los créditos indexados o mexicanos, son créditos fundamentados en el cobro de intereses sobre los intereses; lo cual prolonga la deuda indefinidamente y la hace virtualmente impagable. Defensoría del Pueblo (2003) Anuario de Derechos Humanos 2002, pp. 424-425.

⁸ Para visualizar los casos aquí expuestos en su totalidad, se recomienda ver los Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo 2002, 2009, 2011, 2012 y 2013 en: <<http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>>.

**Usuarios y
consumidores del
mercado inmobiliario**

Municipal de Derechos del Niño y el Adolescente, entre otros. Gracias a esta intervención, se logró la adjudicación de las primeras siete viviendas en un desarrollo denominado Ciudad Miranda (estado Miranda).

En 2009 ante la petición realizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), mediante oficio 09-0071 del 28 de abril de 2009, actuó ante la admisión de la demanda por intereses difusos y colectivos de los usuarios y consumidores del mercado inmobiliario, interpuesta por la Asociación de Usuarios de Servicios Eléctricos de Venezuela (Asuselectric de Venezuela), contra la Cámara Inmobiliaria de Venezuela y sus Cámaras Regionales, la Cámara Venezolana de la Construcción y sus Cámaras Regionales y las Empresas Promotoras, Constructoras y Financiadoras de Viviendas y Desarrollos Habitacionales inscritas o no en dichas Cámaras y sus capítulos, contra la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS, actual SUNDDE) y por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MINHVI). La referida demanda está relacionada con el cobro por parte de las constructoras de viviendas del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En ese sentido, el 5 de noviembre de 2009 la DdP participó en la audiencia preliminar en la que se esgrimió que, en este caso, resultaba vulnerado el derecho a la vivienda y el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad consagrados en los artículos 82 y 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en perjuicio de los usuarios y usuarias del mercado inmobiliario.

En 2011 un grupo de familias del Conjunto Residencial Auyantepui, ubicado en Macaracuay del Municipio El Hatillo, estado Miranda; organizados en Consejo Comunal, acudió a la DdP con el fin de solicitarle su intercesión ante la Junta Administradora designada por el Tribunal Supremo de Justicia, para que fuesen incorporados en calidad de observadores y se pueda culminar el proyecto habitacional mencionado.

Los voceros afectados (representando más de 800 familias) fueron recibidos por representantes de la DdP quienes, tras escuchar las peticiones y argumentos de estas personas, manifestaron el interés y disposición de la institución defensorial en acompañarlos a los fines de velar por el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, se presentó a los adjudicatarios algunas recomendaciones entre las que destaca: que elaboren un documento, tipo resumen, que exponga las condiciones en que se encuentran las obras del Conjunto Residencial Auyantepui, en cada una de sus etapas, el cual posteriormente deberá ser enviado a la Junta Administradora y a cada uno de los organismos que la integran a los fines de conocer los avances y retrasos en la construcción. Incluyendo la DdP.

En fecha 14 de mayo de 2013, se consignó ante el Tribunal Primero de Primera Instancia de Mediación, Sustanciación y Ejecución del Circuito Judicial de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del Área Metropolitana de Caracas escrito de opinión, respecto de la acción de amparo interpuesta por los ciudadanos GB y GG contra la ciudadana YR, debido a la presunta vulneración de su derecho de

**Acción de amparo
ante desalojos
forzosos**

acceder en forma libre al inmueble que constituye su vivienda, toda vez que la demandada les privó de tal derecho al cambiar las cerraduras y realizar un desalojo forzoso sin una orden judicial.

En tal sentido, en dicha opinión se argumentó que en estos casos se debe actuar conforme a lo establecido en la ley especial que rige la materia, sin emplear vías de hecho que perturbe la posesión de un inmueble. Debido a ello, se solicitó que se declare con lugar la acción de amparo constitucional y en consecuencia se ordene la restitución de la situación jurídica infringida.

En fecha 14 de mayo de 2013, el Tribunal Primero de Primera Instancia de Mediación, Sustanciación y Ejecución del Circuito Judicial de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del Área Metropolitana de Caracas declaró con lugar la acción de amparo interpuesta, ordenando la restitución de los accionantes a su condición de inquilinos.

Asimismo, se ordenó la remisión de las actuaciones del expediente al Ministerio Público a los fines de que se tomen las medidas correspondientes.

En el transcurso de 2013, la DdP asistió a las reuniones relativas a la Mesa Técnica Interinstitucional Permanente de «Desalojos Arbitrarios», dirigida por el TSJ e integrada por abogados representantes de la Sala Constitucional y Sala de Casación Civil, Vicepresidencia, MINHVI, Superintendencia de Arrendamientos Inmobiliarios, Ministerio Público, Defensa Pública y esta Institución Nacional de Derechos Humanos.

El objetivo principal de dichas reuniones fue abordar el tema de los desalojos arbitrarios y desmitificar el contenido de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios como facilitador de la pérdida del derecho a la propiedad sobre los bienes inmuebles que se encuentren arrendados, así como articular políticas institucionales que permitan un mayor y mejor cumplimiento de las disposiciones normativas y la ejecución efectiva de las sentencias que han sido dictadas en dicha materia.

Además de ello en el transcurso de 2015, la DdP participó en las mesas de trabajo convocadas por el TSJ, en donde estuvieron presentes la SUNAVI, los movimientos sociales en defensa de los inquilinos y de los propietarios, el Ejecutivo Nacional, la Defensa Pública y el Poder Judicial, a objeto de elaborar y aplicar un protocolo de actuación conjunta con la finalidad de brindar solución integral en todas las causas que se encuentren en fase de ejecución, para efectuar las reubicaciones de los inquilinos afectados por medidas de desalojo a favor de pequeños propietarios.

En la actualidad se logró, presentar propuestas al Presidente de la Comisión Permanente para Personas con Discapacidad de la ANC, Emilio Colina, las cuales fueron consensuadas con participación de representantes del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, Misión José Gregorio Hernández y constituyentes en materia de discapacidad, reivindicando el derecho a la vivienda.

Igualmente, desde esta Institución, se vienen realizando de forma permanente mediaciones, con los propietarios e inquilinos, a los fines de lograr las entregas de forma voluntaria de los respectivos inmuebles con sentencia definitivamente firme.

Desalojos arbitrarios

Reubicación de inquilinos afectados por medidas de desalojo

La problemática de los pequeños propietarios

En este mismo sentido, se han sostenido reuniones con autoridades del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, a los fines de presentar las denuncias recibidas por parte de esta Institución y a su vez presentar las correspondientes recomendaciones a fin de unir esfuerzos en beneficio de la colectividad y con ello cumplir con los fines del Estado.

Por otra parte, se realiza la articulación con representantes de la Defensa Pública con competencia en materia civil y administrativa especial inquilinaria y para la defensa del derecho a la vivienda, para atender en especial la problemática de los pequeños propietarios, lográndose avances importantes para la debida atención de las distintas solicitudes presentadas ante esta Institución.

Asimismo, la DdP efectúa comisiones semanales a la SUNAVI, con el objeto de participar como órgano garante de los derechos de las partes, en las audiencias de mediación entre pequeños propietarios e inquilinos.

3.2. Alojamiento de urgencia

Durante la fase de emergencia vivida en 2010, por motivo de las fuertes lluvias que afectaron a 10 estados del país, la DdP mantuvo especial atención sobre la actuación de los organismos de seguridad, las condiciones de funcionamiento y administración de los centros de refugio, medidas sanitarias, atención médica y suministro de medicamentos, así como, medidas adoptadas para la atención de personas especialmente vulnerables, tales como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Inspecciones a alojamientos de urgencia

Para ello, se efectuaron un total de 449 inspecciones a refugios localizados en el Área Metropolitana de Caracas, de las cuales, 421 se materializaron en el Municipio Libertador, 24 en el Municipio Sucre y 4 en el Municipio Baruta.

Las mismas fueron realizadas con base en un instrumento de recolección de datos, que permitió sistematizar la información señalada a continuación: Identificación y ubicación de los refugios; Datos de los coordinadores; Condiciones generales de los refugios; Censo de la población albergada; Identificación de niños, niñas y adolescentes; Existencia de alimentos y enseres suficientes para atender a la población; Atención médica; Instituciones públicas presentes; Medidas sanitarias implementadas en el refugio; Medidas implementadas para atender necesidades de poblaciones especialmente vulnerables como niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores; Casos de atención médica especial; Tipos de discapacidades existentes por grupo etario; Verificación de las condiciones de la infraestructura; Verificación de los servicios públicos y Verificación de áreas sanitarias.

La sistematización de dichos datos permitió la elaboración de 13 informes descriptivos de las inspecciones diarias practicadas en el Área Metropolitana de Caracas, así como 03 informes compilados con la información de las inspecciones practicadas del 27 de noviem-

bre al 07 de diciembre, del 27 de noviembre al 13 de diciembre y del 27 de noviembre al 15 de diciembre. La totalidad de estos informes fue remitida a la Comisión Presidencial para la Atención de la Emergencia Causada por las Lluvias en Todo el Territorio Nacional, creada a través del decreto n.º 7.857, de fecha 29 de noviembre de 2010 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 39.562; con la finalidad de que fueran tomados en consideración las recomendaciones que en los informes se planteaban.

Igualmente, se practicaron en el estado Miranda 82 inspecciones a refugios, de las cuales 10 fueron llevadas a cabo en el municipio Andrés Bello, 11 en el municipio Acevedo, 19 en el municipio Brión, 03 en el municipio Cristóbal Rojas, 01 en el municipio Guaicaipuro, 05 en el municipio Páez, 23 en el municipio Plaza, 01 en el municipio Tomás Lander, 01 en el municipio Urdaneta y 08 en el municipio Zamora.

De la información recogida a través de estas inspecciones, se efectuaron 03 informes compilados, los cuáles fueron remitidos a la Comisión Presidencial para la Atención de la Emergencia Causada por las Lluvias en Todo el Territorio Nacional, a objeto de atender las necesidades detectadas en cada uno de los refugios visitados.

Además de ello, se mantuvo presencia defensorial durante todo el mes de diciembre (2010), en la mencionada Comisión Presidencial para la Atención de la Emergencia Causada por las Lluvias en Todo el Territorio Nacional, con la finalidad de articular efectivamente con los integrantes de la misma en la atención de casos de irregularidades detectadas a través de las inspecciones. Finalmente, cabe destacar que, durante el período descrito, la Sala Situacional de la DdP estableció enlaces con los centros de acopio de alimentos e insumos establecidos para la contingencia, entregando los listados contentivos de las necesidades detectadas en distintos refugios.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

En 2010, ante las irregularidades cometidas por la Promotora Parque de La Vega en el Conjunto Parque Residencial Terrazas de La Vega (primera etapa), en la cual muchas viviendas y 150 familias se vieron afectadas producto de los deslizamientos y deslaves que se venían presentando desde 2005, los cuales afectaron directamente a ese conjunto residencial, la DdP instaló 04 mesas de diálogo con las autoridades competentes y los representantes de la promotora del urbanismo Parque La Vega, a fin de mediar, facilitar y acelerar el proceso de resolución de la problemática.

La acción de mediación emprendida por la Institución permitió que los representantes de la Promotora Parque La Vega acogieran el planteamiento de la Defensoría del Pueblo y se comprometieran a entregar una propuesta integral que permitiera dar solución a los propietarios del urbanismo Terrazas de La Vega.

Irregularidades de la Promotora Parque de La Vega

**Demanda de
protección
de derechos e
intereses colectivos**

Suplementariamente, la DdP interpuso ante la Sala Constitucional del TSJ, una demanda de protección de derechos e intereses colectivos contra la Promotora, ante la vulneración de los derechos a la salud y a la vivienda de las familias que adquirieron y que habitan en dicho urbanismo.

En su acción, solicitó al TSJ decretar medidas cautelares, a fin de evitar que durante el proceso y antes de la sentencia definitiva, se concrete la vulneración del derecho a la vida y se agraven las lesiones al derecho a la salud y a una vivienda digna o, en todo caso, se produzca una afectación irreparable que haga inútil la sentencia definitiva.

Entre las medidas cautelares solicitadas figuran ordenar a la Promotora Parque La Vega la reubicación de las 150 familias que habitan en los edificios 9, 10, 11, 12 y 13 del sector 3 de la primera etapa, en viviendas de la misma naturaleza y características, que garanticen a los afectados una calidad de vida similar a la que se ofertó y fue adquirida para el momento de la venta del inmueble.

**Reubicación de
150 familias**

En consecuencia, la Sala Constitucional ordenó «a la sociedad mercantil Promotora Parque La Vega, C.A., presente ante esta Sala un plan detallado para la reubicación de las 150 familias que conforman el Conjunto Parque Residencial Terrazas de la Vega (Primera Etapa) dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la presente decisión, que garantice la reubicación temporal de las mencionadas familias».

Asimismo, ordenó «al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, el Ministro de Estado para la Reconstrucción de Caracas, la Jefa Gobierno del Distrito Capital, la Alcaldía Metropolitana y el Alcalde del Municipio Libertador, implementar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de la medida». A su vez, el órgano adoptó medidas penales contra los constructores Juan Guillermo Álamo y Alberto Rodríguez Jiménez, ordenando la congelación de sus cuentas y la prohibición de salida del país.

4.2. Servicios domiciliarios

Respecto al servicio de agua potable, en 2014 la DdP recomendó a Hidroven, continuar el proceso de incorporación a las comunidades organizadas en la transferencia de la competencia de la prestación del servicio de agua potable.

**Programa defensorial
«Haciendo
Comunidad para los
Derechos Humanos»**

Los consejos para la defensa de derechos humanos, establecidos en las comunidades, a través del Programa defensorial «Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos», también han participado en la vigilancia, promoción y defensa del derecho a la vivienda.

Por ejemplo, en 2014, el Consejo para la Defensa de Pavia (estado Lara), se ha encaminado a continuar abasteciendo a la población de agua potable, coparticipando en la garantía de este derecho, se ha articulado con la empresa Hidroven, las comunas y Consejos Comunales para iniciar la rehabilitación del tanque de almacenamiento de agua, así como realizar ajustes en el cronograma de distribución del servicio.

De la misma forma, en el estado Cojedes, a través de Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, fue expuesta la problemática de agua que presenta la comunidad Punta Brava, Parroquia Manuel Manrique. En este sentido, se sostuvo una mesa de trabajo de la cual resultó el acuerdo con Hidrocentro. Esta Hidrológica evaluó el funcionamiento del pozo de almacenamiento de agua y determinará los horarios de distribución de agua para consumo humano para consolidar el proyecto de acueducto en la parroquia mencionada⁹.

Así mismo en la actualidad, se atendió solicitud de un grupo de familias de los sectores La Punta y Mata Redonda, del municipio Girardot, del estado Aragua, quienes fueron afectados por el desbordamiento del Lago de Valencia, quedando incomunicados y en riesgos durante las precipitaciones ocurridas en años anteriores. La Institución Nacional de los Derechos Humanos se reunió con representantes del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas; Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, y Protección Civil acordándose instalar una comisión interinstitucional para atender la situación antes descrita.

En tal sentido, como primera medida, se elaboró un censo con el número de familias que requieren respuestas; así como reuniones periódicas con la comunidad organizada de los referidos sectores y con los entes competentes en la materia, para buscar una salida favorable a la problemática planteada.

**Problemática de agua
en la comunidad
Punta Brava**

5. GARANTÍAS

La DdP ha establecido lineamientos conforme a los cuales tanto los jueces de ejecución, como las autoridades administrativas respectivas, deberán notificar a esta Institución de los actos que decreten la práctica de desalojos como consecuencia de ocupaciones indebidas, por lo menos, con ocho días de anticipación a la ejecución de tales actos, de tal manera que se garantice la presencia de esta Institución y así llevar a cabo la defensa y vigilancia de los derechos humanos que corresponda, logrando en lo posible el equilibrio entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad.

Esta Institución ha instalado Salas Situacionales destinadas a brindar especial atención sobre las condiciones de funcionamiento y administración de los centros de refugio existentes en el país a raíz de emergencias ambientales, supervisando las medidas sanitarias, atención médica y suministro de medicamentos, así como, medidas adoptadas para la atención de personas especialmente vulnerables, tales como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Tutela judicial

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

En 2003 el personal de la DdP analizó los casos de las poblaciones de especial atención en las que se recibieron quejas de personas que afir-

Personas sin hogar

⁹ Defensoría del Pueblo (2015). *Informe Anual 2014*, p. 473-474.

maban carecer de hogar, así como de damnificados de diferentes catástrofes naturales que no se encontraban reubicados¹⁰.

Personas con discapacidad

Durante 2009 el Consejo de Defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad preparó, conjuntamente con la DdP y el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, el Primer Operativo de Registro en el Sistema Integral de Vivienda para las personas con discapacidad que habitan en el municipio Iribarren del estado Lara, siendo este uno de los requisitos indispensables para la asignación de viviendas construidas por el Estado.

En noviembre de 2010, la Institución instaló una sala situacional que fungió como órgano articulador con las salas situacionales instaladas por los demás organismos del Estado en atención a la contingencia generada por fuertes precipitaciones y deslizamientos de tierra que ocasionaron afectaciones de viviendas.

Pueblos indígenas

En el ámbito de la promoción, educación y divulgación de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, estableció el Programa Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos: promoción y defensa de los derechos humanos en pueblos indígenas, que perseguía la revitalización de los pueblos indígenas, a través de acciones que garanticen el ejercicio efectivo de su derecho humano a la identidad cultural, en las áreas alimentación y ambiente sano, vivienda, salud y educación, a partir de los valores, conocimientos y prácticas de sus culturas.

Todo ello a través de un proceso de construcción colectiva e intercultural (Estado, Entes Privados y Autoridades tradicionales de los Pueblos indígenas, en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas), de políticas públicas, planes, proyectos y programas a partir de rasgos y contextos bien definidos en cada una de las culturas indígenas.

Se consideró como plan piloto a las comunidades de «Vertedero» y «La Esperanza»; ubicada la primera, en el Municipio Tucupita, Estado Delta Amacuro, perteneciente a la etnia Warao, constituida por aproximadamente 130 personas. La segunda localidad se ubica en el sector también conocido como «Km. 50» (Municipio Sifontes del Estado Bolívar) constituida por aproximadamente 52 personas.

El programa obtuvo como principales resultados: la construcción de 18 viviendas tipo Janoko (en ejecución); creación y dotación de la casa de alimentación para 150 personas diariamente; consolidación de programas de siembra (yuca, caña de azúcar, auyama, maíz y plátano); incorporación de un programa de alfabetización Bilingüe, incorporado a la Misión Robinson. «Yo sí puedo»; un programa de capacitación; jornadas mensuales de atención integral en salud; un programa de transferencia de relleno sanitario para el manejo integral de desechos sólidos; designación por parte de la Defensoría de un funcionario para el desarrollo de este programa y la articulación con más de 30 instituciones gubernamentales y privadas, de carácter nacional, regional y local, DdP y Fundación Juan Vives Suriá.

En 2017, la Institución, tomando en cuenta sus competencias en materia formativa, llevó a cabo en sus instalaciones el conversatorio

¹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual 2003*. Caracas, pp. 171 - 172

«El Derecho a la Vivienda en Venezuela»; facilitado por la Defensora Pública Provisoria Primera con Competencia Civil y Administrativa Especial Inquilinaria, Marina Romero.

Este conversatorio tuvo por finalidad dar a conocer las competencias del servicio de la Defensa Pública con Competencia Civil y Administrativa Especial Inquilinaria: «Orientar, asesorar, asistir y representar en materia inquilinaria e inmobiliaria, así como ejercer la defensa de los usuarios y usuarias ante los Tribunales de Municipio, Primera Instancia, Superiores, y ante los órganos administrativos en temas relacionados con el Derecho a la Vivienda».

7. FUENTES EN INTERNET

Defensoría del Pueblo

<http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>

18. SÍNTESIS*

1. INTRODUCCIÓN. 2. AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE RECURSOS. EMERGENCIA SOCIAL: 2.1. Problemas derivados de la escasez de recursos económicos; 2.2. Situaciones de emergencia social derivadas de catástrofes. 3. CALIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA. FALTA DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO. 4. DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA VIVIENDA.

1. INTRODUCCIÓN

Las Instituciones de Derechos Humanos conformantes de la FIO han puesto de relieve en el desarrollo de sus funciones de protección y promoción de los derechos la importancia de garantizar el acceso a la vivienda en condiciones de adecuación y dignidad, en tanto pilar fundamental para el disfrute de otros derechos no menos significativos favoreciendo, especialmente, la eficacia de este derecho con respecto a aquellos colectivos especialmente vulnerables en atención a la concurrencia de diversos factores (condiciones económicas, étnicas o culturales, entre otras).

El derecho a la vivienda, conforme se ha analizado en los diferentes apartados que componen el Capítulo III, presenta graves y persistentes deficiencias que ponen de manifiesto la necesidad de emprender más y mejores iniciativas por parte de los diferentes actores sociales implicados en esta materia; concretamente, el Estado o entes territoriales, las propias Defensorías o Instituciones de Derecho Humanos y las entidades privadas dedicadas a la construcción y desarrollo de proyectos de vivienda.

Por lo que respecta a los ciudadanos, afectados y no en el ejercicio de este derecho, debemos destacar en estas líneas que, a partir del relato ofrecido en los diferentes epígrafes que conforman el Capítulo III, resulta necesario desarrollar una labor de sensibilización y educación que permitan concienciar a todas las partes implicadas de la necesidad de considerar el derecho a la vivienda como un recurso humano y material al servicio de las personas, administrándolo con

* Esta síntesis pretende ofrecer un análisis, sobre la base de lo expuesto en el Capítulo III, de las principales actuaciones emprendidas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, sin pretender una exposición exhaustiva de las mismas. Por ello se mencionan exclusivamente las más significativas, sin perjuicio de la labor desempeñada en esta materia, más amplia y detallada de lo que podría ofrecerse en estas páginas.

laboriosidad y economía y despojándolo de cuantas prácticas abusivas amenacen su viabilidad práctica. Únicamente, de este modo, se logrará la superación gradual de las dificultades que presenta actualmente creando, con ello, una situación más favorable para su plena realización práctica.

De lo expuesto en los diferentes apartados correspondientes al Capítulo III de este informe, podemos extraer, como nexo común a todos ellos, el fuerte compromiso de las diferentes Defensorías del Pueblo u Ombudsman integrantes de la Federación Iberoamericana de Ombudsman en la defensa y promoción del derecho a una vivienda digna y adecuada como garantía esencial de la plena realización, a su vez, de otros derechos humanos.

En todos los casos en que resulto necesario, la intervención y supervisión por parte de estas instituciones garantes de los derechos de los ciudadanos se produjo frente a distintas circunstancias en las que se había producido una vulneración del derecho a la vivienda. Así, fruto del mandato contenido en sus diferentes leyes reguladoras y, como complemento de lo previsto en las diferentes Constituciones de los Estados analizados, estas instituciones de derechos humanos responden al objetivo común de facilitar el acceso, la defensa, la promoción y la protección de aquellos derechos que, como la vivienda, son reconocidos a los habitantes con carácter fundamental, en tanto conformantes de los estándares básicos que les permitan desarrollar su vida en sociedad.

El derecho a la vivienda, en todos los países objeto de análisis, ha presentado diferentes dificultades en su realización que, tal y como se anticipaba, han requerido la intervención y mediación de las diferentes Defensorías e Instituciones de Derechos Humanos objeto de análisis; bien de oficio, bien a requerimiento de los afectados. Esta problemática ha venido referida, principalmente, con respecto a los siguientes asuntos:

- Ausencia o insuficiencia de recursos y situaciones de emergencia social;
- Calidad y adecuación de la vivienda. Falta de información al ciudadano, y
- Discriminación, por diferentes causas.

2. AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE RECURSOS. EMERGENCIA SOCIAL

Bajo esta rúbrica se enuncian, sucintamente, los diferentes supuestos en que la eficacia del derecho a la vivienda se ha visto mermada como consecuencia de los recursos –escasos o nulos– que poseen los afectados, así como aquellas circunstancias en que los moradores han visto frustrado su derecho como consecuencia de catástrofes o fenómenos naturales que han coartado el mismo.

2.1. Problemas derivados de la escasez de recursos económicos

Diferentes han sido las propuestas, por parte de las instituciones de derechos humanos, organismos gubernamentales y ONG en aras de suplir la falta de renta o su escasez por parte de los ciudadanos de cara a poder hacer frente a su necesidad habitacional. Destacan los casos que se enunciarán en los siguientes párrafos.

a. Puesta en marcha de planes y proyectos de fomento del acceso a la vivienda

En Argentina, se han puesto en marcha diferentes propuestas de fomento de viviendas sociales a través de los Institutos de Viviendas Provinciales y los municipios, así como con el acceso a líneas de crédito como el Programa PROCREAR y otros tipos de crédito destinados a las clases medias, a fin de que puedan financiar mejores viviendas. Brasil ha apostado por la creación, en el año 2013, del Grupo de Trabajo sobre Vivienda de Interés Social (GT-HIS, por sus siglas en portugués), en el ámbito del Ministerio Público Federal, con la finalidad de formular propuestas o recomendaciones de actuación frente a los problemas de vivienda en el país, en el que pueden participar los diferentes Procuradores de los Derechos del ciudadano de los diferentes territorios de la federación.

Costa Rica ha instaurado la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, como punto de partida del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para establecer un foro de diálogo con los municipios en aras de garantizar las necesidades de vivienda del país. Con ello, son atendidas las necesidades socioeconómicas de los afectados, evaluando si estos poseen o no terrenos para la construcción de viviendas. Del mismo modo, se apuesta por la construcción en condominio y el establecimiento de mecanismos financieros que permitan la concesión de créditos a las familias para poder satisfacer, con ello, sus necesidades habitacionales.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes requirió al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y al sistema Financiero Nacional para la Vivienda que efectuasen labores de asesoramiento e información al conjunto de la población a fin de que adquiriesen buenas prácticas de ahorro y/o crédito hipotecario a fin de que puedan optar a viviendas dignas, disminuyendo los casos de viviendas situadas por debajo del umbral de pobreza, otorgándose subsidio a un mayor número de beneficiarios.

Mención aparte merece el programa ProSeDHer, implementado por el Estado colombiano, que tiene por objetivo el seguimiento y evaluación periódica de las políticas públicas desde una perspectiva de Derechos Humanos; característica, ésta, que lo diferencia de los anteriormente enunciados en cuanto establece como parámetro fundamental para medir el éxito de las políticas desarrolladas su adecuación con tales derechos esenciales. Así, se hacen efectivas una serie de recomendaciones internacionales en torno a la exigibilidad de los dere-

chos económicos, sociales y culturales (como el derecho a la vivienda), dotando a la Defensoría del Pueblo de Colombia de una herramienta eficaz para el seguimiento, análisis y evaluación estructural de las políticas públicas emprendidas en torno a este derecho.

En el caso ecuatoriano, son diversas las labores emprendidas por el Defensor del Pueblo, canalizadas en la elaboración de diversos informes que se hacen eco de la situación y condiciones del derecho a la vivienda en el país. Destacamos los informes elaborados en 2013, en torno a los derechos del deudor hipotecario en el contexto de la crisis económica y los estándares básicos del derecho a la vivienda, elaborados, ambos, desde una perspectiva de Derechos Humanos¹.

En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha señalado la necesidad de establecer planes de optimización de los recursos disponibles, sujetando el crecimiento de las ciudades a criterios de sostenibilidad y velando por la protección de cuantos puedan sufrir cualquier vulneración respecto del derecho a la vivienda y de cualesquiera otros conexos; todo ello, desde una perspectiva de derechos humanos.

En Portugal, la actuación del Proveedor de Justicia se ha centrado en diferentes planes, orientados a modificar el régimen fiscal articulado en torno a la adquisición de vivienda y el régimen jurídico de arrendamientos urbanos.

Concretamente, la Defensoría lusa se ha pronunciado sobre la necesidad de extender el régimen fiscal de adquisición de vivienda propia y permanente en favor de aquellos inquilinos que opten por reinvertir la indemnización percibida al momento de extinguirse el contrato de arrendamiento en la compra de una vivienda de tales características. De idéntico modo, ha instado una modificación del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos en lo relativo al régimen de actualización de las rentas.

Finalmente, España ha puesto en marcha el Plan de Vivienda 2018-2021, que prevé diferentes medidas de apoyo para garantizar las necesidades de aquellas personas que encuentran dificultades en el acceso y mantenimiento de vivienda, como son las de subsidio de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, ayudas a las personas en desahucio², fomento del parque de vivienda en alquiler, mejora de la eficiencia energética, fomento de la conservación, mejora de la seguridad y de la accesibilidad en viviendas, fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.

¹ Vid. Defensor del Pueblo de Ecuador, *Ecuatorianos y ecuatorianas en España: Crisis hipotecaria y Derechos Humanos (2013); Derecho a la vivienda y estándares básicos para acceder a una vivienda digna y adecuada en el Ecuador (2013)*.

² Frente a los desahucios por impago de rentas en el caso de los arrendamientos y por impago de cuotas en el caso de viviendas gravadas por hipotecas, se han adoptado diversas medidas, destacando las contenidas en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, el Código de Buenas Prácticas al que se han adherido diversas entidades de crédito y financieras, así como la creación, en el año 2012, del Fondo Social de Vivienda (por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre).

b. Labores de promoción y protección del derecho a la vivienda

Por lo que respecta a las principales actuaciones emprendidas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, podemos agruparlas en las materias que se exponen seguidamente.

b.1. Personas sin hogar

En el caso español, lo relativo a alojamientos de urgencia se ha centrado en hacer frente a las consecuencias en este Estado de la crisis económica mundial, que supuso el aumento del número de casos de ocupación ilegal de inmuebles como consecuencia de los desahucios efectuados por ejecuciones hipotecarias e impago de rentas de alquiler. En este sentido, el Defensor del Pueblo ha favorecido con sus recomendaciones que la Comunidad Autónoma de Madrid se involucrase en la iniciación de procesos de realojo de los afectados mediante la aprobación del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno.

En Ecuador, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una importante labor de promoción y protección del derecho a la vivienda, tratando aquellas situaciones en que un ciudadano ecuatoriano carecía de este derecho por razones económicas. A tal efecto, entre septiembre de 2014 y febrero de 2015 inició 600 trámites defensoriales a consecuencia de situaciones en que entidades inmobiliarias extranjeras habían perjudicado a ecuatorianos residentes en el exterior (España, Italia y Estados Unidos). Entre otras cuestiones, trató la pérdida de derechos sobre dinero e inmuebles de los afectados, exigiendo a las instituciones públicas competentes que desarrollasen cuantas acciones resultasen menester en aras de brindar la protección necesaria a sus connacionales³.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos mejicana ha actuado, en este punto, requiriendo al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a fin de que vele por el acceso a créditos hipotecarios por parte de quienes reúnan las condiciones exigibles para ello.

En Puerto Rico, la labor de la Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico se ha centrado en garantizar que las personas sin hogar puedan ingresar en espacios más útiles de la comunidad proveyéndoles, a tal efecto, de un hogar seguro si carecen de él. Para ello, como se expuso en III.15, § 1.1, ha realizado una labor de investigación a partir de los casos denunciados, habiendo creado el Gobierno puertorriqueño el Concilio Multisectorial en Apoyo a la Población sin Hogar, al tiempo que se han establecido los derechos de tales personas, entre los cuales se encuentran la recepción de albergue adecuado, servicios nutricionales y atención médica.

Resulta también de interés subrayar, en este punto, la labor de la Defensoría en defensa de una adecuada imposición o de la otorgación de las exenciones contributivas correspondientes de los adquirentes de propiedades.

³ Vid. Resolución Defensorial 493/DPE/CGDZ8-2014.

En Portugal, el Proveedor de Justicia se ha pronunciado, respecto de las viviendas sociales, sobre la necesidad de revisar las listas de espera para su atribución y de que se informe a los interesados de los apoyos económicos y sociales disponibles para cubrir esta necesidad.

b.2. Posesión y tenencia ilícita de propiedades. Asentamientos irregulares y desalojos forzados

En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha actuado frente a graves vulneraciones del derecho a la vivienda. En este sentido, ha desarrollado diversas labores como la de actuar en defensa de aquellas personas que han sufrido desalojos forzados por posesión de inmuebles sin la debida documentación que acredite su propiedad, siendo despojadas en estos procesos judiciales de sus pertenencias, viviendas y cultivos⁴. En este sentido, ha requerido que se garantice un proyecto de vida digno a los afectados, mediante la adopción de acciones de protección que velen por sus derechos en los casos en que resulte necesario acordar su desalojo, así como la adopción de medidas integrales de carácter urgente que permitan satisfacer sus necesidades básicas o primarias. El Estado salvadoreño cuenta, igualmente, con el Fondo Social para la Vivienda, que financia soluciones habitacionales a las familias salvadoreñas⁵.

En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos ha desarrollado labores de observador y/o mediador en conflictos por tierras, tanto a solicitud del Gobierno como de la propia población, verificando en los casos de desalojos efectuados por orden judicial que se realizarán respetando los estándares internacionales, evitando en lo posible que se desarrollen con violencia, garantizando la vida e integridad de los afectados. Por lo que respecta a las ayudas ofrecidas, la institución ha seguido de cerca la ejecución del programa de subsidios del Fondo para la Vivienda, poniendo de relieve sus diversas carencias.

En Honduras, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos ha señalado, como uno de los aspectos más negativos en torno a la vivienda, la existencia de asentamientos informales y zonas marginales que carecen de los requisitos mínimos para reputarse adecuados y salubres. El Estado, incapaz de garantizar unas condiciones mínimas para los mismos, sitúa a sus moradores bajo una situación de amenaza constante de desalojo forzado, con el consiguiente desplazamiento que este implicaría, forzando tal fenómeno situaciones de violencia.

En México debe destacarse el Sistema de Gestión Institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como recurso para canalizar aquellas denuncias relacionadas, entre otras cuestiones, con aquellos casos en que se produce la ocupación de inmuebles sin que medie el consentimiento del propietario ni causa justificada.

⁴ Vid. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Pronunciamento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en funciones, licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, ante la ejecución del desalojo de las familias que residían en la Finca El Espino, de Antiguo Cuscatlán*, de fecha 16 de mayo de 2018.

⁵ Para más información: www.fsv.gob.sv/

En Paraguay, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en defensa del derecho a la vivienda en favor de aquellas familias vulnerables en riesgo de perderla. Sirva de ejemplo, de esta experiencia, su actuación en el caso de la Cooperativa «Ña Pu`ahagua» (expuesto en III.13, § 2), en que existía riesgo de exclusión habitacional para 38 familias. De forma similar, se pronunció en favor de la regularización de los territorios sociales mediante una atención integral, tal y como se analizó en III.13, § 3.

Por lo que respecta al Estado luso, las intervenciones del Proveedor de Justicia se han centrado en señalar las deficiencias legislativas en torno al derecho a la vivienda, emitiendo recomendaciones o sugerencias para su interpretación, modificación o derogación. En este sentido, destacan las labores efectuadas en relación con las quejas dirigidas por los afectados con respecto a las condiciones de conservación de edificios en la ciudad de Lisboa en el año 1995 y que desembocó en un estudio publicado en 2004 en que se abordaban las consecuencias de la degradación urbanística y la necesidad de apoyo financiero para la rehabilitación de los edificios afectados.

Con respecto al programa de recualificación de barrios clandestinos, destaca en este punto la petición del Proveedor de Justicia de garantizar, en el marco del programa de recualificación de los barrios clandestinos en el área metropolitana de Lisboa, de interrumpir las labores de demolición y el consiguiente desalojo en tanto no sea garantizado el realojamiento de todos los afectados.

2.2. Situaciones de emergencia social derivadas de catástrofes

En este epígrafe se relacionan brevemente aquellas situaciones que han requerido la intervención de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos con respecto a situaciones de necesidad derivadas de catástrofes naturales o ambientales, a fin de refundirlas y permitir al lector la realización de un examen comparativo.

En Brasil, el caso de mayor trascendencia en los últimos años fue la rotura de la presa de Fundão, que tuvo lugar en el municipio de Mariana, en el Estado de Minas Gerais, en noviembre de 2015 y que ocasiono 19 víctimas mortales, afectando a varias ciudades y distritos en los Estados de Minas Gerais y Espírito Santo. La Intervención de la Procuraduría se produjo en el marco del proceso n.º 23863-07.2016.4.01.3800. Con respecto a la crisis de migrantes venezolanos, se pronunció el adjunto João Akira Omoto instando a la protección de los derechos de estas personas en los estados de Pará, Amazonas y Roraima, velando por que las condiciones de su permanencia en el país fuesen idóneas.

En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes tuvo una importante presencia en los acontecimientos que siguieron a las catástrofes naturales ocurridas con ocasión del terremoto de Chinchona (2009) y la tormenta tropical Tomás (2010), efectuando una serie de recomendaciones que desembocaron en la adopción de la Política Nacional de Vivienda, consistente en la fijación de una serie de protocolos de ac-

tuación ante situaciones de emergencia que permitan abordarlas con suficiencia desde el primer momento.

Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador ha mostrado su preocupación por la necesidad de evaluar las condiciones de alto riesgo por catástrofes naturales a las que se encuentra expuesta la población, como puede analizarse en sendos informes emitidos en los años 2011 y 2012⁶.

En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos ha centrado su labor en este particular en verificar que la instalación de albergues de emergencia cuenta con las condiciones indispensables para el alojamiento de las víctimas de catástrofes naturales.

La labor de la Procuraduría del Ciudadano de Puerto Rico tuvo especial interés en relación con la emergencia ambiental surgida a consecuencia de un vertido tóxico, fruto de las inundaciones, que tuvo lugar en una granja del Municipio de Corozal. Esta actuación se centró en coordinar con éxito la labor de las agencias gubernamentales correspondientes en aras de lograr una resolución exitosa del suceso.

3. CALIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA. FALTA DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO

La adecuación de los espacios destinados a un uso habitacional es una de las principales preocupaciones de entidades, Defensorías y gobiernos de los diferentes Estados que se han analizado a lo largo del Capítulo III. La adecuación de las viviendas viene determinada conforme a criterios comunes como son los de viabilidad de la edificación y acceso a servicios básicos; fundamentalmente, los de agua, electricidad y gas. Por ello, solo aquellas construcciones que reúnen estos mínimos pueden considerarse como adecuadas.

En muchos de los casos expuestos, la exigibilidad del derecho a disfrutar de unas condiciones de habitabilidad adecuadas se ve entorpecida por la falta de información y consiguiente desinformación de una importante por parte de la población. La labor de las Defensorías e Instituciones de Derechos Humanos se antoja cuanto menos necesaria para favorecer la mejoría de las condiciones de vida en sociedad. En este epígrafe se exponen aquellos supuestos más significativos.

Destacamos, en primer lugar, el caso seguido en Argentina ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que impuso a diferentes autoridades, en el asunto *«Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios»*, el cumplimiento de un Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos que permitiese mejorar la calidad de vida de la población minimizando, con ello, su exposición a los riesgos derivados de la contaminación del ambiente.

En Brasil, el Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano ha denunciado la baja calidad de determinadas edificaciones promoviendo el ejercicio de acciones judiciales y expidiendo recomendaciones a los procuradores de derechos regionales, sirviendo de ejemplo la acción civil ante la Justicia Federal en Uberlândia, Estado de Minas Ge-

⁶ Vid. III.7, § 3.2

rais. Del mismo modo, ha requerido el establecimiento de infraestructuras de saneamiento en aquellas comunidades que carecían de este servicio, instando al Municipio de Belo Horizonte y a la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais la ejecución de dichos proyectos.

Situación similar, ha denunciado la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, centrando sus esfuerzos en denunciar aquellas situaciones de riesgo en que se encontraban determinados grupos de ciudadanos que se encontraban en residiendo en zonas peligrosas o en edificaciones insalubres, careciendo tales edificaciones de servicios básicos como agua y red eléctrica, ocasionando el completo desabastecimiento de poblaciones enteras.

En España, en el año 2015 se registró una actuación de oficio del Defensor del pueblo requiriendo información al Ministerio de Fomento y de las CCAA a fin de conocer los motivos del retraso en la tramitación de las ayudas a la rehabilitación urbana del Plan de Vivienda 2013-2016. Otra actuación destacable fue la elaboración del *Estudio sobre protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica*, en torno a la regulación del denominado bono social que permite hacer frente a la situación de pobreza energética en que se sitúa un importante porcentaje de hogares españoles cada año.

En Guatemala, son varias las denuncias tramitadas por el Procurador de los Derechos Humanos en torno a problemas derivados de la infraestructura de las viviendas o su ubicación en lugares de alto riesgo, destacando sus labores de mediación en relación con los frecuentes cortes del suministro de electricidad en varios departamentos del país y su elevado coste, así como con el servicio de agua potable y gas propano.

El Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras elaboró un Plan de Acción 2014-2020 «Vanguardia de la Dignidad Humana», así como el XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013, en los que evalúa la situación del derecho a una vivienda adecuada en el país.

Por lo que respecta a la experiencia mejicana en este apartado el Sistema de Gestión Institucional de la CNDH ha recibido en lo que va de Siglo un total de 4.273 quejas que denunciaban, entre otras cuestiones, la negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de vivienda y con respecto a la prestación del servicio público en materia de electricidad, emitiendo varias recomendaciones a diferentes administraciones a fin de que garanticen el ejercicio de este derecho en unas condiciones aceptables. Junto a esta labor, destaca su labor de información sobre la importancia de la movilidad y la vivienda para la dignidad de las personas, con el propósito de fomentar su acceso de manera adecuada, segura y asequible.

La actuación de la defensoría de Paraguay se ha centrado en garantizar a los recurrentes unas condiciones de vida digna y de calidad, destacando su intervención en un asunto relacionado con la restitución del servicio de energía eléctrica a un ciudadano al que se le había retirado contraviniendo Protocolo de procedimientos de la Administración Nacional de Electricidad que impide que se retire este suministro vital en los casos en que la vivienda afectada cuente con ocupantes.

El Proveedor de Justicia portugués ha efectuado diversas intervenciones sobre diversas cuestiones que afectan a la habitabilidad, desarrollando una labor de supervisión con respecto a aquellas situaciones en que las viviendas se encuentran sometidas a actividades ruidosas, obras de edificación, labores de conservación e insalubridad, garantizando asimismo que se dote a tales edificaciones del adecuado tratamiento de aguas residuales y la prestación de otros servicios esenciales como el suministro de energía eléctrica.

Mención aparte merecen, por su singularidad, las labores efectuadas por la Procuraduría del Ciudadano de Puerto Rico que apoyó, junto a la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la Asociación del Ombudsman de EUA y el Instituto Internacional del Ombudsman, el cese y desistimiento de los ejercicios navales emprendidos por la Marina de los Estados Unidos de América a consecuencia de los negativos efectos salubres y ecológicos para la Isla municipio de Vieques.

Otras actuaciones destacables se han desarrollado en torno a la fiscalización de las corporaciones públicas de servicios básicos esenciales de provisión de agua y energía eléctrica y su lucha contra los vertidos contaminantes.

Finalmente, la labor de la Defensoría de Uruguay ha tenido repercusión en relación con la fiscalización de viviendas que presentaban diversos defectos estructurales y de suministros, como sucedió en el caso en que una vivienda del Banco de Previsión Social presentaba humedades o en un asentamiento en el que las viviendas carecían de agua corriente y luz.

4. DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

A modo de cierre de esta Síntesis, debemos realizar un esfuerzo crítico señalando que, muy a pesar de las labores emprendidas desde las diferentes Procuradurías y Defensorías de derechos del ciudadano, son numerosos los casos en que se han registrado supuestos de vulneración del derecho a la vivienda motivados en diferentes casusas de discriminación. No obstante, debe subrayarse la constante labor de tales instituciones en aras de procurar la prevención y minoración de tales supuestos, mediante una labor activa orientada a garantizar este derecho a determinados colectivos que, por su naturaleza y circunstancias, suelen verse sometidos a situaciones de amenaza constante.

Tratando de sintetizar los principales casos y actuaciones emprendidas sobre este particular, destacamos las actuaciones siguientes.

- a) Sobre el acceso a la vivienda de las comunidades indígenas, han gestionado quejas y emitido recomendaciones las Defensorías de Argentina (p. ej., criticando la inaplicación de la Ley 26.160 en las provincias de Formosa, Salta y Jujuy), Costa Rica (requiriendo al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos el diseño de modelos de vivienda conforme a la cosmovisión de cada pueblo y evaluando la eficacia del reciente Mecanismo General de Consulta Indígena) y Guatemala. En Venezuela

destacan las iniciativas emprendidas sobre la base de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, que ha permitido el desarrollo de políticas públicas, planes, proyectos y programas para la protección de las culturas indígenas. El Defensor del Pueblo de España se ha preocupado por el acceso a la vivienda de las personas de etnia gitana.

- b) Sobre el acceso a la vivienda de las personas con discapacidad, han gestionado quejas y emitido recomendaciones específicas las Defensorías de Argentina, Brasil (p. ej., Resolución PFDC 47/2011), España y Guatemala.
- c) Sobre las mujeres víctimas de violencia de género han emitido recomendaciones las Defensorías de España y Puerto Rico, esta última instando a la Administración a que considere la inclusión de este colectivo como causa de traslado prioritario a un complejo residencial público.
- d) La Defensoría de El Salvador ha mostrado su preocupación por las prácticas discriminatorias hacia personas afectadas de VIH en el acceso a la vivienda.
- e) En Portugal, el Proveedor de Justicia abordó en 2011 el caso de tres menores sin hogar que convivían con su madre y carecían de condiciones básicas de seguridad e higiene.

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su Estatuto, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos nacionales que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia de los mismos, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen recomienda, en materia de derecho a la vivienda, a los Estados iberoamericanos y a los Poderes que los conforman, en aquellos casos que no hayan adoptado medidas equivalentes:

POLÍTICAS PÚBLICAS Y APOYO A LAS DEFENSORÍAS

1. Ratificar y aplicar los instrumentos internacionales referidos en el Capítulo I de este Informe relativos al derecho a la vivienda. Aplicar las resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas y de los órganos regionales de Europa y América Latina, según el caso, referentes a este derecho. Garantizar que los instrumentos internacionales que se suscriban en el futuro, inclusive los de libre comercio, presten la debida atención al derecho a la vivienda y a la seguridad jurídica de su tenencia, verificando previamente su compatibilidad con los instrumentos ya suscritos, desde la perspectiva de los estándares más favorables.
2. Realizar un seguimiento de las recomendaciones dirigidos al Estado desde instancias internacionales, en especial del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Relatora de Naciones Unidas para una vivienda adecuada. Contribuir con la información solicitada por estas instancias y responder motivadamente a sus requerimientos. En especial, verificar el cumplimiento de los compromisos, objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en particular, el ODS 11 y sus indicadores) y de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).
3. Establecer grupos de trabajo e indicadores para medir el grado de cumplimiento de las resoluciones, recomendaciones y compromisos internacionales y para proponer mecanismos de implementación de los mismos, asegurando su periodicidad y las dotaciones materiales y personales necesarias. En un plazo razonable, prontamente definido, adecuar el ordenamiento interno a las normas y estándares internacionales relativos al derecho a la vivienda. Establecer mecanismos para su plena aplicación y efectividad en el Estado, involucrando en esta tarea a la sociedad civil.
4. Abordar la falta de vivienda adecuada como un problema de derechos humanos, vinculado a la dignidad de la persona y transversal a otros derechos, y en especial a la seguridad y a la intimidad personal y familiar. Otorgar jerarquía constitucional al derecho a la vivien-

da digna y adecuada, con naturaleza de derecho subjetivo de prestación exigible por sus titulares, ante la Administración y subsidiariamente ante los tribunales, garantizando ante estos procedimientos preferentes y sumarios y medidas cautelares en casos de urgencia. Determinar en la Constitución el contenido mínimo de este derecho, teniendo a la vista la interpretación del Comité Europeo de Derechos Sociales del artículo 31 de la Carta Social Europea. Desarrollar por ley este contenido y las garantías eficaces de su cumplimiento. Tener en cuenta transversalmente este derecho en otras leyes sectoriales que puedan afectarle.

5. Elaborar normas, políticas y modelos de financiación progresivas para ampliar la oferta de viviendas dirigidas a las personas que no puedan obtenerlas en el mercado y que promuevan el acceso a varios tipos de tenencia y gamas de viviendas asequibles y sostenibles, incluidos el alquiler social, la vivienda pública y otros tipos de tenencia distintos a la propiedad individual, como la propiedad compartida, la propiedad temporal, la vivienda cooperativa o la vivienda colaborativa, en línea con la Nueva Agenda Urbana y con las recomendaciones del Informe de 2018 de la Relatora de Naciones Unidas para una vivienda adecuada, principalmente cuando esté dirigida a los grupos en situación de vulnerabilidad, y favorecer su adaptación a las cambiantes necesidades de la población. Fomentar la colaboración público-privada sin ánimo de lucro para contribuir a la generación de un parque de vivienda asequible. Fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas de vivienda y en especial en la promoción del derecho a la vivienda de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad.

6. Establecer normativa y materialmente un sistema sostenible de financiación de la política de vivienda, sobre la base de los principios de progresividad y justificación de las regresiones con referencia a la totalidad de los derechos conectados con el derecho a la vivienda y desde el aprovechamiento pleno del máximo de recursos disponibles. Formular y ejecutar los presupuestos del Estado con un enfoque en derechos humanos, aumentando los fondos destinados a inversión social y a políticas para la atención de las necesidades de vivienda de la población sin recursos para obtenerla en el mercado. Proteger el derecho de las personas económicamente más vulnerables a una tributación por la vivienda conforme al principio de progresividad según el nivel de renta. Evitar la superposición tributaria sobre las viviendas destinadas a residencia habitual así como las tarifas excesivas de los servicios básicos integrados en ellas.

7. Promover los estudios, estadísticas y encuestas necesarios para profundizar en el conocimiento de la oferta y demanda de vivienda con base en datos de buena calidad obtenidos a escala nacional, regional y local, desagregados por sexo, así como las causas y las situaciones particulares que dificultan la universalidad en el acceso a la vivienda en el país, con especial atención a las situaciones particulares de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad y socialmente excluidas. Establecer métodos de seguimiento eficaces, como indicadores y metas intermedias de referencia, para favorecer la toma de decisiones en la materia y la determinación de metas inmediatas, intermedias y a largo plazo para promover el acceso universal a la vivienda en el país. Adoptar medidas para que los mecanismos de seguimiento y monitoreo cuenten con datos y estadísticas actualizados y desglosados. Hacer accesible la información antes mencionada a toda la sociedad.

8. En los Estados descentralizados, establecer bases para la coordinación entre el Estado central y las Administraciones descentralizadas para la debida aplicación integral de las políticas dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda. Cuidar asimismo de la coordinación

dentro de cada Administración, y en especial en la local, para la integración mutua entre el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

9. Cuidar de la integración entre la política urbanística y de vivienda, con miras a la creación de vivienda asequible, adecuada y segura, con acceso a los servicios públicos básicos e integrada espacialmente, así como y la dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos para mejorar y dignificar el entorno y favorecer las relaciones comunitarias de las personas residentes. Adoptar medidas normativas y administrativas de prevención de la gentrificación.

10. Regular el sector de la vivienda y la construcción para evitar la especulación inmobiliaria, mediante incentivos positivos y subsidiariamente negativos, como los recargos impositivos. Prever reservas de suelo para vivienda social. Regular el mercado de la tierra y evitar procesos de acaparamiento o concentración de su propiedad. Elaborar normas de uso del suelo y códigos de edificación y construcción con un enfoque en derechos humanos, que garanticen que la vivienda disponible resulte adecuada, asequible, segura, habitable, accesible y eficiente en el uso de la energía y los recursos. Analizar la disponibilidad de viviendas vacías de propiedad privada como posible recurso para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

11. Apoyar, de conformidad con la Observación General Núm. 10 del CDESC (OG 10), sobre «La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales», los esfuerzos que viene realizando el organismo miembro de la FIO en el país respectivo para garantizar el derecho a la vivienda. Adoptar las recomendaciones que el Ombudsman formule en la materia. Dotar a estas Instituciones de competencias específicas como garantía del derecho a la vivienda desde un enfoque en los derechos humanos. Reforzar sus medios materiales y personales, principalmente cuando se dote a estas instituciones de nuevas funciones de monitoreo y seguimiento para la garantía de los derechos humanos en el Estado. Garantizar el acceso a los Tribunales de Justicia, como legitimados activos, interesados u otras figuras procesales, al organismo miembro de la FIO cuyas normas reguladoras así lo prevean, para la protección de los titulares del derecho a la vivienda en el país.

12. Proteger y garantizar que las personas defensoras de los derechos humanos, principalmente quienes trabajan por los derechos de las personas en barrios autoconstruidos, de las personas sin hogar y de las víctimas de desalojos, puedan desarrollar sus funciones sin ser sujetos de persecución, amenazas y ataques en su contra. Plantear mecanismos de reparación y no repetición para los defensores y defensoras de derechos humanos que a causa de su labor enfrentan riesgos y vulneraciones relacionados al derecho a la vivienda digna y adecuada.

13. Favorecer la cooperación internacional para la aplicación de las estrategias de promoción del derecho a la vivienda. Considerar prioritariamente en la política de cooperación internacional la colaboración entre los Estados para evitar que existan personas sin hogar. Apoyar y fomentar la cooperación entre países en desarrollo en este campo. Establecer mayores niveles de cooperación Sur-Sur y el intercambio de experiencias exitosas en la promoción del derecho a la vivienda.

OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

14. Implantar y fortalecer órganos especializados, incluyendo en su caso un Ministerio de la Vivienda, con financiación adecuada y competencias específicas para el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de vivienda y de las estrategias para la protección y promoción del derecho a la vivienda.

15. Establecer programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias enfocadas en las necesidades de vivienda, que faciliten el acceso a la vivienda a personas en situaciones vulnerables. Priorizar planes de vivienda asequible ubicadas en lugares adecuados dentro de las áreas consolidadas y no periféricas de la ciudad. Regular el alquiler turístico para evitar que afecte a la oferta de vivienda asequible. Establecer sanciones contra el acoso inmobiliario.

16. Mejorar los procesos de identificación y clasificación de las personas sin hogar y de las personas beneficiarias de los distintos tipos de ayudas de vivienda, evitando lagunas y duplicidades en las ayudas. Garantizar una inversión óptima de esos recursos, de tal forma que contribuyan a que las personas beneficiarias de las ayudas cuenten con acceso a una vivienda adecuada. Crear un sistema de identificación y registro único de beneficiarios de las ayudas o coordinar en su caso los registros existentes y establecer criterios objetivos de preferencia en caso de listas de espera. Adoptar estructuras institucionales de protección social y regular procedimientos administrativos claros y eficaces para acceder a las ayudas de vivienda, a fin de contar con seguridad jurídica y evitar la creación de redes intermedias por los partidos políticos.

17. Empezar campañas de información y formación de funcionarios, agentes sociales y profesionales del sector sobre la importancia del derecho a la vivienda, con especial atención al marco normativo internacional y desde una perspectiva de derechos humanos. Dar a conocer de forma clara la información relativa a las ayudas de vivienda y los mecanismos de protección social disponibles, con carácter permanente y actualizado. Garantizar el acceso de la ciudadanía a esta información. Establecer instrumentos de difusión que permitan un amplio y fácil acceso a los datos y procedimientos, de forma comprensible y adecuada a los destinatarios de esta información. Crear oficinas de atención a la ciudadanía donde se ofrezca toda esta información. Cumplir con las recomendaciones del *XIII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Transparencia e Información Pública*.

18. Establecer un sistema de evaluación permanente y periódico de la realidad de las ayudas de vivienda, incluyendo indicadores, así como rotaciones si el beneficiario llega a mejor fortuna. Crear órganos participativos donde todos los agentes implicados en el sector de la vivienda se encuentren representados y puedan evaluar las políticas públicas y formular propuestas. Realizar periódicamente un monitoreo y evaluación del progreso e implementación de los planes nacionales y las estrategias de vivienda y de los avances en la consecución de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana.

19. Implementar mecanismos de coordinación entre los sistemas de protección social y los procedimientos judiciales para evitar desalojos sin previa dotación de viviendas alternativas. Establecer protocolos de actuación preventiva y de seguimiento entre tribunales y servicios sociales en los procesos de desalojo.

20. Establecer planes de mejora e integración en la ciudad de los barrios autoconstruidos, para prevenir la segregación y evitar los desplazamientos y desalojos forzosos. Derogar las normas cuya aplicación implique un detrimento desproporcionado de los derechos, intereses y medios de vida de quienes viven en barrios autoconstruidos. Identificar y derogar cualquier forma de discriminación legal o administrativa, directa o indirecta, basada en la falta de vivienda. Garantizar un procedimiento justo en caso de desalojo de los barrios autoconstruidos. Establecer normativamente la obligación de la Administración de ofrecer un alojamiento alternativo adecuado, previo a la realización de desalojos y tras escuchar a las personas afectadas.

VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

21. Diseñar las políticas públicas de vivienda desde un enfoque en derechos humanos y no mercantilista, utilizando los mecanismos necesarios de Derecho público y privado. Crear una estrategia nacional para la creación y ampliación progresiva de la oferta de viviendas sociales. Establecer un porcentaje de gasto público suficiente para la creación de viviendas sociales asequibles. Regular las viviendas sociales para dotar de seguridad y claridad al sector y asegurar su destino social en el tiempo, evitar su especulación y garantizar la transparencia en el proceso de selección y adjudicación. Garantizar los plazos y condiciones para la entrega de las viviendas.

22. Dotar de recursos económicos y adoptar planes para la creación de viviendas temporales en caso de falta de vivienda, emergencia y demás situaciones de exclusión residencial. Garantizar la disponibilidad de estas viviendas a las personas sin hogar, víctimas de desplazamientos forzosos o en contextos de movilidad transnacional y a otras personas en riesgo de exclusión residencial, que incluyan el acceso a servicios básicos. Asegurar que estas viviendas sean adecuadas y se encuentren en un lugar que garantice el acceso a niveles mínimos esenciales de todos los derechos humanos, principalmente, de los económicos, sociales y culturales. Establecer normativamente políticas públicas integradas de vivienda y protección social dirigidas a estos casos y con enfoque en derechos humanos. Promover medidas de regeneración en las áreas urbanas más necesitadas para la erradicación de los centros de alojamiento precarios y garantizar el traslado de sus residentes a viviendas seguras. Crear programas de alquiler social dirigidos a personas en situación de exclusión social.

23. Llevar a cabo procedimientos de regularización de los barrios autoconstruidos. Dar prioridad a la mejora de infraestructura y dotación de servicios públicos en los barrios autoconstruidos.

24. Considerar la actividad de provisión de vivienda asequible como servicio público, con las consiguientes garantías de los usuarios. Adoptar medidas para garantizar el acceso universal a los servicios básicos. Asegurar el acceso seguro a sistemas de saneamiento que tengan en cuenta las necesidades de ambos sexos. Mejorar la eficiencia energética de los edificios e invertir en fuentes de energía renovables para las viviendas. Eliminar las barreras legales y requisitos de legalidad de la tenencia de la tierra para acceder a una conexión legal de los servicios de agua y saneamiento básico en las zonas económicamente deprimidas. Establecer medidas contra la pobreza energética. Cumplir con las recomendaciones del *XII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Agua*.

VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

25. Regular el mercado de vivienda en alquiler garantizando una protección estatal a los inquilinos frente al abuso del mercado inmobiliario, en especial en la duración de los contratos y la variación de los precios.

26. Cumplir con los estándares internacionales de protección frente a los desalojos, incluyendo medidas tendentes a reducirlos, y garantizar, para las personas que lo necesiten, el realojo mediante la dotación de viviendas alternativas o la compensación financiera, todo ello con la participación de las personas afectadas. Adoptar leyes que garanticen la protección ante desalojos forzosos, tanto de agentes estatales como no estatales. Garantizar la seguridad jurídica de todos los tipos de tenencia. Garantizar los derechos a la vida privada, la familia y la inviolabilidad del domicilio de las personas en los procedimientos de desalojo. Regular que en los procesos judiciales de desalojos los demandados puedan oponerse y recurrir ante el juez para que se tengan en cuenta las consecuencias del desalojo y si éstas son compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

27. Definir estrategias de prevención, adaptación o mitigación de riesgos ante el cambio climático que puedan provocar desplazamientos humanos por desastres naturales. Establecer mecanismos de alerta temprana para prevenir los efectos de desastres naturales. Adoptar planes y medidas para hacer frente a situaciones de emergencia y difundirlos entre la población en situación de vulnerabilidad. Cumplir con las recomendaciones *XI Informe FIO sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente*.

GRUPOS VULNERABLES

28. Adoptar medidas para combatir la estigmatización social y discriminación de las personas sin hogar o en viviendas precarias. Proteger a las personas sin hogar y a las víctimas de desalojos contra toda estigmatización negativa motivada en su condición socioeconómica. Incluir planes educativos y campañas de sensibilización para la no discriminación de las personas sin hogar y de los habitantes de barrios autoconstruidos, especialmente dirigidos a los funcionarios públicos y medios de comunicación social. Fortalecer los planes, programas y proyectos de educación para la inclusión social, con el objetivo de corregir prácticas discriminatorias.

29. Garantizar la igualdad de trato para los nacionales y residentes no nacionales en el acceso a la vivienda, en las ayudas de vivienda social y en la protección ante los desalojos forzosos. Cumplir con las recomendaciones de los *Informes FIO sobre Derechos Humanos I y XV: Migraciones y Movilidad Humana*.

30. Adoptar un enfoque de género transversal en todas las políticas y planes de vivienda. Prestar especial atención a la efectiva igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra, seguridad jurídica de la tenencia y seguridad de la vivienda adecuada. Eliminar las prácticas administrativas negativas y otros obstáculos que sean contrarios a la igualdad de derechos de hombres y mujeres en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia. Adoptar medidas contra la discriminación de la mujer en el acceso a la financiación de la vivienda mediante préstamos, hipotecas u otras formas de crédito. Establecer programas sociales para garantizar el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género a alojamientos de emergencia y facilitar su acceso a viviendas dignas, adecuadas

y seguras. Cumplir con las recomendaciones del *II Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos de la mujer*.

31. Garantizar el acceso de la niñez y la adolescencia a una vivienda adecuada y a los servicios básicos. Dotar de recursos suficientes y fortalecer los programas de atención especializada dirigida a niños y niñas en situación de calle y riesgo de exclusión social. Garantizar la aplicación efectiva del principio del interés superior del niño en toda estrategia que se adopte y en los casos de desalojos. Cumplir con las recomendaciones del *III Informe FIO sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia*.

32. Implementar de forma inmediata y mediante ley los estándares internacionales respecto del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, afrodescendientes y otras minorías, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente en el marco de un efectivo diálogo intercultural. Respetar el derecho a la propiedad colectiva de la tierra de los pueblos indígenas, el derecho a no ser desplazados de sus tierras ancestrales, y garantizar la adecuación cultural de sus viviendas. Ratificar y garantizar la vigencia y aplicación del Convenio 169 de la OIT, especialmente para la preservación de los territorios ancestrales y recursos naturales relacionados a formas de vida y expresión cultural de los pueblos indígenas y tribales

33. Implementar mecanismos de gestión de conflictos incluyendo alertas tempranas, adaptadas a los casos de vulneraciones de derechos a la vivienda adecuada y digna. Fortalecer los planes de titulación colectivos y, en los casos de desalojo forzado, garantizar la reubicación de las familias y la plena información sobre las condiciones de esta reubicación. Finalmente, en el caso de obtener el consentimiento, promover la participación de los pueblos interesados en los beneficios que reporten tales actividades, y garantizar una indemnización equitativa por los daños producidos por aquéllas

34. Eliminar los obstáculos que impiden el disfrute del derecho a la vivienda adecuada a los afrodescendientes. Desarrollar políticas para evitar la segregación y discriminación de los afrodescendientes en el acceso a la vivienda y facilitar su participación en los proyectos de construcción y rehabilitación de viviendas. Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las comunidades afrodescendientes en la tenencia segura de la tierra y la vivienda y en el acceso a su financiación.

35. Implementar políticas y programas para eliminar la segregación de las comunidades gitanas en la vivienda. Establecer procesos participativos con estas comunidades y sus asociaciones en los proyectos de construcción, regeneración y mantenimiento de viviendas. Sancionar las prácticas discriminatorias que nieguen el derecho a la vivienda de los romanes y las prácticas de expulsiones y desalojos forzosos dirigidas contra este grupo. Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las comunidades gitanas en la tenencia segura de la tierra y la vivienda y en el acceso a su financiación. Adaptar estas medidas a estos colectivos y otros con modo de vida nómada a su cultura, incluyendo en su caso reserva de áreas para ubicación de caravanas, mediadores de estos colectivos, formación multicultural de funcionarios y prevención frente a incendios y otros riesgos. Cumplir con las recomendaciones del *X Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos culturales*.

36. Proteger el derecho a una vivienda digna de las personas mayores y las personas con discapacidad. Garantizar las condiciones de accesibilidad de las viviendas, incluyendo ac-

ciones positivas a favor de estos colectivos. Establecer ayudas para realizar los ajustes razonables en las viviendas, especialmente en edificios o complejos en régimen de propiedad horizontal, de tal manera que se garantice el derecho de las personas con discapacidad a vivir de manera independiente y elegir su lugar de residencia. Cumplir con las recomendaciones del *VII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Personas con discapacidad* y del *IX Informe FIO sobre Derechos Humanos: Pensiones*.

37. Diseñar e implementar protocolos de atención a víctimas de desastres naturales considerando la especial protección de las personas en condición de doble vulnerabilidad. Promover mecanismos interinstitucionales para plantear alternativas de vivienda definitiva y servicios públicos domiciliarios u otras medidas de reparación material a las familias afectadas, considerando el sentido de pertenencia y prácticas culturales de las comunidades y poblados respecto a su lugar de residencia.

COLABORADORES

María Paz Alcaraz Leguizamón (mpazalcaraz@gmail.com), Directora General de Operaciones, y **Alejandra Barrios Escudero** (alebaescudero@gmail.com), Directora General de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, ambas en la Defensoría del Pueblo de Paraguay, redactaron los apartados sobre Paraguay de los capítulos II y III.

Alejandra Celi Maldonado (alejandra.celi@uah.es), investigadora principal del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, redactó el capítulo I, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo II y, junto a Guillermo Escobar, redactó la versión preliminar del capítulo IV.

Nadia Alejandra Cruz Tarifa (ncruz@defensoria.gob.bo) es Delegada Adjunta para la Defensa y Cumplimiento de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Con la colaboración de Katty Lilibiana Peredo Malpartida, Miriam Rosario Copa Pachi y Carlos Franklin Vargas Tarqui redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

Edmundo Antonio Dias Netto Junior (edmundantonio@mpf.mp.br) es Procurador de la República del Ministerio Público Federal de Brasil. Junto a Emília Botelho, (emiliabotelho@mpf.mp.br), Analista en Antropología de la Asesoría Multidisciplinar de la PFDC, Raquel Portugal Nunes (rnunes@mpf.mp.br), Asesora Jurídica de la Procuraduría Regional de los Derechos del Ciudadano en Minas Gerais, y Fabíola Corte Real (fabiolacortereal@mpf.mp.br), Asesora Jefe Multidisciplinar de la PFDC, redactó los apartados sobre Brasil de los capítulos II y III.

Guillermo Escobar Roca (guillermo.escobar@uah.es), Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, diseñó la estructura y método del Informe y el plan de trabajo, coordinó todas las contribuciones y redactó la Introducción y, junto a Alejandra Celi, la versión preliminar del capítulo IV.

Magdalena Gutiérrez de la Peña (mgutierrez@inddhh.gub.uy) trabaja en el Área de Educación y Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay. Redactó los apartados sobre Uruguay de los capítulos II y III.

Dhayana Guzmán Gutiérrez (dguzman@indh.cl) es investigadora especializada de la Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Redactó los apartados sobre Chile de los capítulos II y III.

Julio César Hernández Rodríguez (jchernandez@pdh.org.gt), Especialista en Investigación Social de la Dirección de Investigación en Derechos Humanos del Procurador de los

Derechos Humanos de Guatemala, redactó los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

Rolando Meléndez Aponte (rmelendez@opc.gobierno.pr), Procurador Auxiliar de la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, redactó los apartados sobre Puerto Rico de los capítulos II y III.

Miguel Menezes Coelho (miguel.coelho@provedor-jus.pt), Coordinador de la Unidad de Urbanismo y Vivienda, Ambiente, Ordenación Territorial, Cultura, Ocio y Servicios Públicos Esenciales del Proveedor de Justicia de Portugal, ha coordinado la redacción de los apartados sobre Portugal de los capítulos II y III, en la cual también colaboraron los asesores jurídicos Carolina Guimarães, Raquel Resende, Isabel Canto, Carla Vicente, Maria Ravara, Miguel Feldmann y Cristina Sá Costa.

Tatiana Mora Rodríguez (tmora@dhr.go.cr), Directora de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, redactó los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.

Rocío del Carmen Nasimba Loachamín (rnasimba@dpe.gob.ec) es Directora Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Junto a **Mery Astaíza Pozo** (mastaiza@dpe.gob.ec), **Toa Maldonado Ruiz** (tmaldonado@dpe.gob.ec) y **David Rivadeneira Revelo** (drivadeneira@dpe.gob.ec), miembros del equipo técnico de la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas de dicha Defensoría, redactaron los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

José Núñez Núñez (Jose.Nunez@defensordelpueblo.es), Jefe del Área de Economía y Hacienda, y **Pedro Baena Pinedo** (Pedro.Baena@defensordelpueblo.es), Jefe del Área de Medio Ambiente y Urbanismo, ambos en el Defensor del Pueblo de España, redactaron el apartado sobre España del capítulo III.

Consuelo Olvera Treviño (colvera@cndh.org.mx), Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, redactó los apartados sobre México de los capítulos II y III.

Javier Ortega Romero (javier.or92@gmail.com), doctorando en Derecho en la Universidad de Alcalá, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo III.

María Soledad Patané (spatane@defensor.gov.ar), Jefa del Área de Identidad y Ciudadanía del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, redactó los apartados sobre Argentina de los capítulos II y III.

Liliana Rivero (lrivero@defensoria.gob.ve), Directora de Análisis e Investigación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela, con la colaboración de su equipo de trabajo y de las Direcciones del Despacho del Defensor, Atención al Ciudadano, Consultoría Jurídica e Internacionales, redactó los apartados sobre Venezuela de los capítulos II y III.

Juli Ponce Solé (jponce@ub.edu), catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, redactó el apartado sobre España del capítulo II.

Mary Lys Silva Popa (marysilva@defensoria.gov.co), Jefa de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Defensoría del Pueblo de Colombia, y **Álvaro Amaya Villareal**, Defensor Delegado para los derechos económicos, sociales y culturales, redactaron los apartados sobre Colombia de los capítulos II y III.

Mireya Tobar (mireyatobar@pddh.gob.sv), Procuradora Adjunta de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, redactó los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

Lincoln Villanueva (lincoln.villanueva@conadeh.hn), Jefe de la Unidad de Cooperación Externa, **Rurbell Flores**, Coordinador de la Defensoría de los Derechos Humanos y Familia y **Marco Gómez**, Coordinador de la Defensoría de Derechos del Ambiente, los tres del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, redactaron los apartados sobre Honduras de los capítulos II y III.

MIEMBROS DE LA FIO

OMBUDSMAN NACIONALES

ARGENTINA

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina

Juan José Böckel (Subsecretario General encargado del Despacho)
Suipacha 365 (C1008AAG) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (+5411) 4819-1500 / 0810.333.3762 - Fax: (+5411) 4819-1581
E-mail: privada@defensor.gov.ar, defensor@defensor.gov.ar
Web: <http://www.dpn.gob.ar>

BOLIVIA

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

David Alonzo Tezanos Pinto Ledezma
Calle Colombia N° 440, Lado lateral de la Iglesia del Barrio San Pedro,
entre General González y Héroes del Acre - La Paz, Bolivia
Tel.: (591) (2) 211 2600 / 211 3600 - Fax: (591) (2) 211 3538
E-mail: dtezanos@defensoria.gob.bo, ecuenca@defensoria.gob.bo
Web: <http://www.defensoria.gob.bo/>

BRASIL

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Deborah Duprat
SAF Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B sala 304 - Brasília, Brasil
Tel.: (+55 61) 3105 6001 - Fax (+55 61) 3105 6006
E-mail: pfdc_@mpf.mp.br, pfdc@mpf.mp.br
Web: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>

COLOMBIA

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Calle 55, N° 10-32, C.P. 110231 - Bogotá D.C., Colombia
Tel.: (571) 3147300 - Fax: (571) 6915455
E-mail: asuntosdefensor@defensoria.gov.co, sjimenez@defensoria.gov.co,
joseggonzalez@defensoria.gov.co
Web: <http://www.defensoria.gov.co>

COSTA RICA**Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica**

Juan Manuel Cordero González

Barrio México, Calle 22, Avenida 7 y 11 - San José, Costa Rica

Tel.: (506) 4000 8500 / 800 258 7474 (gratuito) - Fax: (506) 4000-8700

E-mail: defensoria@dhr.go.cr, despachodhr@dhr.go.crWeb: <http://www.dhr.go.cr>**ECUADOR****Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador**

Gina Benavides

Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra - Quito, Ecuador

Tel. (+5932) 330 11 12 / 02 3829670 - Fax: (+5932) 330 11 12

E-mail: comunicacion@dpe.gob.ec, gbenavides@dpe.gob.ecWeb: <http://www.dpe.gob.ec>**EL SALVADOR****Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador**

Raquel Caballero de Guevara

5ª Calle Poniente y 9ª Av. Norte, Edificio AMSA 535 - San Salvador, El Salvador

Tel.: (503) 25 20 43 68 - Fax: (503) 25 20 43 68

E-mail: despachoprocuradoraelsalvador@gmail.comWeb: <https://www.pddh.gob.sv>**ESPAÑA****Defensor del Pueblo de España**

Francisco Miguel Fernández Marugán (e.f.)

Eduardo Dato 31 y Zurbano 42 - 28010 Madrid, España

Tel.: (+34) 91 432 79 00 - Fax: (+34) 91 308 11 58

E-mail: registro@defensordelpueblo.es, prensa@defensordelpueblo.esWeb: <http://www.defensordelpueblo.es>**GUATEMALA****Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala**

Augusto Jordán Rodas Andrade

12 Avenida 12-54, Zona 1 - 01001 Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 24 24 17 17 - Fax: (502) 22 38 17 14

E-mail: pdh@pdh.org.gt, dramirez@pdh.org.gt, gmazariegos@pdh.org.gtWeb: <http://www.pdh.org.gt>**HONDURAS****Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras**

Roberto Herrera Cáceres

Colonia Florencia Norte, Boulevard Suyapa - Tegucigalpa, Honduras

Telefax.: (504) 2231 0204 - 0882 / 2235 7697- 3532

E-mail: herreracaceres@conadeh.hn, central@conadeh.hn,asistente.despacho@conadeh.hnWeb: <http://www.conadeh.hn>

MÉXICO

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Luis Raúl González Pérez

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice,

Delegación Magdalena Contreras

CP 10200 Ciudad de México, México

Tel.: 52 (55) 56 81 81 25 y (55) 54 90 74 00

E-mail: presidente.cndh@cndh.org.mx, correo@cndh.org.mx, avelazquez@cndh.org.mx, jfvillagran@cndh.org.mx

Web: <http://www.cndh.org.mx/>

NICARAGUA

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de Nicaragua

Corina Centeno Rocha

Rotonda el Guegüense 1 Cuadra abajo, 2 cuadras a lago, media abajo,

Managua, Nicaragua

Tel.: (+505) 2266 3257 - 3258

E-mail: procuradora@pddh.gob.ni, educap@pddh.gob.ni

Web: <http://www.pddh.gob.ni>

PANAMÁ

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

Alfredo Castillero Hoyos

Vía. Transístmica, Plaza Ágora, Piso 4,

Ciudad de Panamá, Panamá

Tel.: (507) 500 9800 - Fax: (507) 500 9817

E-mail: acastillero@defensoria.gob.pa, lrodriguez@defensoria.gob.pa

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

PARAGUAY

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

Miguel Godoy Servín

Av. Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo,

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21 452 602/605 - Fax: (595) 21 452 600

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.gov.py, defensor@defensoriadelpueblo.gov.py,

d.administracion@defensoriadelpueblo.gov.py

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>

PERÚ

Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Walter Gutiérrez Camacho

Jirón Ucayali 394-398 - Lima 1, Perú

Tel.: (511) 311 0300 - Fax: (511) 426 66 57 - 0800-15-170 (gratuita - 24 horas)

E-mail: defensor@defensoria.gob.pe, efernand@defensoria.gob.pe,

consulta@defensoria.gob.pe

Web: <http://www.defensoria.gob.pe>

PORTUGAL**Provedor de Justiça de Portugal**

Maria Lúcia da Conceição Abrantes Amaral

Rua Pau de Bandeira, 9 / 1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (+351) 213 92 66 00 - Fax: (+351) 213 96 12 43

E-mail: provedor@provedor-jus.pt, lina.mascarenhas@provedor-jus.pt

Web: <http://www.provedor-jus.pt>

PUERTO RICO

Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Iris Miriam Ruiz Class

Edificio Mercantil Plaza, Suite 103, Ave. Ponce De León, Pda.27 medio - Hato Rey, San Juan, Puerto Rico

Tel.: (787) 724 7373 - Fax: (787) 724-7386

E-mail: irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr, irismiriam.ruiz@opc.pr.gov

Web: <http://www.ombudsmanpr.com>

PRINCIPADO DE ANDORRA**Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra**

Marc Vila Amigó

C/ Doctor Vilanova 15-17, Nova Seu del Consell General, planta -5 - AD500

Andorra La Vella

Tel.: (376) 810 585 - Fax: (376) 825 557

E-Mail: raonadordelciutada@andorra.ad

Web: <http://www.raonadordelciutada.ad>

URUGUAY**Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay**

María Josefina Plá

Bv. Artigas 1532

CP 11 600 Montevideo- Uruguay

Tel.: (5982) 1948

E-mail: secretaria@inddhh.gub.uy, comunicaciones@inddhh.gub.uy

Web: www.inddhh.gub.uy

VENEZUELA**Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela**

Alfredo Ruiz Angulo

Centro Financiero Latino. Avenida Urdaneta, Pisos 26 al 29

La Candelaria, Caracas - Distrito Capital

Tel.: (58 212) 507 70 06 / 70 13 - Fax: (58 212) 507 70 25

E-mail: dinternacionales@defensoria.gob.ve, cursosinternacionales@defensoria.gob.ve, contacto@defensoria.gob.ve

Web: <http://www.defensoria.gob.ve>

OMBUDSMAN NO NACIONALES

ARGENTINA

(Defensorías del Pueblo Provinciales y Municipales)

1. CIUDAD DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alejandro Amor

Venezuela 842 (1095)

Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4338 4900 / 0810-3333-6767

Interno 4203

E-mail: defensoria@defensoria.org.ar, aamor@defensoria.org.ar

Web: www.defensoria.org.ar

Twitter @AleAmorDefensor

2. QUILMES

Defensoría del Pueblo de Quilmes

Nicolás Engel

Paz 871, 1er piso, Quilmes (1878)

Quilmes - Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4224 - 1451

E-mail: defensoriadelpueblodequilmes@gmail.com

Web: <http://www.defensoriadelpueblodequilmes.blogspot.com/es/>

3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Guido Lorenzino

Calle 50 N°687

La Plata, 1900

Tel.: (+54 221) 439 4000 /0800 222 5262 (gratuito)

E-mail: relaciones.institucionales@defensorba.org.ar, defensordelpueblo.ba@gmail.com,
unidad.defensor@gmail.com

Web: <http://www.defensorba.org.ar/>

4. AVELLANEDA

Defensor del Pueblo de Avellaneda

María Laura Garibaldi

Gral. Levalle 355

(1872) Avellaneda

Tel.: +54 11 4201-9993 (+011) 4201 1993 / (+011) 4201 3608 / 800 3333 6767

E-mail: contacto@defensorba.org.ar, prensa@defensorba.org.ar,
unidad.defensor@defensorba.org.ar

Web: <http://www.defensoravellaneda.gov.ar>

5. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRRREDÓN

Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón

Titulares: Fernando Rizzi, Fernando Cuesta, Walter Rodríguez

Belgrano 2740 (7600) Mar del Plata

Provincia de Buenos Aires
Tel.: (+0223) 499-6502 / (+0223) 492-1978
E-mail: info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar,
frizzi@defensoriadelpueblomardelplata.gob.ar
Web: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gob.ar/>

6. PILAR

Defensoría del Pueblo de Pilar

Juan Pablo Trovatelli
Belgrano 373, B1629ESC, Pilar Centro,
Buenos Aires
Tel.: (+02322) 669 200 int. 9468/69
E-mail: info@defensoriapilar.gov.ar, defensoriadelpueblodepilar@gmail.com

7. CIUDAD DE LA PLATA

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de La Plata

Florencia Barcia
Diagonal 79 entre 5 y 56
Palacio Campodónico
(1900) La Plata
Tel.: (+0221) 4270531 / 4234083
E-mail: defensorialaplata@gmail.com

8. ESCOBAR

Defensoría del Pueblo de Escobar

Rocío Fernández
Calle Don Bosco 851 (1625) Escobar
Tel.: (+03488) 420 177
E-mail: defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar,
drafernandezrocio@yahoo.com.ar

9. MORÓN

Defensoría del Pueblo de Morón

Abraham Leonardo Gak
Bartolomé Mitre 877, Morón
Tel.: 0800 - 6660957 / 4489 - 7790 / 7781
E-mail: defensoria.consultas@moron.gov.ar, defensor@defensoriamoron.gob.ar
Web: <http://www.defensoriamoron.gob.ar/index.html>

10. LA MATANZA

Defensoría del Pueblo de la Matanza

Silvia Caprino
Hipólito Yrigoyen 2661
1754 San Justo, Buenos Aires
Tel.: +54 4651-1406 / 4482-6229
E-mail: defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com

11. TRES DE FEBRERO

Defensoría del Pueblo de Tres de Febrero

Romina Noemí Caparrotta

Mariano Moreno 4712
Tres de Febrero
Pcia. de Buenos Aires
Tel.: 08002225262 / 11 4069 1851
E-mail: tresdefebrero@defensorba.org.ar

12. ITUZAINGÓ

Defensoría del Pueblo de Ituzaingó

Bruno Oscar Corbo
Calle Gral. Belgrano 21991 (Ex 2º Rivadavia) entre Av. Ratti y Piran- Ituzaingó
Provincia de Buenos Aires CP 1714
Tel.: 01144584036 / 01146234859
E-mail: midenfensordelpueblo@gmail.com

13. CHACO

Defensoría del Pueblo de Chaco

Gustavo Corregido
Salta 365, Resistencia
Tel.: 0362 - 44 53 506
E-mail: defensordelpueblo@chaco.gov.ar
Web: <http://www.defensorchaco.gov.ar/>

14. CORRAL DE BUSTOS - IFFLINGER

Defensoría del Pueblo de Corral de Bustos - Ifflinger

Valeria Panattoni
Santa Fe 555 (2645) Corral de Bustos
Ifflinger – Provincia de Córdoba
Tel.: (+03468) 580867
E-mail: defensoriacorral@furnet.com.ar

15. CHUBUT

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chubut

Héctor Omar Simionati
Mitre 550 (9103) Rawson - Provincia de Chubut
Telefax.: 0280 – 4484848
E-mail: defpueblo@legischubut.gov.ar
Web: <http://www.defpueblochubut.gov.ar>

16. CÓRDOBA

Defensor del Pueblo de Córdoba

Mario Alberto Decara
Deán Funes 352/354 - Córdoba Capital
Tel.: (+54 351) 434 20 60 / 0800 777 0337 (gratuito)
Fax: (+54 351) 434 20 60 al 62
E-mail: defensordelpueblo@cba.gov.ar

17. MUNICIPALIDAD DE VILLA MARÍA

Auditoría General de la Municipalidad de Villa María

Alicia Peressutti
Chile 327 (5900) Villa María

Tel.: (+0353) 452- 7913
E-mail: defensoriadelpueblo@villamaria.gov.ar

18. RÍO CUARTO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto

Ismael RINS
Sobremonte 549 - Entrepiso (5800)
Río Cuarto, Córdoba
Tel.: (+0358) 4671211 / 4671352 / 462777
E-mail: defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar
Web: <http://www.defensoriariocuarto.org.ar/>

19. CIUDAD DE VILLA CARLOS PAZ

Defensor del Pueblo de la ciudad de Villa Carlos Paz

Daniel Mowszet
Provincia de Córdoba
Avenida San Martín N° 555 – 3er. Piso
Villa Carlos Paz, Córdoba
Tel.: (+03541) 436437 - 38
E-mail: info@defensoriacarlospez.gob.ar
Web: <http://www.defensoriacarlospez.gob.ar>

20. LA FALDA

Defensoría del Pueblo de la Falda

Enrique Cagliero
Av. Kennedy 146, local 4
La Falda - Córdoba
E-mail: defensoriadelvecino@lafalda.gob.ar

21. PROVINCIA DE CORRIENTES

Defensor del Pueblo de la Provincia de Corrientes

César Vallejos Tressens
Calle Córdoba 1264 - W3400CDT
Corrientes, Provincia de Corrientes
Tel.: 0379 4231149 / 4231153
E-mail: defensordelpueblocorrientes@hotmail.com,
prensadefensordelpueblo@gmail.com
Web: www.eldefensordelpueblo.gov.ar

22. CIUDAD DE CORRIENTES

Defensoría de los Vecinos de la Ciudad de Corrientes

Agustín Payes
Bolívar 1512, Ciudad de Corrientes, Argentina
Tel.: (+0379) 4474903
E-mail: defensoriadelosvecinosctes@gmail.com

23. ITUZAINGÓ - CORRIENTES

Defensoría del Pueblo de Ituzaingó-Corrientes

Julio Esquivel
Calle Corrientes N° 1443, Corrientes, Argentina

Tel.: (+03786) 42 11 18
E-mail: ituzaingo.defensoria@gmail.com

24. CIUDAD DE VIRASORO (CORRIENTES)
Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Virasoro (Corrientes)

Marcela Vázquez
Arturo Navajas 2634 (Galería “La Loma”) Oficinas 1 y 2
Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro
Tel.: (+03756) 15 40 67 66
E-mail: defensorvira@hotmail.com

25. CIUDAD DE GOYA
Defensor de los Vecinos de la Ciudad de Goya

Dra. Ma. Patricia Greve
San Martín 550 (3450) Goya, Corrientes, Argentina
Tel.: 03777 - 432877
E-mail: defensoriadelosvecinosgoya@gmail.com

26. PARANÁ
Defensoría del Pueblo de Paraná

Luis Oscar Garay
Monte Caseros 159 Planta Alta (3100), CP E3100ACC
Paraná, E. Ríos
Tel.: (+0343) 4211029 / 4202322 / 0800 777 1112
E-mail: mediacionparana@hotmail.com, defensoriaparana@gigared.com
Web: <http://www.defensoriaparana.gov.ar/>

27. FORMOSA
Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa

José Leonardo Gialluca
Padre Patiño N° 831
3600 Formosa Capital
Telefax.: (+54 3717) 436379 // 6400
E-mail: depuefor@fibertel.com.ar, defensorianacionformosa@gmail.com
Web: <http://www.defensoriaformosa.gov.ar>

28. JUJUY
Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy

Javier de Bedia
Arenales 1219 esquina Ramírez de Velazco
(4600) San Salvador de Jujuy
Tel. / Fax: (+54 388) 4237151 - 64
Tel Secretaría: (+54 388) 4315154
E-mail: defensor@defensoriajujuy.org
Web: <http://defensoriajujuy.org/>

29. CIUDAD DE CHILECITO
Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Chilecito

Daniel Díaz
Facundo Quiroga 78

5360 Chilecito
Tel.: (+03825) 429 - 491
E-mail: defensoriadelpueblochilecito@gmail.com

30. POSADAS

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Posadas

Alberto Penayo
Buenos Aires 1292 (esq. Alvear) Ciudad de Posadas, Misiones
Tel.: (+03752) 433 - 241
E-mail: contacto@defensoriaposadas.gob.ar, defensoriapueblo16@gmail.com
Web: <http://www.defensoriaposadas.gob.ar/>

31. SAN VICENTE

Defensoría del Pueblo de San Vicente

Ceferino Benítez
E-mail: defensordelpueblo@sanvicentemisiones.gob.ar

32. OBERA

Defensoría del Pueblo de Obera

Patricia Nittmann
E-mail: defensoriadelpuebloobera@gmail.com

33. CIUDAD DE CENTENARIO

Defensoría del Vecino de la Ciudad de Centenario

Carlos Andrés Peralta
Darrioux 484, Centenario, Neuquen, Argentina
Tel.: (+0299) 489 - 8112
E-mail: defensordelvecinocentenario@gmail.com, def.delvecino@neunet.com.ar
Web: www.defcentenario.com.ar

34. CIUDAD DE NEUQUÉN

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén

Ricardo Riva
Sargento Cabral 36 (8300) Neuquén Capital
Tel.: (+0299) 442 2257 / 448-3747 / 0800 666 6072 (línea gratuita)
Fax: (+0299) 4483 - 747
E-mail: defensor@defensorianqn.org
Web: <http://www.defensorianqn.org/>

35. RÍO NEGRO

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro

Adriana Santagati
Avenida 25 de mayo 565 P.B.
CP 8500 Viedma, Río Negro
Tel.: (+54 29 20) 42 20 45 / 42 21 68 / 46 13 04
Fax: (+54 29 20) 42 22 59
E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.rionegro.gov.ar
Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

36. BARILOCHE

Defensoría del Pueblo de Bariloche

Beatríz Oñate

Quaglia 740 (8400), San Carlos de Bariloche.

Tel.: (0294) - 442314 / (0294) - 505014

EE-mail: contacto@defensoriabariloche.gob.ar, prensa@defensoriabariloche.gob.ar

Web: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>

37. SAN JUAN

Defensoría del Pueblo de San Juan

Julio César Orihuela

Av. Libertador Gral. San Martín 593 (5400)

San Juan

Telefax: (0264) 42 11 992 / 422 61 63

E-mail: defensor@sanjuan.gov.ar, defensordelpueblo@sanjuan.gov.ar

Web: <http://www.defensoriasanjuan.com.ar>

38. SAN LUIS

Defensor del Pueblo de San Luis

Hilario Ascassubi y Ruta N° 19 - 5700

San Luis

Fax: (+54 2652) 45 73 92 / 93

Tel: (+54 2657) 43 15 13 / 45 73 92 / 457 393

E-mail: dpueblo@sanluis.gov.ar

39. SANTA FE

Defensor del Pueblo de Santa Fe

Raúl Lambertó

Eva Perón 2726 - (3000) Santa Fe

Telefax: (+54 342) 457 39 04 - 33 74

E-mail: info@defensorsantafe.gov.ar, inforos@defensoriasantafe.gob.ar

Web: www.defensorsantafe.gov.ar

40. PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero

Lionel Suarez

Pedro León Gallo N° 152, (4200) Santiago del Estero

Tel.: (+54) 0385-4212030 / 4223469

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com, comunicacion@defensorsantiago.gob.ar

Web: <http://www.defensorsantiago.gob.ar/index.php?show=start>

41. CIUDAD DE SANTIAGO DEL ESTERO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero

José Rojas Insausti

Avellaneda 327 - 4200 Santiago del Estero

Tel.: (+54 385) 422 9821 - 9800

Fax: (+54 385) 422 98 21

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com

Web: <http://defensoriasgo.gob.ar>

42. CIUDAD DE LA BANDA**Defensor del Pueblo de la Ciudad de la Banda**

Yolanda Aranda

Belgrano 463 (4300) La Banda

Tel.: (0385) 4271000 - 6999

E-mail: defensoria_labanda@hotmail.com**43. FRIAS****Defensor del Pueblo de Frías**

Ramón Sequeira

San Luis y Moreno (4230) Frías

Tel.: (03854) 422-900

E-mail: defensoriafrias@hotmail.com**44. SALTA****Defensoría del Pueblo de Salta**

Frida Fonseca

Adolfo Güemes 376 (4400) Salta

Tel.: (0387) 4329657 / 58

E-mail: aulloa2005@yahoo.com.arWeb: <http://defensordelpueblosalta.blogspot.com.es/>**45. TUCUMÁN****Defensor del Pueblo de Tucumán**

Fernando Said Juri Debo

Balcarce 64 (4000) San Miguel de Tucumán

Telefax: (+54) 381 422 08 62

E-mail: defensoriadetucuman@gmail.com, defensoria@tucuman.gov.arWeb: <http://www.defensoriatucuman.gob.ar>**46. VICENTE LÓPEZ****Defensoría del Pueblo de Vicente López**

María Celeste Vouilloud

Pelliza 1401, 2º piso, (1636) Olivos - Partido de Vicente López

Provincia de Buenos Aires

Tel. / Fax: (+5411) 4799 5119 - 5127 - 5146

E-mail: correo@defensorvlopez.gov.arWeb: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>**ESPAÑA**

(Defensorías del Pueblo Autonómicas)

1. ANDALUCÍA**Defensor del Pueblo Andaluz**

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

C/ Reyes Católicos, N° 21

41001 Sevilla

Tel.: (+34) 954 21 21 21
E-mail: defensor@defensordelpuebloandaluz.es
Web: www.defensordelpuebloandaluz.es

2. ARAGÓN

El Justicia de Aragón

Ángel Dolado Pérez
PALACIO DE ARMIJO, C/ Don Juan de Aragón, Nº 7
50001 Zaragoza
Tel.: (+34) 976 203 577
Fax: (+34) 976 39 46 32
E-mail: comunicacion@eljusticiadearagon.es, eljusticia@eljusticiadearagon.es
Web: www.eljusticiadearagon.com

3. CANARIAS

El Diputado del Común de Canarias

Rafael Yanes Mesa
C/ O'Daly, Nº 28
38700 Santa Cruz de La Palma, Tenerife
Tel.: (+34) 922 41 60 40
Fax: (+34) 922 41 52 28
E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.org
Web: www.diputadodelcomun.com

4. CASTILLA Y LEÓN

Procurador del Común de Castilla y León

Javier Amoedo Conde
C/ Sierra Pambley, Nº 4
C.P. 24003 León
Tel.: (+34) 987 27 00 95
Fax: (+34) 987 27 01 43
E-mail: pccyl@pccyl.es, procurador@procuradordelcomun.es
Web: www.procuradordelcomun.org

5. CATALUÑA

Síndic de Greuges de Catalunya

Rafael Ribó i Massó
Passeig de Lluís Companys, Nº 7
08003 Barcelona
Tel.: (+34) 933 018 075
Fax: (+34) 933 013 187
E-mail: sindic@sindic.cat, gabinet@sindic.cat
Web: www.sindic.cat

6. COMUNIDAD VALENCIANA

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

José Cholbi Diego
C/ Pascual Blasco, Nº 1
03001 Alicante
Tel.: (+34) 900 210 970 (gratuito) / 965 937 500 / 505

Fax: (+34) 965 937 554
E-mail: olcina_ang@gva.es, consultas_sindic@gva.es
Web: www.elsindic.com

7. GALICIA

Valedor do Pobo

Milagros Otero Parga
C/ Rúa do Hórreo, N° 65 (en el mismo recinto que el Parlamento de Galicia)
15700 Santiago de Compostela
Tel.: (+34) 981 56 97 40
Fax: (+34) 981 57 23 35
E-mail: valedor@valedordopobo.com, comunicacion@valedordopobo.gal
Web: www.valedordopobo.com

8. NAVARRA

Defensoría del Pueblo de Navarra

Francisco Javier Enériz Olaechea
C/ Emilio Arrieta, N° 12 - bajo
31002 Pamplona-Iruña
Tel.: (+34) 900 702 900 / 948 203 571
Fax: (+34) 948 203 549
E-mail: info@defensornavarra.com
Web: www.defensornavarra.com

9. PAÍS VASCO

Ararteko

Manuel Lezertua Rodríguez
C/ Prado, N° 9
01005 Vitoria-Gasteiz
Tel.: (+34) 945 13 51 18
Fax: (+34) 945 13 51 02
E-mail: arartekoa@ararteko.eus
Web: www.ararteko.net

MÉXICO

(Comisiones Estatales de Derechos Humanos)

1. AGUASCALIENTES

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes

J. Asunción Gutiérrez Padilla.
República de Perú 502, Esq. República de Uruguay,
Frac. Jardines de Santa Elena
C.P. 20236 Aguascalientes
Tel.: 52 (449) 140 78 55 – 78 70 Ext. 215 / 01800 837 0121 (gratuito)
Fax: (449) 971 33 74
E-mail: presidente@dhags.org, presidencia@dhags.org, maryjayme77@hotmail.com,
correo@dhags.org
Web: www.dhags.org

2. BAJA CALIFORNIA NORTE

Comisión estatal de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California

Melba Adriana Olvera Rodríguez

Avenida. Diego Rivera No.2532 5to. Piso, entre Av. Paseo de los Héroes y Blvd. Sánchez Taboada Zona Río Tijuana.

Tel.: (664) 973 23 73 al 76 Ext. Sec. Par.105

Fax: (664) 973 23 73

E-mail: presidencia@derechoshumanosbc.org, informacion@derechoshumanosbc.org,

Sayra Ochoa CEDHBC sayraochoa@derechoshumanosbc.org

Web: www.derechoshumanosbc.org

3. BAJA CALIFORNIA SUR

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Lizeth Collins Collins

Blvd. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Calle Tiburón, Fracc. Fidepaz

C.P. 23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 (612) 123 23 32 / 01 800 690 83 00 (gratuito)

Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbc2011@gmail.com, lizethcollins@cedhbc.org.mx,

visitaduria@cedhbc.org.mx, aidaolivas@cedhbc.org.mx

Web: <http://www.cedhbc.org.mx/>

4. CAMPECHE

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Juan Antonio Renedo Dorantes

Prolongación 59 N° 6, entre Avenidas Ruiz Cortines y 16 de Septiembre

Centro C.P. 24000 Campeche

Tel.: (981) 811 45 63 / 45 71

Fax: (981) 816 08 97 / 91 04

E-mail: cdhec@hotmail.com, cdhecampeche@yahoo.com, jahupo@hotmail.com,

javier.huicab@codhecam.org

Web: <http://www.cdhecamp.org>

5. CHIAPAS

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas

José Ramón Cancino Crócker

Avenida 1 Sur Oriente S/N Barrio San Roque, C.P. 29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Edificio Plaza, 3er y 4to piso,

Teléfonos: (961) 602-89-80; 602-89-81; Lada sin costo: 01 800 55 282 42

E-mail: presidencia@cedh-chiapas.org

6. CHIHUAHUA

Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

José Luis Armendáriz González

Av. Zarco N° 2427, Col. Zarco. C.P. 31020 Chihuahua

Tel.: 01 (800) 201 1758 (gratuito)

E-mail: presidencia@cedhchihuahua.org.mx, dhpresidencia@hotmail.com,

cedhch@prodigy.net.mx, jlarmendariz@yahoo.com

Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>

7. COAHUILA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza

Xavier Díez de Urdanivia Fernández

Hidalgo 303, Esquina con Aldama - Zona Centro

25 000 Saltillo, Coahuila

Tel.: (01-844) 439 3675

Fax: (01-844) 416 20 50

E-mail: primeravisitaduria@cdheec.org.mx, presidencia@cdheec.org.mx

8. COLIMA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima

Sabino Hermilo Flores Arias

Calle Santos Degollado 79, Centro, 28000 Colima, Col. Zona Centro

C.P. 28000 Colima

Tel.: (01-312) 312 29 94

Fax: (01-312) 314 77 95

E-mail: codehuocol@prodigy.net.mx, cdhcolima@prodigy.net.mx

Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

9. DISTRITO FEDERAL

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Nashieli Ramírez Hernández

Av. Universidad 1449, Colonia Florida, Pueblo de Axotla,

Delegación Álvaro Obregón 01030, Ciudad de México

Tel.: 522 95 600

Fax: 557 82 578

E-mail: presidencia@cdhdf.org.mx, cdhdf@cdhdf.org.mx, ibeth.huerta@cdhdf.org.mx

Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

10. DURANGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

Marco Antonio Güereca Díaz

Cerro Gordo No. 32, int. 13, Frac. Lomas del Parque, Edificio del Bosque, C.P. 34100,

Durango, Durango

Tel.: (01 618) 130 1970

E-mail: comision@cedh-durango.org.mx, secretaria_particular@cedh-durango.org.mx

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

11. ESTADO DE MÉXICO

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México

Jorge Olvera García

Avenida Dr. Nicolás San Juan No. 113, Col. Ex Rancho Cuauhtémoc,

C.P. 50010, Toluca, Estado de México

Tel.: 01 800 999 4000 (gratuito)

E-mail: presidencia1721@codhem.org.mx, secretaria.particular@codhem.org.mx,

codhem@codhem.org.mx

Web: <http://www.codhem.org.mx>

12. GUANAJUATO

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

José Raúl Montero de Alba

Avenida Guty Cárdenas No. 1444, Col. Puerta San Rafael, C.P. 37480, León, Guanajuato

Tel.: 1 800 470 4400 (gratuito)

E-mail: despachoprocurador@hotmail.com, ealcalacha@guanajuato.gob.mx

Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

13. GUERRERO

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Ramón Navarrete Magdaleno

Av. Juárez s/n, esquina Galo Soberón y Parra, C.P. 39000,

Chilpancingo, Guerrero

Tel.: 01 800 710 66 00 01 (gratuito)

E-mail: coddehum@prodigy.net.mx, inari_bri@hotmail.com

Web: www.coddehumgro.org.mx

14. HIDALGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

José Alfredo Sepúlveda Fayad

Av. Juárez s/n, esquina Iglesias, Col. Centro, C.P. 42000,

Pachuca, Hidalgo

Tel.: 01800 717 65 96 (gratuito)

Fax: (01-771) 718 17 19

E-mail: josea_sepulveda@cdhgo.org, lizeth_gutierrez@cdhgo.org

Web: <http://www.cdhego.org.mx/>

15. JALISCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Alfonso Hernández Barrón

Pedro Moreno No. 1616, Col. Americana, C.P. 44160,

Guadalajara, Jalisco

Tel.: 01 800 2018 991 (gratuito)

Fax: (01 33) 3669 11 01

E-mail: presidencia.jalisco@cedhj.org.mx, cedhjalisco@cedhj.org.mx

Web: <http://www.cedhj.org.mx/>

16. MICHOACÁN

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Víctor Manuel Serrato Lozano

Calle Fernando Montes de Oca No. 108, Col. Chapultepec Norte,

C.P. 58260, Morelia, Michoacán

Tel.: (01443) 11 33 500 / 01 800 6403 188

E-mail: presidencia@cedhmichoacan.org, victor.serrato.cedhmich@hotmail.com,

pauloquintana@hotmail.com

Web: <http://www.cedhmichoacan.org.mx>

17. MORELOS

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos

Jorge Arturo Olivares Brito

Hermenegildo Galeana No. 39, Col. Acapantzingo,
C.P. 62440, Cuernavaca, Morelos
Tel.: (01-777) 322 16 00 – 1601 - 1602
E-mail: presidencia.cdmorelos01@gmail.com, presidencia@cdhmorelos.org.mx,
sede@cdhmorelos.org.mx
Web: <http://www.cdhmorelos.org.mx>

18. NAYARIT

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Guillermo Huicot Rivas Álvarez
Avenida Prisciliano Sánchez, No. 8 sur, esquina avenida Allende Altos, col. Centro,
C.P. 63000, Tepic, Nayarit
Tel.: 01 800 503 77 55 (gratuito)
Fax: (311) 213 89 86
E-mail: cddh-nayarit@tepic.megared.net.mx, huicot01@hotmail.com,
banglacasillasibarra@hotmail.com
Web: www.cddh-nayarit.org

19. NUEVO LEÓN

Comisión de Derechos Humanos del Estado Nuevo León

Sofía Velasco Becerra
Av. Ignacio Morones Prieto No. 2110 pte., Edif. Manchester, local 2, col. Loma Larga,
C.P. 64710, Monterrey, Nuevo, León
Tel.: 01-800 822 9113 (gratuito)
Fax: (81) 83 44 91 99
E-mail: cedhnl@cedhnl.org.mx, svelasco@cedhnl.org.mx, jvilla@cedhnl.org.mx
Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

20. OAXACA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca

Arturo Peimbert Calvo
Calle de los Derechos Humanos No. 210, Col. América,
C.P. 68050, Oaxaca, Oaxaca
Tel.: (951) 50 30 520
E-mail: defensoria@derechoshumanosoaxaca.org, dhpresidencia@hotmail.com
Web: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/>

21. PUEBLA

Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla

Adolfo López Badillo
5 Poniente no. 339, Col. Centro, C.P. 72000, Puebla, Puebla
Tel.: 01 800 201 01 05 (gratuito)
Fax: (222) 248 54 51
E-mail: presidencia@cdhpuebla.org.mx, Erika O V adieri@hotmail.com
Web: <http://www.cdhpuebla.org.mx>

22. QUERÉTARO

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez
Av. Hidalgo No. 6, Col. Centro, C.P. 76000, Querétaro, Qro.

Tel.: 01 800 400 6800 (gratuito)
E-mail: presidencia@ddhqro.org, veronica.blancas@ddhqro.org,
presidenciacedhqro@gmail.com
Web: <http://www.ddhqro.org/>

23. QUINTANA ROO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Marco Antonio Toh Euán
Av. Adolfo López Mateos No. 424, Col. Campestre
CP. 77030, Chetumal, Quintana Roo Tel.: (983) 832 70 90
Fax: Ext 1108
E-mail: cdheqroo@hotmail.com
Web: <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx>

24. SAN LUIS POTOSÍ

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Jorge Andrés López Espinosa
Mariano Otero No. 685, Col. Tequisquiapan,
C.P. 78250, San Luis Potosí
Tel.: 01 800 2639 955 (gratuito)
Fax: 01 (444) 811 47 104
E-mail: derechoshumanos@cedhslp.org.mx, jorgeandrespresidencia@cedhslp.org.mx
Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

25. SINALOA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

José Carlos Álvarez Ortega
Ruperto L. Paliza No. 566 sur, Col. Miguel Alemán,
C.P. 80200, Culiacán, Sinaloa
Tel.: 01 800 672 92 94 (gratuito)
E-mail: jalvarez@cedhsinaloa.org.mx , mrzavala@cedhsinaloa.org.mx,
informacion@cedhsinaloa.org.mx
Web: <http://www.cedhsinaloa.org.mx>

26. SONORA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Pedro Gabriel González Avilés
Blvd. Luis Encinas Esq. Blvd. Solidaridad, Col. Choyal,
C.P. 83130, Hermosillo Sonora
Tel.: (662) 3138101 3138102, 01 800 627 28 00 (gratuito) / 01 800 200 01 52 Ext.103
Fax: (662) 216 30 32
E-mail: presidencia@cedhsonora.org.mx, pedro.gonzalez@cedhsonora.org.mx,
contacto@cedhsonora.org.mx
Web: <http://www.cedhsonora.org.mx>

27. TABASCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Pedro Federico Calcáneo Argüelles
Blvd. Adolfo Ruiz Cortínes, esquina prolongación Francisco J. Mina #503,
Col. Casa Blanca, Villahermosa, Tabasco

Tel.: 01 800 000 23 34 (gratuito)
E-mail: presidenciacedhtab@gmail.com, particular@cedhtabasco.org.mx,
contacto@cedhtabasco.org.mx
Web: www.cedhtabasco.org.mx

28. TAMAULIPAS

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

José Ramiro Roel Paulín
Calle Río Guayalejo No. 223, fraccionamiento Zuzaya
C.P. 87070, Cd. Victoria, Tamaulipas
Tel.: 01 (834) 315 70 39
Fax: 01 (834) 315 70 36
E-mail: presidencia@codhet.org.mx, codhet@prodigy.net.mx
Web: www.codhet.org.mx

29. TLAXCALA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Víctor Manuel Cid del Prado Pineda
Arquitectos No. 27, Col. Loma Bonita
C.P. 90090, Tlaxcala, Tlaxcala
Tel.: 01 800 337 48 62 (gratuito)
E-mail: presidencia@cedhtlax.org.mx, cedhtlax@prodigy.net.mx
Web: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/>

30. VERACRUZ

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz

Namiko Matzumoto Benítez
Calle Carrillo Puerto No. 21, Zona Centro,
C.P. 91000, Xalapa Enríquez, Veracruz
Tel.: 01 800 260 22 00 (gratuito)
Fax: (228) 812 11 42
E-mail: presidencia_ver@cedhveracruz.org.mx, presidencia@cedhveracruz.org.mx,
namiko_matzumoto@cedhveracruz.org.mx
Web: http://cedhveracruz.ddns.net/derechos_humanos/

31. YUCATÁN

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Miguel Oscar Sabido Santana
Calle 20 No. 391-A, por 31D y 31f, colonia Nueva Alemán,
C.P. 97146, Mérida, Yucatán
Tel.: (999) 927 85 96
E-mail: codhey@prodigy.net.mx, secejecutiva.codhey@gmail.com,
pgmc_34@hotmail.com
Web: <http://www.codhey.org>

32. ZACATECAS

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

María de la Luz Domínguez Campos
Av. Jesús Reyes Heróles No. 204, Col. Javier Barros Sierra,
C.P. 98090, Zacatecas, Zacatecas

Tel.: 01 800 624 27 27 (gratuito)

Fax: 92 403 69

E-mail: presidencia.cdhez@gmail.com,

oficina.presidencia.cdhez@gmail.com,

lucecitadominguez@yahoo.com.mx, comentarios@cdhzac.org.mx

Web: www.cedhzac.org.mx

URUGUAY

Defensoría del Pueblo Provincial

1. MONTEVIDEO

Defensoría del Vecino de Montevideo

Ana Agostino

Juan Carlos Gómez 1472

C.P. 11000 Montevideo, Uruguay

Tel.: 2916 1616 / 0800 1616

E-mail: defensoria@defensordelvecino.gub.uy, aagostino@defensoriadelvecino.gub.uy

Web: <http://www.defensordelvecino.com.uy>

