



Asamblea General

Distr. general
30 de diciembre de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

25° período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

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, Raquel Rolnik

Resumen

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada ha recibido el mandato de proporcionar una orientación práctica para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. En el presente informe, la Relatora Especial recomienda un conjunto de principios rectores para ayudar a los Estados y a otros actores pertinentes a abordar la cuestión de la actual crisis provocada por la inseguridad de la tenencia a la que se ven confrontados los pobres de las zonas urbanas en un mundo cada vez más urbanizado.

* * Publicado nuevamente por razones técnicas el 7 de marzo de 2014.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	3
II. Principios rectores.....	5	3
III. Comentario.....	6–81	7
A. Introducción.....	6–8	7
B. Fortalecimiento de las diversas formas de tenencia.....	9–22	8
C. Mejora de la seguridad de la tenencia.....	23–35	12
D. Prioridad a las soluciones <i>in situ</i>	36–40	15
E. Promoción de la función social de la propiedad.....	41–49	16
F. Lucha contra la discriminación en relación con la tenencia.....	50–59	19
G. Promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres.....	60–65	21
H. El respeto de la seguridad de la tenencia en las actividades comerciales.....	66–72	23
I. Fortalecimiento de la seguridad de la tenencia en la cooperación para el desarrollo.....	73–75	25
J. Empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas y rendición de cuentas de los Estados.....	76–79	25
K. Asegurar el acceso a la justicia.....	80–81	26

I. Introducción

1. En su resolución 15/8, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial que hiciera hincapié en las soluciones prácticas para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. En su primer informe sobre este tema, la Relatora Especial señaló que la crisis mundial de inseguridad de la tenencia era un problema que merecía atención específica (A/HRC/22/46). En el presente informe, la Relatora Especial ofrece algunos principios rectores para abordar la cuestión de la inseguridad de la tenencia en las zonas urbanas. Estos principios se basan en respuestas de varios Estados a los cuestionarios, así como en consultas temáticas y regionales celebradas con diversas partes interesadas, y en observaciones y aportaciones de organizaciones de la sociedad civil¹. La Relatora Especial desea expresar su agradecimiento por todas las contribuciones.

2. En el último decenio, las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada se han dilucidado, en particular mediante la legislación y la jurisprudencia, en los planos nacional y regional. En 2007, en la esfera internacional, el anterior Relator Especial presentó en su informe (A/HRC/4/18) los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo ("Principios Básicos"). En 2012, los Estados miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial adoptaron por consenso las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. En 2005, en el contexto humanitario, se elaboraron los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (E/CN.4/Sub.2/2005/17). El presente informe refleja estos instrumentos y se basa en ellos, centrándose particularmente en la seguridad de la tenencia en las zonas urbanas, para llenar un vacío importante en la orientación sobre derechos humanos.

3. En consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, estos principios proporcionan orientación sobre las normas vigentes de derechos humanos en lo que se refiere a la tenencia de la vivienda y de la tierra. Estos principios no deberían en ningún caso entenderse en el sentido de restringir o menoscabar las obligaciones vigentes en materia de derechos humanos de los Estados u otros actores. Por consiguiente, la Relatora Especial desea sugerir al Consejo que adopte estos principios rectores sobre seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas.

4. El presente informe se divide en dos secciones. En la primera de ellas figuran los principios rectores, y en la segunda el comentario. En este último se explican cada uno de los principios aportando ejemplos de su aplicación práctica por parte de las autoridades de todos los niveles y de otros actores pertinentes de todo el mundo.

II. Principios rectores

5. A continuación se exponen los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, que la Relatora Especial propone al Consejo para su adopción.

¹ Todas las respuestas de los Estados a los cuestionarios y otros datos adicionales sobre las consultas figuran en: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

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

Por seguridad de la tenencia se entiende un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

La difícil situación de los pobres de las zonas urbanas representa uno de los problemas más acuciantes de la seguridad de la tenencia, especialmente en un mundo cada vez más urbanizado. La finalidad de estos principios es proporcionar orientación a los Estados y a otros actores para resolver este problema a fin de garantizar una vivienda adecuada a los pobres y a las personas vulnerables de las zonas urbanas y periurbanas.

Estos principios rectores se fundamentan en la presunción de que las personas y las comunidades que ocupan la tierra u otros bienes para hacer valer su derecho a una vivienda adecuada, y que no tienen otras opciones adecuadas, tienen derechos legítimos de tenencia que deberían ser garantizados y protegidos. La noción de derechos legítimos de tenencia abarca un ámbito mayor que el de los conceptos convencionales de propiedad privada, e incluye múltiples formas de tenencia derivadas de diversos sistemas de tenencia.

1. Fortalecimiento de las diversas formas de tenencia

Los Estados deberían promover, proteger y reforzar diversas formas de tenencia, en particular las derivadas de sistemas de tenencia reglamentarios, consuetudinarios, religiosos e híbridos. Todos los programas, políticas y legislaciones pertinentes deberían elaborarse sobre la base de evaluaciones de sus efectos en los derechos humanos, en las que se identifiquen los arreglos de tenencia de las personas más vulnerables y marginadas y se establezca un orden de prioridad entre ellos. Es preciso promover, reforzar y proteger entre otros los siguientes tipos de tenencia, según proceda en cada contexto:

- a) Derechos de posesión;
- b) Derechos de uso;
- c) Alquiler;
- d) Plena propiedad; y
- e) Arreglos colectivos.

2. Mejora de la seguridad de la tenencia

Con el fin de mejorar la seguridad de la tenencia, en especial la de las personas vulnerables y marginadas y la de los grupos que viven en asentamientos pobres de las zonas urbanas, los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían adoptar las siguientes medidas:

- a) Llevar a cabo evaluaciones de los arreglos de tenencia en toda la ciudad;

- b) Identificar los asentamientos inseguros y los grupos de población vulnerables, incluidas las personas sin hogar;
- c) Elaborar estrategias en toda la ciudad para asegurar la tenencia y mejorar los asentamientos en diversas categorías de tierra y con diferentes arreglos de tenencia;
- d) Revisar y reformar la reglamentación y los planes urbanísticos a fin de integrar los asentamientos;
- e) Adoptar y aplicar una política de reasentamiento respetuosa de los derechos humanos cuando las soluciones *in situ* no sean posibles;
- f) Facilitar la participación en la elaboración de mapas y listas de asentamientos y un registro de la tenencia;
- g) Establecer mecanismos justos y eficaces de solución de litigios sobre las tierras;
- h) Asignar fondos suficientes a los ministerios, municipios y gobiernos locales para la aplicación de estas medidas; e
- i) Adoptar o revisar la legislación para reconocer y proteger múltiples arreglos de tenencia.

3. **Prioridad a las soluciones *in situ***

La tenencia debe protegerse *in situ*, salvo en circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo compatible con el derecho internacional de los derechos humanos. La reglamentación destinada a proteger la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, o a mitigar los riesgos para la población, no debe servir de excusa para menoscabar la seguridad de la tenencia. Es preciso buscar soluciones *in situ* siempre que sea posible para: a) mitigar y gestionar los riesgos de desastre y las amenazas a la salud pública y la seguridad; o b) lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y la seguridad de la tenencia; salvo cuando los habitantes decidan ejercer su derecho al reasentamiento.

4. **Promoción de la función social de la propiedad**

La propiedad tiene una función social fundamental, en particular el derecho a una vivienda adecuada para los pobres de las zonas urbanas. Los Estados deberían establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y la función social de la propiedad al elaborar y aplicar las políticas sobre la vivienda y otras políticas pertinentes. Concretamente, los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían promover el acceso de los pobres de las zonas urbanas a una vivienda segura y bien ubicada mediante, entre otras, las medidas siguientes:

- a) Llevar a cabo auditorías de las tierras, las viviendas y los edificios desocupados o infrautilizados en toda la ciudad;
- b) Llevar a cabo evaluaciones de las necesidades de espacio para proporcionar viviendas a los pobres de las zonas urbanas, en particular a las personas sin hogar, teniendo en cuenta las tendencias actuales y previstas;
- c) Asignar suelo público disponible para las viviendas destinadas a personas de bajos ingresos;
- d) Adoptar medidas para luchar contra la especulación y la infrautilización de tierras, viviendas y edificios privados;

- e) Adoptar estrategias y reglamentos de planificación urbana inclusivos;
- f) Adoptar medidas para regular y estimular el mercado de la vivienda de alquiler para las personas de bajos ingresos y las formas de tenencia colectiva; y
- g) Adoptar medidas para regular el mercado de financiación y las instituciones financieras relacionadas con la vivienda.

5. Lucha contra la discriminación en relación con la tenencia

Es necesario garantizar y proteger en la ley, la política y la práctica el principio de no discriminación en relación con la tenencia. Esta garantía debe aplicarse a toda forma de tenencia. La no discriminación en relación con la tenencia debe garantizarse en particular en los siguientes contextos:

- a) El acceso a las instalaciones y los servicios básicos;
- b) El acceso a la seguridad social;
- c) La recopilación y presentación de datos oficiales;
- d) Los programas de administración de tierras;
- e) La legislación y las políticas en materia de vivienda;
- f) La planificación urbana;
- g) La adquisición y el uso de la tierra con fines de utilidad pública;
- h) Los procedimientos policiales; y
- i) La asistencia humanitaria, en particular el acceso a un alojamiento seguro.

6. Promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres

La igualdad de género *de iure* y *de facto* son esenciales para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. A este respecto, los Estados deberían reforzar y proteger la seguridad de la tenencia de las mujeres, sea cual fuere su edad, su estado civil o su condición social, y con independencia de sus relaciones con los hombres de un hogar o de una comunidad.

7. El respeto de la seguridad de la tenencia en las actividades comerciales

Las empresas deberían adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar que: a) no haya efectos adversos en la seguridad de la tenencia en relación con sus actividades o relaciones comerciales, o como consecuencia de estas; y b) se haga frente a los efectos adversos, en particular proporcionando medios de reparación a las personas afectadas. Las empresas deberían asegurar la celebración de negociaciones transparentes, libres y justas en lo que respecta a toda transmisión o modificación del derecho de tenencia, con pleno respeto del derecho de las personas o las comunidades a aceptar o rechazar las ofertas.

8. Fortalecimiento de la seguridad de la tenencia en la cooperación para el desarrollo

Los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo deberían asegurar que sus operaciones y proyectos promuevan (y no menoscaben) la seguridad de la tenencia, en particular mediante la adopción de políticas de salvaguardia vinculantes destinadas a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. Estos organismos deberían prestar apoyo a los Estados que carecen de recursos suficientes para

adoptar todas las medidas necesarias a fin de reforzar la seguridad de la tenencia de los pobres de las zonas urbanas.

9. Empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas y rendición de cuentas de los Estados

Las personas y las comunidades pobres de las zonas urbanas son actores esenciales en el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia. Los Estados deberían rendir cuentas a los pobres de las zonas urbanas por la aplicación de estos principios rectores, entre otras cosas:

- a) Publicando la información relativa a la tenencia y facilitando el acceso de todos a dicha información en tiempo oportuno;
- b) Asegurando la transparencia de todas las decisiones, incluidos los motivos de su adopción;
- c) Garantizando una participación libre, informada y significativa de los pobres de las zonas urbanas en la concepción y aplicación de medidas para asegurar su situación en materia de tenencia;
- d) Elaborando indicadores y puntos de referencia adecuados a cada contexto para medir los avances y los retrocesos; y
- e) Notificando periódicamente los avances en los planos nacional e internacional.

10. Asegurar el acceso a la justicia

La situación en materia de tenencia no debería ser un obstáculo para poder prevalerse de un recurso efectivo ante una violación de los derechos humanos. Los Estados deberían asegurar el acceso a recursos administrativos y/o judiciales eficaces ante las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, debidas, entre otras cosas, a:

- a) La discriminación relacionada con la situación de tenencia, incluida la discriminación múltiple;
- b) La discriminación relacionada con cualquier motivo prohibido en cuanto al disfrute de una tenencia segura;
- c) La no adopción de medidas adecuadas y oportunas para hacer frente a la inseguridad de la tenencia de los pobres de las zonas urbanas; y
- d) El menoscabo de la seguridad de la tenencia, en particular mediante el desalojo forzoso.

III. Comentario

A. Introducción

6. La seguridad de la tenencia garantiza el acceso de las personas a un hogar y su disfrute sin temor a un desalojo forzoso, y les permite mejorar sus condiciones de vida y de vivienda. Además, proporciona un fundamento para el disfrute de todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada y de otros derechos humanos². Por el contrario, cuando la

²

[?] Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada; resolución 231 de la Comisión Africana de

inseguridad de la tenencia tiene como resultado un desalojo forzoso y la falta de vivienda, se violan y deniegan numerosos derechos humanos.

7. Los Estados tienen la obligación inmediata de asegurar que todas las personas tengan un grado de seguridad de la tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas³. También tienen la obligación de adoptar medidas progresivas para reforzar la seguridad de la tenencia de todas las personas que utilizan la tierra o las viviendas para satisfacer sus necesidades de vivienda básicas, y que, en la actualidad, carecen de esa seguridad. No obstante, el derecho a una tenencia segura *in situ* no es absoluto, y cabe rebatirlo en circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo, de conformidad con las obligaciones de derecho internacional relativas en particular al debido procedimiento legal, la racionalidad y la proporcionalidad, y el estudio de todas las alternativas viables⁴. Cuando concurren estas circunstancias, los Estados deben garantizar las salvaguardias para que en los desalojos y los reasentamientos se respeten rigurosamente los derechos humanos de los afectados, entre otras cosas, mediante el acceso a otra vivienda⁵.

8. A diferencia del discurso dominante en materia de tenencia, los títulos de plena propiedad no son el único instrumento de una tenencia segura. A menudo las políticas que promueven la propiedad individual reducen a la vez el apoyo a otras formas de tenencia. Esas políticas conllevan el riesgo de excluir y menoscabar la situación de tenencia de amplios sectores de la población urbana y periurbana, en particular de la población más pobre, lo que da lugar a un retroceso en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada⁶. Por el contrario, las políticas que favorecen diversas formas de tenencia pueden mejorar la seguridad del acceso a la vivienda para diversos grupos de población.

B. Fortalecimiento de las diversas formas de tenencia

9. Los Estados deberían adoptar medidas inmediatas y progresivas para conferir seguridad jurídica de la tenencia a las personas y comunidades que en la actualidad carecen de protección⁷. Los Estados deberían llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos de las medidas propuestas en sectores como la vivienda, la tierra y el sector financiero. En estas evaluaciones deben examinarse los posibles efectos en todas las formas de tenencia existentes y en los grupos más expuestos al desalojo, con inclusión de los desplazamientos inducidos por el mercado. Si existe un riesgo de exacerbar la inseguridad de la tenencia, habría que examinar otras alternativas o, como último recurso, establecer medidas de mitigación. Teniendo en cuenta estas evaluaciones, los Estados deberían 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.

Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a una vivienda adecuada y la protección frente al desahucio pidiendo "medidas concretas para conferir seguridad de la tenencia a todas las personas que carecen de esa protección, con el consentimiento previo e informado de las personas afectadas"; "Principios Básicos", párr. 55. Fundamentalmente, la cláusula "derechos de tenencia legítimos" se emplea pero no se define en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia.

³ ? Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 8 a).

⁴ ? Principios Básicos, párr. 21.

⁵ ? Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y Principios Básicos.

⁶ ? *Ibid.*, Observación general N° 3 (1991) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 9.

⁷ ? *Ibid.*, Observación general N° 4, párr. 8 a).

10. En muchos lugares, la rápida urbanización se ha traducido en el desarrollo de amplias zonas periurbanas, borrando la división entre los sistemas urbanos y rurales. Deberían promoverse, reforzarse y protegerse, entre otros, los siguientes tipos de formas de tenencia, según proceda en cada contexto urbano o periurbano, bien se deriven de sistemas de tenencia consuetudinarios, religiosos⁸, legales o híbridos⁹.

11. *Los derechos de posesión.* El reconocimiento jurídico de los derechos de los que ocupan la tierra o las viviendas públicas, privadas o de la comunidad durante un período determinado, mediante una prescripción adquisitiva de tierra o de viviendas, otorgándoles prelación sobre los derechos de los propietarios ausentes o del Estado, es una medida importante para asegurar que la tierra y las viviendas se utilicen de la forma más productiva desde un punto de vista social, así como para hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda adecuada. Por ejemplo, el artículo 183 de la Constitución del Brasil reconoce la usucapión de tierra urbana utilizada como vivienda después de cinco años de posesión sin interrupción ni oposición, siempre que el poseedor no sea propietario de ninguna otra propiedad.

12. Los procedimientos administrativos y judiciales para el reconocimiento de la prescripción adquisitiva deben ser sencillos, rápidos y asequibles. Es preciso reconocer tanto la prescripción adquisitiva individual como la colectiva. Si los propietarios han sido obligados a desplazarse o a huir de sus hogares deberá actuarse con cautela para asegurar que el derecho a la prescripción adquisitiva de una persona no dificulte, a su vez, el derecho de otras personas a regresar¹⁰.

13. *Derechos de uso.* El derecho de las personas al uso en determinadas condiciones de la propiedad pública o privada para satisfacer sus necesidades de vivienda debería ser reconocido y protegido por la ley y la política. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, los "certificados de confort" otorgan a sus titulares el derecho de no ser expulsados de una parcela, a menos que se considere necesario un reasentamiento y se encuentre y ponga a su disposición otra parcela¹¹. En Mozambique, cabe otorgar un derecho de uso y mejora de tierras del Estado a particulares o a grupos de personas, lo que les permite hipotecar o vender sus edificios y realizar otras mejoras en esas tierras¹².

14. *Alquiler.* Alquilar una parcela, vivienda o habitación a un propietario privado o público proporciona acceso a la vivienda a muchas familias pobres de zonas urbanas¹³. El alquiler entraña el derecho al uso de la vivienda durante un período de tiempo a un precio determinado, sin transmisión de la propiedad, sobre la base de un contrato escrito o verbal.

15. Además de las posibilidades de alquiler de bienes públicos y no relacionados con el mercado, los Estados deberían promover el alquiler de bienes privados para los pobres de las zonas urbanas, en particular mediante políticas destinadas a ampliar el número de viviendas de alquiler. Estas políticas incluyen incentivos fiscales para los propietarios, sistemas de garantía o de seguros frente al impago de las rentas, y la concesión de

⁸ ? En numerosas sociedades, los sistemas de tenencia consuetudinarios y religiosos gozan de un alto grado de legitimidad social. Dado que existe una amplia gama de formas de tenencia en el marco de estos sistemas que determinan la asignación, el uso y la gestión de la tierra y que confieren seguridad de la tenencia, algunas de las cuales se asemejan a las formas de tenencia descritas en esta observación, aquellas no se examinan por separado, a pesar de su carácter especial.

⁹ ? Los sistemas de tenencia híbridos se refieren a una combinación de dos o más sistemas de tenencia, incluidos los que a menudo se denominan "no oficiales" o "extralegales".

¹⁰ ? Véanse los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

¹¹ ? Ley de tierras públicas (Regularización de la tenencia), N° 25 de 1998.

¹² ? Ley de tierras de Mozambique, 1997.

¹³ ? Véase el informe de la Relatora Especial a la Asamblea General, documento A/68/289, párrs. 23 y 26.

subvenciones o préstamos a bajo interés a los propietarios para mejorar sus viviendas en mal estado, a condición de que las alquilen a inquilinos de bajos ingresos. Por ejemplo, en un programa gubernamental de incentivos de Nueva Jersey (Estados Unidos de América) se conceden subvenciones a los propietarios para que proporcionen viviendas seguras, adecuadas y asequibles a residentes de ingresos bajos y moderados¹⁴. En Eslovaquia se conceden subvenciones para la construcción de apartamentos de alquiler para grupos de personas de bajos ingresos, en particular para las comunidades romaníes socialmente excluidas¹⁵. Es preciso también examinar los subsidios para la vivienda destinados a inquilinos de bajos ingresos¹⁶.

16. Los Estados deberían regular el sector de las viviendas de alquiler, en particular mediante la imposición de restricciones flexibles al aumento de los alquileres y de límites a los desalojos, en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos¹⁷. Estas medidas deben establecer un equilibrio entre los derechos de los inquilinos y los de los propietarios. Por ejemplo, en Alemania¹⁸, donde la mayoría de las familias optan por el alquiler, la reglamentación pone un límite a los aumentos de alquiler, lo que proporciona a los inquilinos un alto nivel de seguridad de la tenencia, a la vez que mantiene la rentabilidad de la inversión privada en viviendas de alquiler¹⁹. Los Estados deberían también fomentar el uso de contratos de alquiler normalizados que sean compatibles con los derechos humanos, y que estén disponibles gratuitamente y sin autorización notarial.

17. *Plena propiedad.* La propiedad individual otorga un control total sobre la vivienda y la tierra, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley y la reglamentación local, así como de los derechos de prescripción adquisitiva y del poder de expropiación del Estado. Esta cualidad la convierte en una forma deseable de tenencia para muchas familias. Habida cuenta de que, por lo general, es caro adquirir el derecho de propiedad, a menudo es necesario financiar la vivienda. La seguridad de la tenencia se ve amenazada cuando los propietarios que ocupan su propia vivienda no pueden reembolsar los préstamos o incurren en mora en el pago de sus hipotecas. Las ejecuciones hipotecarias solicitadas por los bancos y otras instituciones de crédito representan una grave amenaza para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y afectan de forma desproporcionada a los más pobres. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para proteger la seguridad de la tenencia de los propietarios que ocupan su propia vivienda y evitar la pérdida de los hogares y la falta de vivienda como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias²⁰.

18. *Tenencia colectiva.* Existen diversos tipos de arreglos de tenencia colectiva en los que se comparten los derechos de propiedad, alquiler o uso sobre la tierra y la vivienda con arreglo a estructuras de gobernanza conjunta. Los derechos se otorgan a las personas de conformidad con las normas establecidas por el grupo o la costumbre local. Los arreglos colectivos pueden reducir los costos de obtención de las viviendas mediante la creación de una sola persona jurídica. La organización colectiva promueve también unos costos más

¹⁴ ? Programa de incentivos para propietarios, 2013.

¹⁵ ? Ley N° 443/2010 sobre subvenciones para el desarrollo de la vivienda y la vivienda social (respuesta de Eslovaquia al cuestionario). Véase, además, el documento A/68/289, párrs. 32 y 33.

¹⁶ ? A/68/289, párrs. 32 y 33.

¹⁷ ? Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párrs. 8 c) y 17, y N° 7, párrs. 9 y 11.

¹⁸ ? A/68/289, párr. 21. Respuesta de Alemania al cuestionario.

¹⁹ ? Kath Hulse, y otros, *Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2011), págs. 89, 122 y 213 a 215. Véase también el documento A/68/289, párrs. 34 a 38.

²⁰ ? Véanse los informes de la Relatora Especial a la Asamblea General (documentos A/67/286 y A/68/289).

asequibles al obtener recursos del grupo para mantener y reparar la infraestructura de las viviendas, y al posibilitar el ahorro y la obtención de préstamos por parte del grupo²¹. La tenencia colectiva también puede proporcionar un alto grado de seguridad y protección contra la amenaza de adquisiciones predatorias por parte de grupos y especuladores de ingresos más elevados al atribuir facultades de decisión al colectivo, en particular el derecho a vender. Entre las formas de tenencia colectiva cabe mencionar las siguientes.

19. *Las cooperativas de viviendas* son establecidas por un grupo de personas que constituyen una persona jurídica para elaborar y mantener un proyecto de viviendas en aras del beneficio colectivo de sus miembros²². Países como Filipinas, Suecia y el Uruguay disponen de programas gubernamentales para ayudar a las comunidades a adquirir, urbanizar y gestionar tierras para la vivienda en cooperativa. Desde 1968, el Uruguay se ha dotado de una regulación legislativa de las cooperativas, y aproximadamente 600 cooperativas alojan en la actualidad a unas 20.000 familias²³. El éxito de las cooperativas como proveedores de viviendas para personas de bajos ingresos se debe en gran medida a la existencia de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, que apoya la participación democrática, la autogestión y el esfuerzo conjunto de las familias en la construcción de las viviendas²⁴. En la Argentina, la municipalidad de Buenos Aires estableció un programa de crédito para las cooperativas de viviendas²⁵.

20. *Los fideicomisos colectivos de tierras* están en manos de organizaciones controladas por comunidades sin ánimo de lucro que adquieren tierras con el propósito de proporcionar viviendas asequibles²⁶. Las tierras se retiran del mercado especulativo para que sigan siendo asequibles y estén disponibles mediante contratos de arrendamiento a largo plazo para viviendas, empresas, instalaciones comunitarias e instalaciones para la agricultura urbana. Los fideicomisos colectivos de tierras han ido incrementando su popularidad desde el decenio de 1980, especialmente en los Estados Unidos, donde se han establecido más de 260 fondos²⁷. La organización de las comunidades, las donaciones de tierra y el apoyo financiero de los gobiernos municipales son la clave de su éxito.

21. En los *modelos de tenencia híbridos* se combinan las cooperativas y los fondos de tierras comunitarias. Los edificios multirresidenciales son propiedad de cooperativas de viviendas que los administran, y el terreno subyacente es propiedad del fondo de tierras comunitarias, lo que contribuye aún más a que su acceso sea asequible. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York el fondo Cooper Square CLT posee los terrenos de más de 300 unidades de vivienda para personas de bajos ingresos en edificios multifamiliares que son propiedad de una asociación mutua de viviendas que los administra²⁸.

22. Los Estados deberían adoptar medidas para promover formas de tenencia colectiva, en particular marcos legislativos e institucionales favorables e instrumentos de financiación adecuados²⁹. Los Estados deberían examinar la posibilidad de apoyar estrategias de tenencia

21 ? A/68/289, párrs. 43 y ss.

22 ? *Ibid.*, párrs. 48 a 55.

23 ? Ley N° 13728 de 1968, cuyo reglamento figura en el Decreto N° 633/69.

24 ? Respuesta del Uruguay al cuestionario.

25 ? Ley N° 341 de Buenos Aires.

26 ? A/68/289, párrs. 56 a 62.

27 ? Se han establecido fideicomisos colectivos de tierras en Australia, Bélgica, el Canadá e Inglaterra. Véase: www.cltnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts; D. Diacon, y otros, *Redefining the Commons* (Coalville, Building and Social Housing Foundation, 2005), págs. 4 a 7.

28 ? Tom Angotti, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, documento de trabajo (Lincoln Institute of Land Policy, 2007), págs. 3 y 5 a 7.

29 ? Por ejemplo, la Ley de vivienda (Escocia), 2001, sobre el establecimiento de cooperativas de gestión de la tenencia, párrs. 83 a 86.

colectiva de viviendas para personas de bajos ingresos mediante la atribución de fondos públicos y terrenos urbanos bien ubicados, exenciones al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y otros beneficios fiscales³⁰.

C. Mejora de la seguridad de la tenencia

23. Las autoridades locales deberían llevar a cabo en toda la ciudad evaluaciones de las categorías de tenencia existentes y del nivel de seguridad de la tenencia en cada una de ellas. En dichas evaluaciones se deben determinar las causas subyacentes de la inseguridad de la tenencia, tales como una zonificación excluyente, una planificación urbana y una reglamentación de construcción inadecuadas, las fuerzas del mercado, la economía política, o factores culturales y sociales, en particular la discriminación. Las autoridades deberían señalar los asentamientos y los grupos de toda la zona urbana y periurbana que carezcan de seguridad de la tenencia o de otros aspectos del derecho a una vivienda adecuada, incluida la población sin hogar. También deberían señalar las zonas expuestas al aburguesamiento y a aumentos repentinos de los alquileres y precios de las viviendas que pudieran dar lugar a una inseguridad de la tenencia en el futuro.

24. Estas evaluaciones deberían publicarse en un formato accesible, en particular para los residentes de los asentamientos, para su debate y verificación. En ellas se debe dar a conocer la preparación de estrategias para toda la ciudad con el fin de garantizar la tenencia en diferentes situaciones, con una notable participación de los residentes.

25. A falta de opciones de vivienda asequibles, los pobres de las zonas urbanas, cada vez más, encuentran sus propias soluciones para acceder a la tenencia de vivienda en zonas urbanas y periurbanas. Por ejemplo, programas como el Programa nacional de vivienda colectiva Thai Baan Mankong de Tailandia³¹ pueden reconocer y mejorar asentamientos en una escala urbana. Las estrategias deben tratar de afrontar la situación de los asentamientos, tanto sobre tierra pública como privada, con una presunción en favor de las soluciones de tenencia *in situ*, salvo que los residentes prefieran otras opciones.

26. Los Estados tienen la obligación de utilizar el mayor número de recursos disponibles para hacer efectivos los derechos humanos. La tierra pública es un recurso esencial del que dispone el Estado para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. A menos que concurren circunstancias excepcionales, los arreglos de tenencia de las familias y las comunidades que residen en tierras del Estado y no tienen otras opciones de obtener una vivienda adecuada deberían, en sí mismos, gozar de una protección jurídica *in situ*³².

27. Los Estados deberían facilitar también soluciones de tenencia *in situ*, siempre que sea posible, a las personas que residen en bienes de propiedad privada donde los habitantes no tienen otras opciones de obtener una vivienda adecuada. Entre las opciones para asegurar la tenencia de los habitantes, bien sea de forma individual o colectiva, cabe mencionar las siguientes:

- a) El reconocimiento de los derechos de prescripción adquisitiva;
- b) El alquiler de la propiedad por su propietario a precios asequibles y con una protección jurídica de la tenencia;
- c) La venta de la propiedad, con el apoyo del Estado cuando sea necesario;

³⁰ ? A/68/289, párrs. 48 a 55.

³¹ ? Respuesta de Tailandia al cuestionario.

³² ? Véase Centre on Housing Rights Evictions, *Human Rights and Slum Upgrading*

(2005). Puede consultarse en:

http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf.

d) La venta de la propiedad al Estado, o la expropiación de la propiedad como último recurso, con el propósito de conceder su uso u otros derechos de tenencia segura o cederla en alquiler a los habitantes;

e) La distribución de la tierra, asignando una superficie suficiente al propietario y a los habitantes;

f) La expropiación de la propiedad con el pago de una indemnización, y la consiguiente concesión de su uso u otros derechos de tenencia segura, o su cesión en alquiler a los habitantes. Esta opción debe tomarse en consideración únicamente como último recurso cuando otras medidas no hayan tenido éxito, habida cuenta del elevado costo fiscal para el Estado.

28. Las autoridades municipales deberían revisar la legislación y la reglamentación vigentes en materia de planificación, teniendo en cuenta la evaluación de la tenencia. Los planes urbanísticos deberían integrar los asentamientos en sistemas, instalaciones e infraestructuras urbanas. Por ejemplo, el plan puede designar los asentamientos para personas de bajos ingresos como "zonas especiales", y establecer una reglamentación que permita su mejora gradual. Las normas de zonificación de algunas ciudades brasileñas, por ejemplo, establecen zonas de especial interés dotadas de una reglamentación especial, que refleja la verdadera configuración de los asentamientos. Esto permite el reconocimiento oficial de los asentamientos como partes de la ciudad mediante mecanismos de participación³³.

29. Los planes urbanísticos deberían incorporar estrategias urbanas para todo reasentamiento que sea necesario. Asimismo deberían señalar los emplazamientos disponibles, adecuados y seguros para el reasentamiento, asegurando el acceso a oportunidades, servicios e instalaciones de subsistencia. El reasentamiento solamente es permisible con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos cuando se determina, en consulta con la comunidad, y con sujeción a una revisión administrativa y judicial, que una mejora *in situ* no es viable debido a circunstancias excepcionales y a la inexistencia de alternativas viables al desalojo³⁴. Las autoridades no deberían reasentar a ninguna familia hasta que adopten una política de reasentamiento que sea plenamente compatible con las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

30. Los Estados deberían trabajar con las comunidades de los asentamientos para reconocer y asegurar sus arreglos de tenencia (tanto *in situ* como al preparar los reasentamientos). Las autoridades competentes deberían facilitar el levantamiento de mapas y la elaboración de listas de los asentamientos en los que participe la población para recabar datos de las familias y los asentamientos utilizando medios probatorios orales y escritos³⁵. Los Estados deberían alentar y propiciar la organización y movilización de las comunidades en todo este proceso, así como eliminar cualquier obstáculo a la libertad de reunión y de asociación³⁶. Toda negociación a nivel de la comunidad con el Estado debería celebrarse únicamente con la participación de los representantes legítimos de la comunidad. Todos los actores pertinentes deberían asegurar que los grupos marginados dentro de la comunidad

³³ ? Rolnik y otros, Zonas Especiales de Interés Social en ciudades brasileñas, documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito (Ecuador), 2013.

³⁴ ? Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7, y Principios Básicos, párrs. 21 y 38 a 40.

³⁵ ? Véase Paul Mundy y otros, *Count me in: Surveying for tenure security and urban land management* (ONU-Hábitat y Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, 2010). Puede consultarse en: www.gltm.net/index.php/resources/publications/publications-list/finish/3-gltm-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010.

³⁶ ? Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 21 y 22.

tengan una participación significativa en este proceso. Es preciso respaldar la participación de dichos grupos, en particular la de los inquilinos, cuyos derechos e intereses son a menudo ignorados.

31. El registro de los derechos de tenencia en un sistema de información sobre las tierras es un paso importante hacia la seguridad de la tenencia. No obstante, es necesario examinar el riesgo de aumentos repentinos de los precios debido a la actividad registral, que podría dar lugar a desalojos, por motivos económicos, de las familias más pobres, incluidos los inquilinos. Es preciso promover las opciones de tenencia que gozan de protección contra este riesgo, como las cooperativas y los fondos de tierras comunitarias. Los alquileres deberían asegurarse durante el proceso de registro mediante contratos inscritos en los registros para proteger a los inquilinos de aumentos excesivos de los alquileres. Es preciso examinar también opciones adecuadas de tenencia segura que respondan a las necesidades de las familias y de las comunidades con estilos de vida propensos a la movilidad.

32. Los sistemas de información sobre los asentamientos deberían ser sencillos, asequibles, accesibles y transparentes. Las personas deberían tener la oportunidad de impugnar, aclarar o consultar los arreglos de tenencia registrados mediante un proceso adecuado que comporte la exposición pública de los mapas. A diferencia de los catastros convencionales, los sistemas de información sobre los asentamientos deberían reflejar los derechos de tenencia diversos y superpuestos —no solo el de la plena propiedad— y las diversas realidades en cuanto al espacio que existen en los asentamientos urbanos. Por ejemplo, el modelo de dominio de la tenencia social elaborado por la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra permite el registro de múltiples formas de tenencia individual y colectiva, derechos superpuestos y unidades de espacio irregulares en los asentamientos urbanos³⁷.

33. Los Estados, los proveedores públicos y privados de servicios, las empresas y otros actores deberían reconocer y respetar los derechos de tenencia registrados en los sistemas de información sobre los asentamientos, de la misma forma que los catastros y los registros de la propiedad ya establecidos.

34. Los técnicos profesionales, como los topógrafos, los planificadores y los notarios, y el uso de la tecnología, como las imágenes por satélite y los sistemas de posicionamiento global, deberían servir para facilitar los procesos de registro de la tenencia y de levantamiento de mapas de la comunidad y no representar un obstáculo para el establecimiento de sistemas de administración de la tierra accesibles y asequibles.

35. Los Estados deberían establecer, en consulta con las comunidades, un mecanismo local de solución de controversias que sea socialmente legítimo y culturalmente adecuado para resolver las controversias que surjan durante estos procesos. Los mecanismos de solución de controversias deberían ser imparciales, justos, competentes, transparentes y compatibles con los derechos humanos, así como asequibles y accesibles para todos. Se debe promover la negociación y la mediación entre las partes en una controversia, siempre que sea posible, a fin de encontrar soluciones que garanticen los derechos de tenencia de todas las partes.

D. Prioridad a las soluciones *in situ*

36. Existen circunstancias legítimas en las que un reasentamiento compatible con el derecho internacional de los derechos humanos puede ser adecuado para proteger la salud y

³⁷

? Modelo utilizado en Mbale en el marco de un proyecto conjunto del Ministerio de Tierras, Vivienda y Desarrollo Urbano de Uganda, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, ONU-Hábitat y Slum Dwellers International. Véase www.gltm.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm.

la seguridad de los habitantes expuestos a desastres naturales o riesgos ambientales, o para preservar recursos ambientales esenciales. No obstante, el uso incorrecto de la reglamentación destinada a proteger la salud y la seguridad públicas o el medio ambiente para justificar el desalojo de familias pobres sin que exista un verdadero riesgo, o cuando existen otras opciones disponibles, es contrario al derecho internacional de los derechos humanos³⁸.

37. Cuando exista un riesgo real para la salud y la seguridad o para el medio ambiente, antes de adoptar cualquier decisión de desalojo, los Estados deberían estudiar todas las alternativas viables en consulta con las personas afectadas. En concreto, los Estados deberían utilizar todos los recursos de que dispongan, incluida la cooperación internacional, para estudiar alternativas *in situ* a fin de mitigar y gestionar los riesgos, sean cuales sean la situación de tenencia y las condiciones de vivienda de los habitantes, salvo que estos prefieran ser reasentados en otras viviendas adecuadas³⁹.

38. Las mejoras en las estructuras de viviendas precarias en zonas expuestas a desastres, como a lo largo de líneas de falla, en laderas escarpadas o en riberas de ríos, deberían ser prioritarias en beneficio de sus residentes, siempre que sean viables. Los Estados deberían estudiar las opciones técnicas, como la construcción de diques y muros de contención, para transformar la zona en un emplazamiento seguro para las viviendas. Por ejemplo, un proyecto participativo en la Cuenca Baja del Río Lempa, en El Salvador, dio lugar a la construcción de viviendas más seguras con una reubicación de las personas que vivían en zonas especialmente peligrosas, una mejora de la gestión forestal como una barrera natural frente a las inundaciones, y un sistema de gestión de riesgos y de alerta temprana⁴⁰. Los Estados deberían concienciar a los habitantes acerca de las zonas peligrosas y ayudarlos a mejorar su entorno vital⁴¹.

39. Cuando los asentamientos entrañan riesgos para los recursos ambientales, como los parques, las costas, los ríos, los lagos y los humedales, los Estados deberían estudiar diversas opciones, en consulta con las personas afectadas, para proteger tanto el medio ambiente y la seguridad de la tenencia como los medios de subsistencia de los habitantes. Por ejemplo, la reclasificación participativa de tierras y la mejora gradual de los asentamientos a lo largo de masas de agua, en particular una mejora de los servicios de saneamiento y eliminación de residuos, podrían resolver ambos problemas. El gobierno local de Surabaya (Indonesia) ha adoptado sucesivas medidas en este sentido mediante el Programa de estrategias de infraestructura urbana y de los asentamientos, puesto en marcha en 2010. Este programa ha mejorado las condiciones de infraestructura (pavimentos, drenaje y gestión de residuos) en la región de Bozem Morokrembangan, en particular las de las viviendas ubicadas a lo largo de las zonas ribereñas de los ríos⁴².

40. Todas las personas potencialmente afectadas tienen derecho a ser informadas acerca de los riesgos para la salud y la seguridad o el medio ambiente, y se les deberían brindar oportunidades para participar activamente en el estudio de alternativas a las soluciones

³⁸ ? Para las normas sobre reasentamientos con arreglo a la normativa internacional de derechos humanos, véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N^{os} 7 y 4, y los Principios Básicos.

³⁹ ? *Ibid.*

⁴⁰ ? A. Lavell, "The Lower Lempa River Valley, El Salvador: From Risk to Sustainability. Experience with a Risk Reduction and Development Project", en G. Bankoff, y otros (eds), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (Earthscan, 2003).

⁴¹ ? Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Participatory Approach for Safer Shelter Awareness* (2011).

⁴² ? "Slums and Squatters – upgrading at local level", City of Surabaya (2013); Happy Santosa, "Environmental management in Surabaya with reference to National Agenda 21 and the social safety net programme", *Environment & Urbanization*, vol. 12, N^o 2 (2000), pág. 181.

in situ y en la adopción de decisiones. Toda decisión relativa al reasentamiento de familias debería estar sujeta a revisión judicial.

E. Promoción de la función social de la propiedad

41. La incapacidad de los pobres para acceder a una vivienda urbana bien ubicada y segura es, a menudo, consecuencia directa de las políticas que promueven la mercantilización de la tierra y la vivienda en detrimento de su función social. En la medida en que la vivienda va siendo cada vez menos asequible, especialmente en los centros urbanos, las personas no tienen más remedio que recurrir a alternativas de autoayuda menos seguras, como dormir en lugares públicos.

42. Las políticas que promueven la función social de la propiedad tienen por objeto asegurar que la tierra se asigne, utilice y regule de forma que satisfaga las necesidades individuales y colectivas⁴³. Dichas políticas establecen limitaciones a los derechos de propiedad privada con el fin de promover los intereses sociales y el bienestar general⁴⁴. Los Estados reconocen intrínsecamente la función social de la tierra, entre otras cosas mediante la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de las facultades de expropiación en aras del bien público, la legislación sobre prescripción adquisitiva, y la planificación urbana en la que se determinan los espacios de uso público y de protección ambiental. Los Estados deberían adoptar medidas adicionales para asegurar que tanto las tierras públicas como las privadas se utilicen de manera óptima para cumplir su función social, en particular el acceso de los pobres de las zonas urbanas a viviendas adecuadas.

43. *Auditorías de las tierras y viviendas no utilizadas y evaluación de las necesidades de vivienda.* Deberían llevarse a cabo auditorías de la tierra, las viviendas y los edificios infrautilizados o no utilizados, tanto públicos como privados, simultáneamente con evaluaciones de las necesidades de vivienda de los pobres de las zonas urbanas, en particular las personas sin hogar, con el objetivo de hacer coincidir la disponibilidad con las necesidades de espacio. La evaluación de las necesidades de vivienda actuales y previstas debería tener en cuenta las modalidades de urbanización y la evolución de la migración, el crecimiento y el envejecimiento de la población. Por ejemplo, en Sudáfrica, el Tribunal Superior ordenó a Ciudad del Cabo llevar a cabo una auditoría de las parcelas de tierra no utilizadas para dar cabida a personas que iban a ser desalojadas⁴⁵.

44. *Asignación de tierras públicas para la oferta de viviendas.* Los Estados deberían utilizar las tierras públicas disponibles, incluidas las tierras obtenidas por los municipios mediante ejecuciones por el impago de tributos y otros medios, para atender las necesidades de vivienda actuales y previstas de los pobres de las zonas urbanas mediante arreglos de tenencia segura adecuados. Los Estados pueden optar por proporcionar viviendas adecuadas o asegurarse de que existen las condiciones necesarias para que los destinatarios construyan o rehabiliten sus propias viviendas.

45. *Medidas para luchar contra la especulación y la infrautilización de tierra y viviendas privadas.* Los Estados deberían adoptar una serie de medidas para frenar la especulación y la infrautilización de tierra y viviendas privadas. Cabe aumentar progresivamente los tributos sobre la propiedad infrautilizada para desalentar la especulación y el descuido⁴⁶. También se puede habilitar a las autoridades públicas para que

⁴³ ? Véase Leticia Osorio, *The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil* (University of Essex, 2013).

⁴⁴ ? Véase Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14449, arts. 10 y 11.

⁴⁵ ? *Lyton Props and Robert Ross v. Occupiers of isiQalo and City of Cape Town*, sentencia de 3 de junio de 2013.

⁴⁶ ? La responsabilidad tributaria no debería aplicarse a la propiedad que esté desocupada porque su propietario ha sido deportado y es incapaz de volver.

adquieran derechos sobre parcelas sin utilizar para destinarlas a viviendas para personas de bajos ingresos. En Colombia, la Ley de reforma urbana establece la Declaratoria de Desarrollo Prioritario, en virtud de la cual los propietarios de tierras baldías que no estén dispuestos a volver a utilizarlas se verán obligados a venderlas. Si la tierra no se vende en una subasta, el Estado podrá expropiarla por el 70% del valor de su base imponible para destinarla a vivienda social⁴⁷. Los Países Bajos han utilizado otro sistema que permite a las autoridades locales asumir temporalmente la gestión de una propiedad desocupada para destinarla a vivienda social de alquiler. La renovación de una propiedad pagada por las autoridades locales puede ser reembolsada mediante un alquiler, de forma que la rehabilitación beneficie tanto al inquilino como al propietario⁴⁸.

46. *Planificación urbana inclusiva.* La planificación urbana inclusiva es fundamental para promover la integración de las comunidades y asegurar la disponibilidad de viviendas bien ubicadas para los pobres. La zonificación inclusiva requiere que una proporción de los bienes de la zona se destinen a viviendas para personas de bajos ingresos; y, si se combina con un mandato para que las viviendas sigan siendo asequibles con el paso del tiempo, puede proporcionar viviendas adecuadas a los pobres de las zonas urbanas. La reglamentación inclusiva en materia de parcelación y desarrollo requiere que una proporción de las viviendas nuevas se reserve para viviendas de personas de bajos ingresos. Por ejemplo, en Francia, el 25% de todas las viviendas nuevas en una zona urbana con una población superior a 50.000 habitantes debe destinarse a vivienda social⁴⁹. En el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos de América, Irlanda, Maldivas, Inglaterra y Escocia, entre otros, existen políticas similares⁵⁰. La fijación de un límite al tamaño de las parcelas en zonas residenciales puede también reducir el costo de la vivienda al promover un alojamiento de alta densidad.

47. Cabe facilitar una renovación urbana inclusiva mediante procesos participativos de reorganización de la tierra. Las comunidades planifican y rehabilitan conjuntamente sus parcelas de tierra agrupadas para mejorar la infraestructura y los servicios, y en algunos casos densificar la zona⁵¹. Las parcelas de tierra fragmentadas se unen, y ulteriormente se vuelven a distribuir para lograr un mejor uso del espacio urbano.

48. *Medidas para regular los mercados y las instituciones financieras.* La desregulación de los mercados financieros, junto con las políticas que dan prioridad a la propiedad de la vivienda, han tenido efectos adversos en numerosas familias pobres de las zonas urbanas⁵². Los préstamos de alto riesgo, los impagos y las ejecuciones hipotecarias han dado lugar a una inseguridad de la tenencia y a desalojos en varios países⁵³. A menudo las instituciones financieras, incluidas las instituciones de microcrédito, cobran unos tipos de interés más elevados a los pobres para mitigar un mayor riesgo de impago. En algunos casos, los

⁴⁷ ? Ley N° 9 de 1989, modificada por la Ley N° 388 de 1997 (respuesta de Colombia al cuestionario). María Mercedes Maldonado, "Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá" en *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, Antonio Azuela (coord.) (México, UNAM, 2013), págs. 231 a 268.

⁴⁸ ? Véase Reino Unido, Oficina del Viceprimer Ministro, *Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions: A consultation paper* (Londres, 2003), párrs. 52 y 57 y anexo 5.

⁴⁹ ? Ley N° 2013-61 (respuesta de Francia al cuestionario).

⁵⁰ ? Respuestas de Chile, Colombia, Francia, Maldivas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Tailandia.

⁵¹ ? Véase Enfoque participativo e inclusivo de la reclasificación de las tierras, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra y ONU-Hábitat en: www.gltm.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar.

⁵² ? Véanse los documentos A/67/286 y A/68/289.

⁵³ ? Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre su misión a los Estados Unidos de América, documento A/HRC/13/20/Add.4, párrs. 47 y 48.

prestamistas han captado agresivamente a familias de bajos ingresos para ofrecerles préstamos en condiciones abusivas sin explicar los términos y condiciones, y haciendo caso omiso de su capacidad de reembolso⁵⁴. Los Estados deberían prohibir las prácticas de concesión de préstamos abusivos y adoptar una reglamentación para que los pagos hipotecarios sean proporcionales a los niveles de ingresos y no pongan en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. Dicha reglamentación debería también exigir la divulgación y comunicación completa de las condiciones del préstamo a los solicitantes en formatos e idiomas accesibles⁵⁵.

49. Deberían establecerse salvaguardias reglamentarias para proteger a las familias que se ven confrontadas a impagos y ejecuciones hipotecarias, en particular prohibiendo los desalojos hasta que las familias tengan acceso a otras viviendas adecuadas. En Inglaterra y Gales, un protocolo preventivo para las acciones posesorias obliga a prestamistas y prestatarios a respetar los procedimientos destinados a garantizar que la recuperación del bien sea un último recurso, después de que hayan fracasado todos los intentos razonables de resolver la situación⁵⁶. En Richmond, California, la municipalidad votó en favor de utilizar su poder de expropiación para confiscar las hipotecas de las familias que habían dejado de pagar o corrían el riesgo de no poder pagar cuando el inversor se negara a vender. Con arreglo a este sistema, la ciudad paga al inversor el valor actual de mercado de la hipoteca, a menudo considerablemente inferior a la cuantía adeudada, y ulteriormente asume opciones de refinanciación asequibles para el propietario de la vivienda⁵⁷. Un decreto-ley aprobado en Andalucía (España), contra el que se presentó un recurso que está pendiente de resolución, permite al gobierno autonómico expropiar las residencias deshabitadas que han recuperado los bancos y promotores a fin de alojar a familias que han perdido sus viviendas⁵⁸.

F. Lucha contra la discriminación en relación con la tenencia

50. El principio de no discriminación es un pilar del derecho internacional de los derechos humanos⁵⁹. Por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos⁶⁰.

⁵⁴ ? Véase Elvin K. Wyly, y otros, "American Home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the United States", *Swedish Society for Anthropology and Geography*, 88B, págs. 105 a 132.

⁵⁵ ? En este contexto, véase *Gudwana c. Steko Development CC and Others*, sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, 11 de abril de 2011.

⁵⁶ ? Puede consultarse en: www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_mha.

⁵⁷ ? Lydia Depillis, "Richmond's rules: Why one California town is keeping Wall Street up at night", *The Washington Post*, 5 de octubre de 2013. Puede consultarse en: www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/.

⁵⁸ ? Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto-ley N° 6/2013; Navarra, Ley foral N° 24/2013. Con arreglo a estas normas, los prestamistas recibirán el 2% del valor de la propiedad cada año y pueden recuperar la posesión jurídica después de tres años. Estas dos medidas se encuentran pendientes de la resolución de un recurso presentado por el Gobierno central a la luz de la protección constitucional de la propiedad.

⁵⁹ ? Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 2.

⁶⁰ ? Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación, párr. 2.

51. La posición económica y el lugar de residencia, incluidos los asentamientos que no estén reconocidos legalmente, son motivos de discriminación prohibidos⁶¹. Los Estados deberían adoptar medidas decididas, concretas y orientadas a combatir la discriminación contra las personas y los grupos en el ejercicio de sus derechos humanos sobre la base de la situación en materia de tenencia⁶². La prohibición de la discriminación se aplica independientemente de que se reconozcan o no por ley los arreglos de tenencia, y de que existan o no pruebas documentales de la situación de tenencia.

52. *Acceso a las instalaciones y servicios básicos*. Con frecuencia se deniega el acceso a las instalaciones y servicios básicos a las personas que carecen de una situación de tenencia oficialmente reconocida. En algunas situaciones, los proveedores de servicios públicos y privados, en particular de agua, saneamiento y electricidad, exigen la presentación de un título de propiedad como requisito previo para la conexión o el suministro. En otras situaciones, el acceso a otras entidades sociales, como las escuelas, está condicionado a tener un domicilio registrado. Los Estados deberían adoptar medidas para que el acceso a las instalaciones y servicios básicos, ya sean públicos o privados, no dependa de la situación de tenencia, del registro oficial de la residencia ni de la presentación de un título de propiedad⁶³.

53. *Acceso a la seguridad social*. La seguridad social es fundamental para garantizar la dignidad humana y el ejercicio de los derechos humanos cuando las personas se ven confrontadas a circunstancias que las privan de su capacidad para hacer valer dichos derechos de otra forma⁶⁴. A veces, las personas sin hogar o sin un domicilio registrado no pueden acceder a la seguridad social, ya sea debido a criterios de admisibilidad o a obstáculos burocráticos indirectos⁶⁵. Estos obstáculos equivalen a discriminación por la situación de tenencia. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las personas sin hogar, o las personas cuya situación de tenencia es ambigua, al recibir prestaciones de la seguridad social, en particular al asegurar que un domicilio registrado y otros requisitos de residencia no sean *de iure* ni *de facto* requisitos previos para beneficiarse de esas prestaciones.

54. *Recopilación de datos oficiales*. Las personas que carecen de una tenencia jurídicamente reconocida, en particular las que viven en asentamientos urbanos, las personas sin hogar y las personas desplazadas, a menudo no figuran en los censos ni en otros sistemas de recopilación de datos oficiales. Cuando se desconocen sus datos, la carencia de una situación legal de tenencia les niega de manera efectiva el reconocimiento oficial como miembros de la sociedad⁶⁶. Esta exclusión agrava su invisibilidad en el diseño de las políticas y en las asignaciones presupuestarias, que son esenciales para hacer valer sus derechos humanos. Los Estados deberían asegurar que estas personas se incluyan y figuren en todos los procedimientos de recopilación de datos oficiales⁶⁷.

55. *Programas de administración de la tierra, políticas de vivienda y planificación urbana*. La discriminación basada en la situación de tenencia existe en las políticas relativas a la tierra, la vivienda y las ciudades. Los programas de administración de la tierra únicamente suelen registrar los derechos de plena propiedad, sin tener en cuenta las demás

⁶¹ ? *Ibid.*, párrs. 25 y 34.

⁶² ? *Ibid.*, párr. 36.

⁶³ ? *Ibid.*, Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 16.

⁶⁴ ? *Ibid.*, Observación general N° 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 1.

⁶⁵ ? *Ibid.*, Observaciones generales N° 20, párr. 29; N° 19, párrs. 4, 39 y 64.

⁶⁶ ? Véase Sheela Patel y Carrie Baptist, "Documenting the undocumented", *Environment and Urbanization*, 24, N° 3, marzo de 2012, pág. 3.

⁶⁷ ? Véase Uruguay, 2011, censo con datos desagregados sobre la vivienda basado en todas las formas de tenencia (su respuesta al cuestionario).

formas de tenencia existentes⁶⁸. Por lo general, las políticas de vivienda también promueven la propiedad mediante prestaciones y ayudas, como el acceso a financiación, que quedarán condicionadas a la propiedad de una vivienda⁶⁹. Mientras tanto, numerosos procesos de planificación urbana tienen por objeto beneficiar únicamente a los que tienen derechos de tenencia registrados y no tienen en cuenta la situación de las comunidades de pobres de las zonas urbanas cuyos arreglos de tenencia no gozan de reconocimiento legal. Estas exclusiones menoscaban el disfrute de los derechos humanos de los que carecen de propiedad u otros derechos de tenencia jurídicamente reconocidos frente a otros sectores de la población. Los Estados deberían asegurar que la administración de la tierra, las políticas de vivienda y los planes urbanísticos protejan y garanticen diversos arreglos de tenencia, dando prioridad a los más vulnerables y marginados. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de Vivienda de la ciudad de México ofrece crédito sea cual sea la situación de tenencia⁷⁰.

56. *Adquisición de tierras.* Los Estados adquieren de forma desproporcionada tierras ocupadas por familias pobres de las zonas urbanas con una situación de tenencia ambigua para proyectos con fines de "utilidad pública", como el desarrollo de infraestructuras, exigiendo el desalojo de los residentes⁷¹. Esta situación puede ser equivalente a discriminación en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en relación con la posición económica y de tenencia. Al seleccionar los emplazamientos para ejecutar proyectos de utilidad pública⁷², los Estados deberían garantizar que los pobres de las zonas urbanas no se vean afectados de manera desproporcionada, y que se estudien todas las alternativas.

57. *Procedimientos policiales.* Los residentes de asentamientos urbanos y las personas sin hogar se ven confrontados a un nivel desproporcionado de intervenciones y de uso de la fuerza por parte de la policía sin la debida observancia de los procedimientos reglamentarios⁷³. En numerosos países, la policía entra en las viviendas de los asentamientos de familias pobres, a veces en el marco de grandes operaciones, sin mandato judicial, vulnerando los derechos de los residentes a gozar de protección contra toda injerencia arbitraria en su vida privada, su familia y su hogar⁷⁴. Las personas sin hogar que no tienen más remedio que dormir, comer y realizar otras actividades necesarias para la supervivencia en lugares públicos, son frecuentemente objeto de hostigamiento, multadas y detenidas por ello. La policía debería observar los procedimientos reglamentarios y los derechos humanos al llevar a cabo actividades de mantenimiento del orden público, en particular en los asentamientos urbanos, y asegurarse de que todo uso de la fuerza sea estrictamente necesario y proporcionado para lograr objetivos lícitos. Los Estados deberían despenalizar la falta de vivienda y garantizar que la policía respete plenamente los derechos humanos de las personas sin hogar⁷⁵.

⁶⁸ ? Natalie Bugalski, *A Human Rights Approach to Development of Cambodia's Land Sector: A discussion paper* (Equitable Cambodia y Heinrich BöllStiftung, 2012), págs. 22 a 25 y 35 y 36.

⁶⁹ ? A/67/286 y A/68/289.

⁷⁰ ? Véase www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf.

⁷¹ ? Véase Richard Ballard, "Geographies of development: Without the poor", *Progress in Human Geography*, 36, N° 5, págs. 563 a 572.

⁷² ? Principios Básicos, párr. 21.

⁷³ ? Véase el Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, documento A/HRC/21/39, párrs. 64 y ss.

⁷⁴ ? Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17.

⁷⁵ ? Véase NLCHP, *Criminalizing Crisis* (2011), págs. 7 y 8; Estados Unidos de América, Interagency Council on Homelessness, *Searching out Solutions: Constructive alternatives to the criminalization of homelessness* (2012), pág. 7.

58. *Acceso a la asistencia humanitaria.* A veces, la documentación relativa a la tenencia, como el título de propiedad, es un requisito previo para determinar la admisibilidad a prestaciones de asistencia humanitaria a fin de asegurar la sostenibilidad de la asistencia prestada y evitar reclamaciones por tenencia fraudulenta y futuros conflictos⁷⁶. No obstante, los más necesitados son, a menudo, personas desplazadas, sin tierra y/o sin tenencia segura, y pueden no tener título ni pruebas de haber ocupado una vivienda a su nombre, o pueden haber perdido su documentación durante un conflicto o desastre. En muchos contextos, predominan diversas formas de tenencia consuetudinaria que no se fundamentan en pruebas documentales y pueden proporcionar una base fiable para un alojamiento duradero.

59. Los Estados, incluidos los donantes, en cooperación con las organizaciones humanitarias, deberían asegurarse de que todas las personas afectadas por desastres y conflictos tengan acceso a alojamiento de emergencia, sea cual sea su situación de tenencia y sin discriminación de ningún tipo. Debería llevarse a cabo una rápida evaluación de la situación en cuanto a la tenencia de la tierra con un reconocimiento de los múltiples arreglos de tenencia que existen o han existido antes del conflicto o desastre⁷⁷. Durante este proceso, deberían recabarse las pruebas no documentales de la tenencia, como los testimonios de los vecinos. Las conclusiones deberían servir para diseñar medidas que faciliten la prestación de asistencia para la recuperación y reconstrucción de las viviendas de las personas necesitadas, en particular mediante la negociación y la mediación para resolver las controversias relativas a los derechos de tenencia. Asimismo, se deberían adoptar medidas para asegurar el acceso a una vivienda adecuada a los que no tengan pruebas de la tenencia, como las personas sin hogar.

G. Promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres

60. La discriminación por motivos de género existe en todos los tipos de sistemas de tenencia de la tierra. Las leyes, actitudes y costumbres patriarcales afectan a la gobernanza de la tierra en numerosas sociedades. En muchos casos, la financiarización de la tierra y la vivienda ha marginado aún más a las mujeres y ha reducido la seguridad de su tenencia⁷⁸.

61. Los Estados deberían garantizar el derecho de las mujeres a la seguridad de la tenencia, independientemente de sus relaciones con los hombres o los miembros de la comunidad. Los Estados deberían adoptar medidas legislativas y administrativas para prohibir y eliminar la discriminación contra las mujeres a este respecto, por parte de los propietarios, los proveedores de vivienda pública y las entidades de crédito, entre otros. Los Estados deberían eliminar los obstáculos a la igualdad de género formal y sustantiva, ya sea en la legislación, en las políticas o en los programas que afectan a la tenencia. La promoción y el reconocimiento jurídicos de los diversos arreglos de tenencia es fundamental para eliminar los obstáculos a la seguridad de la tenencia de las mujeres, ya que, en la actualidad, las mujeres son mucho menos propensas a tener tierra en propiedad que los hombres⁷⁹.

62. Los Estados deberían adoptar medidas para reforzar la inscripción registral de los derechos de tenencia de las mujeres. Debería promoverse el registro conjunto, o de nombres múltiples, de los derechos de tenencia, con inclusión de las mujeres, como un procedimiento normalizado a fin de evitar una discriminación *de iure* o *de facto* si dicha

⁷⁶ ? ONU-Hábitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010), págs. 64, 67, 75 y 80 y 81.

⁷⁷ ? *Ibid.*, cap. 3.

⁷⁸ ? Véase el informe de la Relatora Especial, documento A/HRC/19/53.

⁷⁹ ? Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer, www.icrw.org/what-we-do/property-rights.

inscripción se autoriza únicamente a nombre del cabeza de familia. Por ejemplo, en Tayikistán, la reforma legislativa de 2004 estableció la obligación de enumerar a todos los miembros de la familia en los certificados, cuando las familias recibían parcelas de tierra de las antiguas granjas colectivas⁸⁰. Entre las medidas prácticas cabe mencionar el requisito de que estén presentes los hombres y las mujeres durante el proceso de inscripción, en el que toda la documentación se deberá leer y explicar en voz alta, así como que se reserve suficiente espacio en la documentación para inscribir nombres múltiples. Por ejemplo, en el marco del programa de certificación de tierras de Etiopía, los certificados se expiden conjuntamente con las fotos del marido y la mujer⁸¹. Cabe también crear incentivos para promover la inscripción registral de los derechos de tenencia a nombre de la mujer. Por ejemplo, en 2006 se estableció en Nepal una exención tributaria parcial de las parcelas de tierra inscritas a nombre de mujeres⁸².

63. En relación con los sistemas de tenencia consuetudinarios y religiosos, los Estados deberían adoptar medidas en consulta con las comunidades, y con el debido respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de la libertad religiosa, para eliminar las prácticas discriminatorias que deniegan a las mujeres la seguridad de tenencia. Debería procurarse colaborar y cooperar con los dirigentes religiosos y de la comunidad para diseñar y poner en marcha esas medidas. En particular, deberían apoyarse las iniciativas promovidas por las mujeres. Por ejemplo, en la isla de Erromango (Vanuatu), las mujeres han puesto en entredicho las costumbres y han reclamado con éxito sus derechos sobre las tierras en ausencia de herederos varones⁸³.

64. Los Estados deberían adoptar medidas para proteger la seguridad de la tenencia y promover los derechos sucesorios de las mujeres y las niñas en caso de fallecimiento del esposo, padre, hermano, hijo u otro miembro varón de la familia, de forma que puedan permanecer en el hogar familiar. Los Estados también deberían adoptar medidas para dar respuesta a la vulnerabilidad de las mujeres y los niños con respecto a la seguridad de la tenencia en caso de ruptura de las relaciones conyugales, en particular como consecuencia de la violencia en el hogar⁸⁴. En tales circunstancias, debería darse prioridad a la seguridad de tenencia de las mujeres y los niños. Numerosos ordenamientos jurídicos autorizan a las víctimas de la violencia en el hogar a permanecer en el hogar familiar, y disponen el alejamiento del agresor. Por ejemplo, en Serbia, el derecho de familia autoriza a los tribunales a emitir órdenes de alejamiento del hogar familiar para los que han cometido actos de violencia doméstica, y permite que la víctima permanezca en el hogar, sea cual fuere el propietario de la vivienda (art. 198 2)). Cuando no sea viable permanecer en el hogar familiar, los Estados deberían garantizar que las víctimas tengan acceso a otra vivienda adecuada en la que goce de seguridad de tenencia.

65. En situaciones humanitarias, las mujeres y los niños están particularmente expuestos a la inseguridad de la tenencia, la falta de un hogar y otras violaciones de los derechos humanos. Los Estados deberían asignar prioritariamente refugios de emergencia seguros a las

⁸⁰ ? Ley que modifica el Código de Tierras, art. 15.

⁸¹ ? Klaus Deininger, "Rural Certification in Ethiopia Empowers Women", marzo de 2008. Puede consultarse en: <http://go.worldbank.org/NGH3VV93Y0>.

⁸² ? Laura Turquet y otros, *In Pursuit of Justice: 2011-2012 Progress of the World's Women* (ONU-Mujeres, 2011), pág. 22. Puede consultarse en: <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>.

⁸³ ? ONU-Mujeres y ACNUDH, *Realizing women's rights to land and other productive resources* (Nueva York y Ginebra, 2013), pág. 33. Puede consultarse en: www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf.

⁸⁴ ? Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 2/2003, *A. T. c. Hungría*, dictamen adoptado el 26 de enero de 2005.

mujeres y los niños hasta que se encuentren soluciones duraderas con respecto a la vivienda. Los Estados deberían asegurar que las mujeres puedan acceder a la asistencia humanitaria y ejercer su derecho al retorno, la restitución y el reasentamiento, independientemente de su situación familiar, o de si su nombre figura en la documentación de tenencia.

H. El respeto de la seguridad de la tenencia en las actividades comerciales

66. La seguridad de tenencia de los pobres de las zonas urbanas se ve afectada por las actividades de una amplia gama de actores empresariales, entre los que cabe mencionar los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción, los especuladores, las agencias inmobiliarias, los propietarios, los organizadores de grandes eventos y los bancos. Si bien los Estados deberían proteger a todas las personas contra las violaciones de los derechos humanos, las empresas también tienen responsabilidades en materia de derechos humanos⁸⁵. La responsabilidad de respetar el derecho a una vivienda adecuada exige que las empresas eviten cometer infracciones contra este derecho o contribuir a su comisión, y que traten de dar solución a los efectos adversos cuando se produzcan. Asimismo, dicha responsabilidad exige que las empresas traten de prevenir los efectos adversos, por ejemplo en la seguridad de la tenencia, que estén directamente relacionados con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos⁸⁶.

67. En el marco de la diligencia debida en materia de derechos humanos, las empresas deberían evaluar periódicamente los efectos posibles y reales en la seguridad de la tenencia de sus actividades, y de las actividades directamente relacionadas con sus operaciones, productos y servicios, prestando especial atención a las personas vulnerables, incluidos los pobres de las zonas urbanas. Las empresas deberían contratar a expertos independientes en seguridad de la tenencia en los países o contextos pertinentes, y entablar consultas coherentes con los grupos potencialmente afectados y otros interesados pertinentes. Las empresas deberían investigar sin demora toda denuncia relativa a efectos adversos, posibles o reales, en la seguridad de la tenencia⁸⁷.

68. Si se determinan los efectos adversos posibles, las empresas deberían adoptar todas las medidas pertinentes para evitarlos. Las empresas deberían asegurar la divulgación exhaustiva de información sobre los posibles efectos en la seguridad de la tenencia en formatos accesibles, así como entablar negociaciones transparentes, libres y justas con respecto a toda interferencia en los derechos de tenencia, o toda transmisión de estos derechos, independientemente de que estén reconocidos jurídicamente o no, con pleno respeto del derecho de las personas y las comunidades a aceptar o rechazar ofertas. Entre otras medidas cabe mencionar los ajustes en el diseño y el emplazamiento de los proyectos, y en las relaciones comerciales previstas. Las empresas deberían comunicarse por un canal adecuado con los grupos potencialmente afectados a fin de explicar los riesgos y entablar consultas sobre las estrategias de prevención. Si una empresa considera que no es posible evitar los efectos adversos, debería renunciar o cancelar la operación, inversión o relación comercial propuesta o en curso. Por ejemplo, una operación empresarial propuesta que previsiblemente tuviera como resultado un desalojo forzoso debería ajustarse para evitar violaciones de los derechos humanos, o habría que renunciar totalmente a ella.

69. Si una empresa causa o contribuye a causar efectos adversos en la seguridad de la tenencia, en particular mediante sus relaciones comerciales, debería adoptar

⁸⁵ ? Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar".

⁸⁶ ? *Ibid.*, párr. 13 a) y b).

⁸⁷ ? *Ibid.*, párrs. 12, 17 b), 18 y 21.

inmediatamente todas las medidas pertinentes para neutralizarlos. Si los efectos se producen en un momento dado, la empresa debería cesar de inmediato la actividad que los esté causando. Si un efecto adverso, como un desalojo forzoso, ya se ha producido, la empresa debería subsanarlo mediante procesos legítimos y en consulta con las personas o los grupos afectados a fin de que los medios de reparación propuestos sean globales y legítimos desde su punto de vista. Cuando una o varias personas hayan sido víctimas de un desalojo o desplazamiento forzoso, los medios de reparación deberían incluir la restitución de la tierra, las viviendas y los recursos a las víctimas y una indemnización por las pérdidas sufridas, en particular por la pérdida de los medios de subsistencia. Cuando la restitución de la tierra y la vivienda resulte imposible, por ejemplo, al haber sido destruidas, o cuando la empresa no esté en condiciones de restituirlas, habría que adoptar todas las medidas posibles para obtener otro tipo de reparación, como otras tierras o viviendas seguras con una calidad y ubicación igual o mejor⁸⁸.

70. Las empresas deberían comprometerse públicamente a adoptar todas las medidas pertinentes para prevenir y dar solución a los efectos adversos de sus actividades en la seguridad de la tenencia. Por ejemplo, en 2013, la empresa Coca-Cola respondió a una campaña mundial "Sugar Rush", puesta en marcha por Oxfam, en la que instaba a las empresas de alimentación y bebidas a respetar los derechos sobre la tierra comprometiéndose con un "plan de acción para prevenir la apropiación de tierras y otras controversias relacionadas con la tierra en su cadena de suministro"⁸⁹. La empresa se comprometió a llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos, divulgar datos de los proveedores, observar el principio del consentimiento libre, previo e informado para todas las comunidades, resolver los conflictos sobre tierras mediante mecanismos de reclamación adecuados, y colaborar con los proveedores sobre las medidas correctivas y la ruptura de la relación comercial si dichas medidas no se adoptan.

71. Las inversiones inmobiliarias de carácter predominantemente especulativo pueden tener efectos que menoscaban la seguridad de tenencia de los pobres de las zonas urbanas al contribuir a un aumento del precio de la tierra y de la vivienda. Esto podría traducirse en un retroceso en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada y un aumento del número de personas sin hogar. Las empresas deberían abstenerse de participar en este tipo de inversiones inmobiliarias para evitar dichos efectos adversos en los derechos humanos.

72. Los bancos y otras instituciones de crédito deberían actuar con la diligencia debida en relación con los efectos en la seguridad de la tenencia de sus operaciones de titulización basada en los activos y de titulización de préstamos privados. Los bancos deberían prestar especial atención a las personas o los grupos expuestos a un mayor riesgo de perder sus viviendas como consecuencia de los préstamos. Habría que renunciar a los programas de crédito que puedan menoscabar la seguridad de la tenencia o establecer garantías, como las medidas para asegurar que los solicitantes comprendan perfectamente las condiciones del préstamo, en particular las consecuencias del impago; las opciones de reembolso flexibles en caso de dificultades económicas; y los compromisos normativos y contractuales de no ejecutar un desalojo de una vivienda embargada hasta que se consiga otra vivienda adecuada. Las prácticas de préstamos abusivos son incompatibles con la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, y los bancos y las instituciones de crédito deberían prohibirlas.

⁸⁸ ? Principios Básicos, párrs. 59 a 68.

⁸⁹ ? <http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf>.

I. Fortalecimiento de la seguridad de la tenencia en la cooperación para el desarrollo

73. Los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales prestan periódicamente asistencia financiera y técnica a operaciones que afectan a la seguridad de la tenencia, entre las que cabe mencionar el desarrollo de infraestructuras, la gestión de la tierra, la planificación administrativa y del espacio, la renovación y el desarrollo urbanos, la mejora de los asentamientos, y la reforma de las políticas, con inclusión de los sectores financiero y de la vivienda. Dichos organismos financian también diversas actividades del sector privado que repercuten en la tenencia.

74. Los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales deberían prestar asistencia financiera y técnica a los países que carecen de recursos suficientes para reforzar la seguridad de la tenencia⁹⁰. No obstante, dichos organismos deberían asegurarse de que todas las operaciones sirvan para reforzar y dar prioridad a la seguridad de tenencia de las personas y los grupos vulnerables y marginados. Deberían llevarse a cabo evaluaciones del impacto con respecto a todas las operaciones públicas y privadas antes de prestar la asistencia. Los principios rectores deberían orientar a los organismos de desarrollo al asegurar que sus operaciones respalden, promuevan y refuercen la diversidad de modalidades de tenencia y aumenten el acceso de los pobres de las zonas urbanas a viviendas bien ubicadas.

75. A este respecto, los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, en particular los organismos de crédito a la exportación, deberían adoptar políticas de salvaguardia vinculantes sobre el reasentamiento y la seguridad de la tenencia que tengan por objeto hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. Si bien el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, los organismos de desarrollo regionales y algunos organismos de crédito a la exportación han adoptado de forma encomiable políticas relativas al reasentamiento, habría que reforzar estas salvaguardias y su aplicación para que reflejen las normas de derechos humanos y ampliarlas para proteger y promover la seguridad de la tenencia⁹¹.

J. Empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas y rendición de cuentas de los Estados

76. Los pobres de las zonas urbanas deberían impulsar el fortalecimiento de la seguridad de su tenencia. La experiencia mundial muestra que el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada depende tanto de la movilización y promoción de los movimientos sociales como de los esfuerzos concertados de los Estados. Los gobiernos y otros actores pertinentes deberían apoyar el empoderamiento de las personas y las comunidades pobres de las zonas urbanas rindiendo cuentas de la aplicación de esos principios.

77. El acceso del público a la información y la transparencia en la adopción de decisiones son fundamentales para la rendición de cuentas, ya que permiten el examen y el debate crítico, en particular a través de los medios de comunicación. Una consulta libre y genuina, con participación activa de las personas potencialmente afectadas asegura que se tengan en cuenta sus opiniones y preocupaciones durante todo el proceso. Estas medidas son esenciales para asegurar la legitimidad social y política de los programas de seguridad de la tenencia.

⁹⁰ ? Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2 y

11.

⁹¹ ? Informe de la Relatora Especial sobre su misión al Banco Mundial, A/HRC/22/46/Add.3.

78. Si bien algunos de estos principios se centran en las obligaciones inmediatas, la aplicación de estas medidas es, por naturaleza, un proceso progresivo. Los Estados deberían demostrar que están adoptando medidas deliberadas, concretas y focalizadas de la forma más rápida y eficaz posible, en particular mediante el diseño y la ejecución de un plan de acción para reforzar la seguridad de la tenencia⁹². Los Estados deberían llevar a cabo estudios de referencia sobre la seguridad de la tenencia, elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos, y establecer puntos de referencia en los que basarse para verificar los avances, evaluar los resultados y orientar la adopción de decisiones. Los indicadores y los puntos de referencia deberían diseñarse para medir los avances, en particular en: a) la promoción de diversas formas de tenencia; b) el grado de seguridad que confieren; c) el establecimiento de los arreglos de tenencia de los grupos marginados; d) la reducción de la discriminación; y e) el logro de un acceso más equitativo a la vivienda urbana, incluida la reducción del número de parcelas y edificios desocupados y la proporción utilizada para albergar a familias de bajos ingresos⁹³.

79. Todos los datos sobre los avances y resultados deberían hacerse públicos, asegurando que los pobres de las zonas urbanas estén en condiciones de tener acceso a la información y comprenderla. Los informes sobre los progresos realizados deberían darse a conocer ante una serie de instituciones nacionales, como los parlamentos, las instituciones nacionales de derechos humanos, y otros foros públicos, así como ante mecanismos internacionales, en particular los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y en el Consejo mediante el examen periódico universal.

K. Asegurar el acceso a la justicia

80. Los pobres de las zonas urbanas se enfrentan a importantes obstáculos para acceder a la justicia, en particular debido a la influencia política y la corrupción de los órganos judiciales y administrativos, los costos prohibitivos de la asistencia jurídica y la falta de información jurídica y de reconocimiento jurídico de las personas que carecen de documentos de identidad oficiales o de un domicilio registrado⁹⁴. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para eliminar esos obstáculos y asegurarse de que los pobres de las zonas urbanas puedan tener acceso a recursos eficaces mediante una serie de mecanismos judiciales y administrativos. Habría que establecer como alternativa a los tribunales mecanismos de reclamación y solución de litigios sobre la tierra que sean asequibles, accesibles, socialmente legítimos y que estén rigurosamente regulados. Los Estados deberían establecer, financiar y habilitar servicios de asistencia jurídica para los pobres de las zonas urbanas para dar solución a las asimetrías de poder que impregnan los conflictos sobre la tierra y obstruyen el acceso a la justicia.

81. Entre los medios de reparación frente a la violación del derecho a una vivienda adecuada cabe mencionar la restitución, la reparación⁹⁵, la obtención de otra vivienda adecuada, la rehabilitación de la vivienda o los medios de subsistencia, la indemnización económica o no económica por la pérdida y el daño sufridos, y las sanciones punitivas

⁹² ? Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párrs. 2 y 9.

⁹³ ? Véase ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación* (Nueva York y Ginebra, 2012) (www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx); ONU-Hábitat, *Monitoring tenure security in cities: People, Land and Policy* (Nairobi, GLTN, 2011) (www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261).

⁹⁴ ? Véase el informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, documento, A/67/278.

⁹⁵ ? Véanse los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

contra el autor. Cabe solicitar un mandamiento judicial, medidas cautelares u otras intervenciones administrativas o judiciales para evitar un inminente desalojo forzoso u otro tipo de violación. Cabe también mencionar entre los medios de reparación la derogación o modificación de una ley o una política y la anulación de decisiones administrativas. A este respecto, los Estados deberían asegurar que las políticas y las decisiones que afectan a la seguridad de la tenencia estén supeditadas a una revisión judicial o administrativa. En caso de que el Estado, de manera injustificada, no adoptara las medidas adecuadas y oportunas para dar respuesta a la inseguridad de la tenencia, y teniendo en cuenta la utilización por parte del Estado de los recursos disponibles, entre las opciones de reparación cabría considerar un mandamiento judicial para diseñar y ejecutar un plan de acción razonable orientado a asegurar la tenencia de los grupos agraviados⁹⁶.

⁹⁶

⁹⁶ Véase *Government of South Africa and others v. Grootboom and others*, sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, 2000.