

## **MÓDULO 13**

### **EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA**

#### ***El objetivo del módulo 13***

*El objetivo de este módulo es aclarar el contenido y el alcance del derecho a la vivienda.*

#### ***El módulo***

- *presenta normativa internacional, regional y nacional que garantiza el derecho a la vivienda;*
- *enumera las obligaciones de los estados;*
- *explica detalladamente las garantías establecidas en virtud del artículo 11 del PIDESC según se exponen en las Observaciones Generales 4 y 7 del CDESC; y*
- *analiza estrategias para garantizar el goce del derecho a la vivienda.*

#### **Introducción**

La vivienda es un elemento importante para garantizar la dignidad humana. Una “vivienda adecuada” comprende más que un techo y las cuatro paredes de una habitación. La vivienda es esencial para una vida normal saludable. Satisface profundas necesidades psicológicas de vida privada y espacio personal; necesidades físicas de seguridad y protección de las inclemencias del tiempo y necesidades sociales de puntos básicos de reunión donde forjar y alimentar relaciones importantes. En muchas sociedades, la vivienda también cumple una función esencial como centro económico donde se realizan actividades comerciales esenciales.

Pese al reconocimiento mundial de la trascendencia de la vivienda para la supervivencia y el bienestar de los seres humanos, se estima que más de 1.000 millones de personas residen en viviendas inadecuadas y que hay más de 100 millones de personas sin hogar.<sup>1</sup> Los gobiernos argumentan que carecen de capacidad y de recursos para poner en práctica programas y reformas destinados a crear las condiciones necesarias para ampliar el acceso a la vivienda. La definición del contenido del derecho a una vivienda adecuada proporciona un paradigma único para vigilar las medidas adoptadas por los estados para la provisión de viviendas, mediante la insistencia y los reclamos de los ciudadanos de que se haga efectivo este derecho humano básico.

#### **La vivienda como un derecho humano: normativa internacional y regional**

##### *Normativa internacional*

El derecho a una vivienda adecuada está establecido y reconocido en el derecho internacional. Enunciado en el artículo 25(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a una vivienda adecuada ha sido codificado en otros importantes tratados internacionales de derechos humanos. El artículo 11(1) del PIDESC establece que

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso...vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha emitido dos Observaciones Generales en las que aclara el alcance y el significado del derecho a la vivienda según está consagrado en el Pacto. Los textos de las Observaciones Generales 4 y 7 se incluyen en las páginas 287-297.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid y la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados contienen disposiciones similares sobre el derecho a una vivienda adecuada.

***Algunas declaraciones, resoluciones y recomendaciones (no obligatorias) de las Naciones Unidas y sus entidades especiales relacionadas a la vivienda como un derecho humano***

- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969), parte II, art. 10
- Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), art. 9
- Declaración sobre Asentamientos Humanos, Vancouver (1976), parte III (8)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Recomendación No. 115 (1961), principio 2
- OIT Recomendación No. 162 sobre los Trabajadores de Edad (1980) art. 5(g)
- La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, Resolución 1994/8 sobre “El niño y el derecho a una vivienda adecuada”, aprobada el 23 de agosto de 1994.
- Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1993/77 sobre “Desalojamientos forzosos”, aprobada el 10 de marzo de 1993
- Comisión en Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 14/6 sobre “El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada”, aprobada el 5 de mayo de 1993 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 42/146 sobre la Realización del Derecho a la Vivienda Adecuada”, adoptada el 7 de diciembre de 1987, que “reitera la necesidad de tomar, tanto a nivel nacional como internacional, medidas para promover el derecho de todas las personas a un adecuado estándar de vida para ellos mismos y su familia, incluyendo la vivienda adecuada, y hace un llamado a los Estados y a las organizaciones internacionales respectivas a prestar especial atención a la realización del derecho a la vivienda adecuada en el desarrollo de estrategias nacionales de vivienda y programas de reasentamientos dentro del marco de la Estrategia Global de Refugio para el año 2000.\*

---

\* Dado que no se encontró la versión oficial en castellano se efectúa una traducción propia de la Resolución.

*Instrumentos Regionales*

Varios instrumentos regionales de derechos humanos también garantizan el derecho de toda persona a una vivienda adecuada. Conforme al artículo 31(k) de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), “Los Estados Miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:...vivienda adecuada para todos los sectores de la población.” La Carta Social Europea, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, el Convenio Europeo sobre la Condición Jurídica de los Trabajadores Migrantes, la Resolución sobre el Albergue para los Sin Techo en la Comunidad Europea, y el Acta Final de Helsinki contienen referencias y disposiciones expresas sobre el derecho a una vivienda adecuada.

La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos no hace referencia específica al derecho a una vivienda adecuada. No obstante, no cabe duda de que las otras disposiciones que contiene sobre el derecho a la vida (art. 4) y el derecho a la salud física y mental (art. 16) proporcionan una base para la afirmación del derecho a la vivienda.

**Reconocimiento jurídico nacional**

En la actualidad, muchas constituciones nacionales y leyes municipales de un número creciente de estados de todo el mundo incluyen disposiciones expresas o implícitas sobre el derecho a una vivienda adecuada. Ello afianza aún más los fundamentos para invocar la aplicación de ese derecho a nivel nacional. Un ejemplo reciente es la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996, que garantiza expresamente el derecho a una vivienda adecuada y prohíbe la práctica de desalojo forzoso. La Constitución establece que:

1. Toda persona tiene derecho a tener acceso a una vivienda adecuada.
2. El estado debe adoptar mecanismos razonables legislativos y de otra índole, dentro de los recursos de que dispone, para lograr la progresiva efectividad de este derecho.
3. A ninguna persona se la podrá desalojar de su hogar ni demoler su hogar sin una orden judicial emitida tras considerar todas las circunstancias pertinentes. Ninguna legislación podrá permitir los desalojos arbitrarios.



La Constitución sudafricana también establece la justiciabilidad de la declaración de derechos, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada. Confiere expresamente legitimación procesal a las personas agraviadas para que recurran a los tribunales a hacer valer sus derechos.

No obstante, en la mayoría de las constituciones, la vivienda está clasificada como parte de la política del estado y no como una declaración de derecho. Por ende, se dice que es un derecho aspirativo y no justiciable. (Véase el módulo 22.) El resultado es que en muchos estados partes del PIDESC existe un conflicto entre las obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada y las disposiciones constitucionales que restringen la posibilidad de exigirlo.

### **El derecho a una vivienda adecuada: obligaciones de los estados**

Las obligaciones de los estados en cuanto al derecho a una vivienda adecuada suelen prestarse a interpretaciones erróneas. No implican que el estado deba construir viviendas para toda la población, ni que haya que proveer viviendas gratuitas para las masas, y ni siquiera que este derecho deba manifestarse de la misma manera en todas las épocas y lugares. El reconocimiento de este derecho a la vivienda por parte del estado significa que:

- El estado se compromete a esforzarse por todos los medios apropiados para garantizar que toda persona tenga acceso a una vivienda aceptable y no onerosa.
- El estado adoptará una serie de medidas que materialicen en políticas y leyes el reconocimiento de cada uno de los elementos que integran el derecho a la vivienda.
- El estado protegerá y mejorará las viviendas y vecindarios en lugar de dañarlos o destruirlos.

Los elementos esenciales de la obligación del estado de aplicar todos los DESC (incluyendo el derecho a una vivienda adecuada) están sintetizados en el artículo 2(1) del PIDESC. (Véase el módulo 9.)

Asimismo, el artículo 2(2) del Pacto prohíbe la discriminación de cualquier naturaleza por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, en el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto. Esta disposición puede y debe utilizarse como base para el tratamiento de varias barreras institucionales, jurídicas y culturales que impiden el acceso de la mujer a la tierra y la vivienda.

Las últimas innovaciones en el derecho internacional de los derechos humanos reafirman la garantía del derecho a una vivienda adecuada para los miembros de la sociedad que tradicionalmente han sido privados de derechos, incluyendo las mujeres, los desplazados internos y los refugiados.<sup>2</sup> En agosto de 1998, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en vista de que “las condiciones de pobreza que afectan a la mujer son especialmente graves y le impiden a ésta salir del círculo vicioso de la pobreza”, instó a los gobiernos a que “alienten un cambio en sus leyes, políticas, costumbres y tradiciones relativas a la tierra, la propiedad y la vivienda, [y] a enmendar o

derogar las leyes y políticas...que deniegan a la mujer la tenencia segura y el acceso y los derechos en pie de igualdad a la tierra, la propiedad y la vivienda”. La subcomisión también ha reconocido el derecho de los refugiados y de los desplazados internos al ejercicio libre y equitativo de su “derecho a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual”, afirmando que “el derecho a tener una vivienda adecuada entraña el derecho de los refugiados y desplazados internos que regresan a disponer de medios de protección para que no se les obligue a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual”.<sup>3</sup>

***Interdependencia de derechos  
Vivienda y educación***

En 1990, el gobierno militar de Nigeria desalojó a los 300.000 residentes de la comunidad Maroko en Lagos, Nigeria, y ofreció posibilidades de reasentamiento a sólo el 3%. El gobierno no brindó oportunidades de escolaridad alternativas para los niños de Maroko, cuya educación se vio abruptamente interrumpida por el desalojo forzoso.

El Centro de Acción para Derechos Económicos y Sociales (SERAC) en Lagos ha desarrollado una serie de casos para objetar ante los tribunales las violaciones de los DESC del pueblo de Maroko. En uno de esos casos, *Akilla v. Lagos State Government and Others*, SERAC está cuestionando la negación del derecho a la educación primaria de más de 9.000 alumnos de las once escuelas de Maroko demolidas junto con la comunidad. Mediante esta acción legal se procura obligar al gobierno del estado de Lagos a instituir un programa educativo recuperatorio para atender las necesidades de los estudiantes desplazados. La acción se basa en la obligación del gobierno de brindar educación primaria gratuita y obligatoria conforme está garantizada en el PIDESC, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos de derechos humanos ratificados por Nigeria.

**Contenido del artículo 11 del PIDESC: el derecho a una vivienda adecuada**

En su sexto período de sesiones, en 1991, el CDESC adoptó una Observación General detallada sobre el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto relativo al derecho a una vivienda adecuada.<sup>4</sup> A continuación se exponen algunos de los principales puntos de la Observación (El texto completo de la Observación General 4 figura en las págs. 287-292):

▪ *La interrelación entre el derecho a la vivienda y otros derechos*

El Comité señaló que “el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia,

constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada” (párr. 9.)

▪ *Los titulares del derecho a la vivienda*

El Comité afirmó categóricamente que el derecho a una vivienda adecuada se aplica a toda persona. Aclaró que la expresión “para sí y su familia” no impone “ningún tipo de limitación sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos.” “Así, el concepto de ‘familia’—continúa el Comité—debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto...a ninguna forma de discriminación” (párr. 6.)

▪ *Alcance del derecho a la vivienda*

El derecho a la vivienda no debe interpretarse en un sentido estricto o restrictivo, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Se debe garantizar a todos, sea cual fueren sus ingresos o sus recursos económicos. La referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada (párr. 7.)

▪ *Significado de vivienda adecuada*

Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité consideró que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado, entre los que figuran los siguientes (párr. 8):



- Seguridad jurídica de la tenencia
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
- Gastos soportables
- Habitabilidad
- Asequibilidad
- Lugar

- Adecuación cultural

Afirmó que, independientemente del estado de desarrollo de tal o cual país, deben tomarse inmediatamente ciertas medidas para garantizar el derecho (párr. 10.) Una de ellas es evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción.

El Comité resaltó la necesidad de otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables y advirtió que “las políticas y la legislación no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”. Reconoció que las crisis económicas que surgen por factores externos pueden afectar al derecho. Sin embargo señaló que “las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica”. Por consiguiente, un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto (párr. 11.) También identificó la adopción de una estrategia nacional de vivienda como una medida importante.

▪ *El derecho a la vivienda y la cooperación internacional*

Se debe consagrar una proporción sustancial de la financiación a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada. El Comité también destacó que “las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada” (párr. 19.)

**Desalojos forzosos**

En su Observación General 4, adoptada en 1991, el CDESC afirmó que “las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional” (párr. 18.) En 1997, el Comité emitió la Observación General 7 específicamente sobre desalojos forzosos.<sup>5</sup> A continuación se expone un resumen de esa Observación (El texto completo aparece en las págs. 293-297):

▪ *Definición de la expresión “desalojos forzosos”*

Tal como se emplea en la Observación General 7, el término “desalojos forzosos” se define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (párr. 3.)

▪ *Violaciones que surgen de los desalojos forzosos*

Los desalojos forzosos infringen claramente los derechos consagrados en el Pacto. Además, la práctica de los desalojos forzosos “puede dar lugar a violaciones de derechos

civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios” (párr. 4.)

- *Los grupos vulnerables y los desalojos forzosos*

“Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos” (párr. 10.)

- *Obligaciones de los estados partes relativas a los desalojos forzosos*

Las obligaciones de los estados partes relativas a los desalojos forzosos se basan en el párrafo 1 del artículo 11 sobre el derecho a la vivienda. El derecho a no ser desalojado forzosamente se refuerza y complementa con el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio, establecido en el párrafo 1 del artículo 17 del PIDCP (párr. 8.)

- *Obligación de sancionar leyes contra los desalojos forzosos*

La adopción de medidas legislativas contra los desalojos forzosos “es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz.” El Comité aclaró que la legislación también debe aplicarse a “todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él” (párr. 9.)

- *Protección procesal y debido proceso*

Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería “llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad”. El Comité sugirió una serie de protecciones procesales (párr. 14 y 15.)

- *Recursos que incluyan la indemnización de las víctimas*

Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos legales o indemnizaciones para los afectados (párr. 13.)

- *Los organismos internacionales y los desalojos forzosos*

Respecto de los proyectos de desarrollo financiados por instituciones internacionales que originen desalojos forzosos, el Comité recuerda que “los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos...que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la

protección y compensación adecuadas. En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible para que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos” (párr. 17.)

### **Examen realizado por el CDESC de los informes sobre el derecho a la vivienda presentados por los estados partes**

Al examinar los informes presentados por los estados partes en el Pacto, el Comité afirmó que los estados tienen la expresa obligación de proteger el derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, en 1998 examinó el informe presentado por el Gobierno Federal Militar de Nigeria. En respuesta, “expresó su profunda preocupación por el aumento del número de mujeres y muchachas sin hogar que se ven obligadas a dormir en las calles, donde pueden ser

#### *Trabajo de defensa con organismos multilaterales El ejemplo de Nigeria*

Si bien los estados son los principales involucrados en los desalojos forzosos, los actores ajenos al estado, incluyendo las empresas transnacionales y las instituciones multilaterales de desarrollo también han pasado a ser agentes importantes de los desalojos forzosos a gran escala.

El 16 de junio de 1998, el Centro de Acción para Derechos Económicos y Sociales (SERAC) presentó una solicitud de inspección ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. La solicitud, que estaba planteada desde el punto de vista de los derechos humanos, objetaba las grandes violaciones de derechos económicos, sociales y culturales cometidas por el Banco Mundial en sociedad con el gobierno de Nigeria en virtud del Proyecto de Drenaje y Saneamiento de Lagos financiado por el Banco (LDSP).

El SERAC presentó la solicitud de inspección después de que el gobierno del estado de Lagos anunciara en julio de 1996 que se proponía demoler quince villas miseria conforme a un proyecto financiado por el Banco Mundial sin ofrecer una indemnización o posibilidades de reasentamiento a los habitantes de la villa. En virtud del proyecto piloto de LDSP, más de 2.000 personas han sido desalojadas forzosamente de sus hogares y negocios en Ijora Badiya e Ijora Oloye, ambas comunidades de viviendas precarias en Lagos central.

Específicamente, el SERAC reclamó que el LDSP violaba en forma flagrante las directrices operativas del Banco y los derechos humanos de los residentes de las comunidades locales, quienes no fueron consultados durante las etapas de planificación del proyecto, reubicados o reintegrados después de las demoliciones o indemnizados por las pérdidas de sus bienes muebles e inmuebles. Tras una visita a las comunidades afectadas por el proyecto, el panel de inspección determinó que “no le constaba que la Dirección [del Proyecto] hubiera cumplido plenamente con la política de reasentamiento [del Banco Mundial]” en tanto “no había previsto el reasentamiento y la indemnización de algunos afectados”.<sup>6</sup>

objeto de violación o de otras formas de violencia”<sup>7</sup> y manifestó su “consternación por el gran número de personas que carecen de hogar”.<sup>8</sup> Señaló

el grave problema de la vivienda con que se enfrenta Nigeria, país en que la vivienda decorosa es escasa y relativamente cara. Los pobres de las zonas urbanas, especialmente las mujeres y los niños, se ven obligados a vivir en viviendas improvisadas en condiciones espantosas y degradantes que entrañan un riesgo para la salud física y mental. Alrededor del 50% de los pobladores de las zonas urbanas, pero sólo un 30% de los habitantes de las zonas rurales, disponen de agua corriente apta para el consumo. En general, sólo un 39% de la población de Nigeria tiene acceso a agua no contaminada (párr. 27.)

El Comité expresó su preocupación por la falta de protección del derecho a una vivienda adecuada por parte del gobierno de Nigeria. Instó al gobierno a

que se ponga fin inmediatamente a los desalojos masivos y arbitrarios de ciudadanos de sus hogares y a que adopte las medidas que sean necesarias para aliviar la difícil situación de quienes son víctimas de desalojos arbitrarios o son demasiado pobres para disponer de viviendas decorosas. Habida cuenta de la gran escasez de viviendas, el Gobierno debería asignar los recursos necesarios y hacer un esfuerzo sostenido para combatir esa grave situación.<sup>9</sup>

***El CDESC y los desalojos forzosos  
Estudio de caso de la República Dominicana***<sup>10</sup>

El Comité para la Defensa de los Derechos del Barrio (COPADEBA) y Ciudad Alternativa son, respectivamente, una organización basada en la comunidad y una organización no gubernamental (ONG) que han trabajado juntas durante más de una década contra los desalojos forzosos planificados en toda la República Dominicana y fundamentalmente en la capital, Santo Domingo. Entre 1985 y 1995, más de 200.000 habitantes de villas miseria de la capital fueron víctimas de desalojos forzosos violentos que formaron parte de los programas de embellecimiento urbano y las festividades conmemorativas del 500º aniversario de la llegada de Colón al país.

Tras contactarse con ONG internacionales de derechos humanos, como el Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), estos dos grupos aumentaron su uso de la normativa internacional de derechos humanos como herramienta contra los desalojos. En este sentido, los dos grupos fueron las primeras organizaciones nacionales que utilizaron con éxito al Comité para lograr la condena oficial de un estado parte del PIDESC. En 1990, el Comité declaró por primera vez que un estado parte, la República Dominicana, había violado el artículo 11 del Pacto por su práctica de desalojos forzosos. En 1991, las ONG dominicanas pudieron persuadir al Comité para que intimara al gobierno a abstenerse de llevar a cabo un desalojo planificado que habría afectado a más de 70.000 habitantes. Como resultado, el desalojo no se realizó y, en 1996, el decreto presidencial que había ordenado el desalojo fue revocado oficialmente por el nuevo gobierno. Como consecuencia de la lucha por los derechos a la vivienda librada por COPADEBA y Ciudad Alternativa, la comunidad que originalmente iba a ser desalojada ahora cuenta con una tenencia segura y acceso a muchos servicios sociales básicos.

## Estrategias para garantizar el goce del derecho a la vivienda

### *Estrategias jurídicas*

Los derechos a la vivienda son determinados y justiciables. Los argumentos directos que avalan el derecho a una vivienda adecuada pueden fundarse en las disposiciones jurídicamente vinculantes establecidas en leyes internacionales, regionales o nacionales. (El módulo 22 contiene más información sobre los litigios y la justiciabilidad de los DESC).

El Comité considera que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada deben ser protegidos mediante la existencia de recursos jurídicos internos. Identifica las siguientes áreas en las que el sistema jurídico interno podría cumplir una función en la protección del derecho a la vivienda:

- (a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desalojos o demoliciones planeados, mediante órdenes de los tribunales;
- (b) procedimientos jurídicos para obtener indemnización después de un desalojo ilegal;
- (c) reclamos contra las acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los alquileres, el mantenimiento de las viviendas y la discriminación racial u otras formas de discriminación;
- (d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y
- (e) reclamos contra los propietarios por condiciones de vivienda insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos también podría ser adecuado estudiar la posibilidad de facilitar el ejercicio de acciones de grupo (class action) en las situaciones que implican un mayor número de personas sin hogar.<sup>11</sup>

Además de hacer valer los derechos utilizando normativa directamente relacionada con el derecho a la vivienda, pueden iniciarse causas invocando derechos derivados. Por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada puede quedar implícito a partir de las garantías expresas de otros derechos (por ej.: el derecho a la vida, la vida privada del hogar, el derecho a la vida familiar) que en general están reconocidos como derechos civiles y políticos básicos.

Los tribunales de la India han recurrido a este método para proteger el derecho a una vivienda adecuada en causas en las que se invocaba el derecho a la vida conforme está garantizado en virtud del artículo 21 de la Constitución de la India. En el caso de *Shanti Star Builders v. Naryan Khimali Tatome et al.*, la Suprema Corte de la India determinó lo siguiente:

Tradicionalmente se ha reconocido la gratuidad de las necesidades básicas del hombre: alimento, vestido y cobijo. El derecho a la vida está garantizado en toda sociedad civilizada. Dicho derecho trae aparejado el derecho a la alimentación, el derecho al vestido, el derecho a un ambiente decoroso y a un alojamiento razonable donde habitar... Para el ser humano [el derecho al cobijo] debe consistir en un alojamiento adecuado que le permita crecer en todo aspecto: físico, mental e intelectual... Un lugar de residencia razonable es una necesidad básica para cumplir con el objetivo

constitucional en materia del desarrollo del hombre y debe interpretarse como un elemento incluido en la expresión “vida” en el artículo 21.<sup>12</sup>

En una sentencia anterior en el famoso caso de *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, el tribunal determinó que “si se desaloja a los demandantes de sus moradas se los estará privando de su sustento”.<sup>13</sup>

En los casos en los que la legislación es inexistente o inadecuada, las ONG deberían elaborar legislaciones modelo sobre el derecho a la vivienda. Dicha legislación debería redactarse con miras a incluir todos los componentes centrales mínimos del derecho teniendo en cuenta el contexto local. Luego las ONG deberían presionar para que se adopte esa legislación.

### *Estrategias de naturaleza no jurídica*

Las estrategias jurídicas deberían combinarse con otras estrategias para garantizar la plena efectividad del derecho a la vivienda. Para una garantía efectiva de los derechos a la vivienda se requieren consultas, diálogos, negociaciones y acuerdos más que coerción, fuerza, represión y exclusión. Por consiguiente, los activistas deben adquirir las habilidades pertinentes para lograr el consenso en cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda. Deben elaborarse y ponerse en práctica estrategias que reconozcan la función del sector informal en la creación de viviendas. En el análisis final, la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada dependería de la medida en que se ha tomado conciencia y se ha procedido a la acción para garantizar el goce de dicho derecho.

Otras estrategias claves para actuar en la esfera del derecho a una vivienda adecuada podrían incluir:

- Investigación
- Educación
- Vigilancia
- Movilización
- Participación (redes vecinales)
- Negociación
- Obtención de apoyo
- Cooperación entre sectores
- Desarrollo de modelos de planes nacionales de vivienda
- Análisis del presupuesto

**Autor:** El autor de este módulo es Felix Morka

### NOTAS

- 
1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto Informativo No. 21 (1996), *El derecho humano a una vivienda adecuada*, 4.
  2. SC Res. 1998/15, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15 (21 de agosto de 1998.)

3. SC Res. 1998/26, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/26 (26 de agosto de 1998.)
4. CDESC, Observación General 4, *El derecho a una vivienda adecuada* (párr. 1 del art. 11 del Pacto) (6° período de sesiones, 1991), *Compilación de Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por los Organos creados por los Tratados de Derechos Humanos*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 53 (1994.)
5. CDESC, Observación General 7, *El derecho a una vivienda adecuada* (párr. 1 del art. 11 del Pacto): *los desalojos forzosos*, UN Doc. E/C.12/1997/4 (1997).
6. Véase SERAC@WORK 2, No. 1 (1999.)
7. CDESC, *Observaciones finales sobre Nigeria*, UN Doc. E/C.12/1/Add. 23 en el párr. 23 (13 de mayo de 1998.)
8. *Ibidem.*, párr. 27.
9. *Ibidem.*, párr. 42
10. Este estudio de caso fue proporcionado por Scott Leckie del Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE).
11. *Ibidem.*
12. *Shakti Star Builders v. Naryan Khimali Tatome et al.* (1) SC 106, Apelación Civil No. 2598 de 1989 (JT 1990.)
13. *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation* (3) SCC 545 (1985).

