



## Asamblea General

Distr. general  
13 de agosto de 2008  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 67 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

## **La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el 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, Sra. Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/63/150 y Corr.1.



## **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**

### *Resumen*

El informe, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, es el primero que 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 presenta a la Asamblea General.

En la primera parte del informe se reseña la labor de la Relatora Especial desde que la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato. Trata sobre la definición y los elementos del derecho a una vivienda adecuada, algunas de las principales cuestiones de las que se ocupó la Relatora Especial desde la creación de su mandato (entre ellas la falta de hogar, la asequibilidad, los desalojos forzosos, la discriminación con respecto al acceso a una vivienda adecuada y la perspectiva de género), y sobre los instrumentos que se han elaborado para facilitar la aplicación de este derecho (en particular cuestionarios, indicadores y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo).

En la segunda parte del informe, la Relatora Especial, al manifestar su voluntad de mantener y examinar a fondo las cuestiones determinadas por el anterior titular del mandato, expresa sus opiniones, sobre la forma en que debe seguir ejecutándose el mandato y sobre los ámbitos en los que ha de centrarse la atención en los próximos años.

Teniendo en cuenta el examen por la Asamblea General de la aprobación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Relatora Especial dedica la tercera parte del informe a la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada sobre la base de ejemplos concretos y de jurisprudencia.

Por último, la Relatora Especial insta a los Estados a que adopten medidas inmediatas, incluida la aprobación por la Asamblea General del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la integración del derecho a una vivienda adecuada en la planificación urbana y las políticas de vivienda en los planos local y nacional, y la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la difícil situación de las personas sin hogar y, en particular, para poner fin a su penalización.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Reseña general en relación con el mandato, problemas encontrados y logros alcanzados . .	4
III. Adelanto del derecho a una vivienda adecuada: problemas y tendencias . . . . .	9
A. Megaeventos . . . . .	10
B. Reconstrucción después de los desastres y de los conflictos. . . . .	11
C. Los efectos del cambio climático en el derecho a una vivienda adecuada . . . . .	11
D. Los migrantes y la vivienda . . . . .	14
E. Integración social . . . . .	14
F. Otras actividades. . . . .	15
IV. Justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada . . . . .	15
V. Conclusiones y recomendaciones. . . . .	21

## I. Introducción

1. En su 56° período de sesiones la Comisión de Derechos Humanos aprobó por consenso la resolución 2000/9 de 17 de abril de 2000 en la que decidió nombrar, por un período de tres años, un relator especial cuyo mandato se centrara en la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Las posteriores resoluciones de la Comisión sobre el tema (2001/28, 2002/21, 2003/27 y 2004/21) también se aprobaron por consenso.

2. En su resolución 2002/49, la Comisión de Derechos Humanos atribuyó al Relator Especial la tarea adicional de preparar un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer (véase párr. 18 *infra*).

3. En junio de 2006 se estableció el Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General. El 18 de junio de 2007, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 5/1 por la que se prorrogó el mandato de los titulares de procedimientos especiales temáticos.

4. En diciembre de 2007, el Consejo examinó el mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada. En su resolución 6/27, el Consejo prorrogó por consenso el mandato del Relator Especial y le solicitó, entre otras cosas:

a) Promover la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado;

b) Identificar las mejores prácticas así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a ese respecto;

c) Hacer especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con el mandato;

d) Aplicar una perspectiva de género, incluso determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra;

e) Facilitar el suministro de asistencia técnica;

f) Trabajar en estrecha cooperación, evitando a la vez toda duplicación innecesaria, con los demás procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos de tratados y los mecanismos regionales de derechos humanos;

g) Presentar un informe sobre la aplicación de la resolución a la Asamblea General y al Consejo.

5. Este informe se presenta de conformidad con esta solicitud.

## II. Reseña general en relación con el mandato, problemas encontrados y logros alcanzados

6. Desde la creación del mandato, el Relator Especial ha presentado ocho informes temáticos anuales a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo de

Derechos Humanos<sup>1</sup> y ha llevado a cabo 13 misiones a países<sup>2</sup>, así como una visita conjunta con otros tres titulares de mandatos<sup>3</sup>. El Relator Especial ha participado activamente en la labor de organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil, académicas, internacionales y regionales, así como de todos los demás agentes pertinentes en el ámbito de la vivienda adecuada.

7. El anterior titular del mandato, Sr. Miloon Kothari, adoptó un enfoque basado en la indivisibilidad de los derechos humanos y definió el derecho humano a la vivienda adecuada como “el derecho humano de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad” (A/HRC/7/16, párr. 4).

8. En su Observación general No. 4<sup>4</sup> el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define los elementos del derecho a una vivienda adecuada, que incluyen: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar; g) adecuación cultural. Mediante sus consultas y estudios, el anterior Relator Especial identificó otros factores más concretos que afectan el ejercicio del derecho humano a una vivienda adecuada, a saber:

a) El acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales necesarios para la supervivencia y los medios de vida;

b) La garantía frente a la expoliación, los daños y la destrucción de la tierra, la propiedad, el hogar y los recursos y medios de vida;

c) El acceso a la información que puede afectar el derecho a una vivienda adecuada, como los posibles peligros industriales y naturales, la infraestructura, la planificación del diseño o la disponibilidad de servicios y recursos naturales;

d) Participación efectiva de las personas y comunidades en la adopción de decisiones sobre todas las cuestiones que afectan a su derecho a una vivienda adecuada;

e) Disposiciones en materia de reasentamiento que, independientemente de su causa, sean consensuales, justas y adecuadas a fin de que satisfagan las necesidades individuales y colectivas;

f) El acceso a la protección jurídica interna y otros recursos;

g) Un medio ambiente seguro (véase también A/HRC/7/16, párr. 5).

<sup>1</sup> E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18 y A/HRC/7/16.

<sup>2</sup> Rumania (enero de 2002, E/CN.4/2003/5/Add.2); territorio palestino (enero de 2002, E/CN.4/2003/5/Add.1); México (marzo de 2002, E/CN.4/2003/5/Add.3); Perú (marzo de 2003, E/CN.4/2004/48/Add.1); Afganistán (septiembre de 2003, E/CN.4/2004/48/Add.2); Kenya (febrero de 2004, E/CN.4/2005/48/Add.2); Brasil (junio de 2004, E/CN.4/2005/48/Add.3); República Islámica del Irán (julio de 2005, E/CN.4/2006/41/Add.2); Camboya (agosto de 2005, E/CN.4/2006/41/Add.3); Australia (agosto de 2006, A/HRC/4/18/Add.2); España (noviembre y diciembre de 2006, A/HRC/7/16/Add.2); Sudáfrica (abril de 2007, A/HRC/7/16/Add.3); y Canadá (octubre de 2007, A/HRC/7/16/Add.4).

<sup>3</sup> Misión conjunta al Líbano y a Israel con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; y el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos (septiembre de 2006, A/HRC/2/7).

<sup>4</sup> [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument).

9. Desde la creación del mandato, el Relator Especial se ha ocupado de distintos ámbitos del derecho humano a una vivienda adecuada y se han hecho recomendaciones a los Estados, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional. La labor se ha orientado principalmente a los sectores más vulnerables de la población. Éstos incluyen a las personas sin hogar, las personas que viven en condiciones de pobreza o de bajos ingresos; las mujeres; las víctimas de la violencia y el abuso en el hogar; los niños y los huérfanos; los jóvenes; las personas con discapacidad o con problemas de salud, o ambas cosas (incluidas las personas con necesidades complejas como las afectadas por el VIH/SIDA); las personas y comunidades de zonas rurales y remotas; las minorías; los pueblos indígenas; los desplazados internos; los migrantes; y los refugiados y los solicitantes de asilo.

10. La labor ha girado especialmente en torno a la falta de vivienda, como el síntoma más visible y más grave de la inobservancia del derecho a una vivienda adecuada (véase, por ejemplo, E/CN.4/2005/48). El fenómeno afecta tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados y sus causas son diversas y polifacéticas. Incluyen la falta de vivienda asequible, la especulación con la vivienda y las tierras con fines de inversión, y la migración del campo a la ciudad forzada y sin planificación previa, y la destrucción y los desplazamientos causados por los conflictos, los desastres naturales o los proyectos de desarrollo en gran escala. Las grandes crisis de mercado, en particular la de las hipotecas de alto riesgo que se originó en los Estados Unidos de América en 2007, además del efecto que han tenido en la estabilidad financiera de los mercados en todo el mundo, tienden también a aumentar el número de personas que carecen de vivienda o viven en viviendas inadecuadas.

11. Aunque la falta de vivienda es el síntoma más palpable de la inobservancia del derecho a una vivienda adecuada, una parte considerable de la población mundial vive en asentamientos improvisados precarios y carece de acceso a los servicios básicos y a condiciones de vida adecuadas<sup>5</sup>. Las repercusiones de estos asentamientos precarios sin reconocimiento administrativo ni jurídico trascienden las privaciones materiales y ambientales, pues impiden a sus habitantes el goce pleno de muchos otros derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

12. La asequibilidad es uno de los principales factores que determinan si se viola el derecho a la vivienda adecuada. En este contexto, la Relatora Especial observa con preocupación que el proceso de “aburguesamiento” de zonas urbanas deprimidas, que va acompañado de un aumento del valor de la propiedad y de los alquileres, hace que familias de bajos ingresos vivan en condiciones precarias e incluso que se queden sin vivienda. El hecho de que los sistemas jurídicos del mundo carezcan de disposiciones que ofrezcan protección a las personas que no poseen tierras ni hogar va acompañado de una tendencia a penalizarles y forma parte de un creciente aumento de la violencia contra éstas.

13. Aunque la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1993/77 reconoció que la práctica del desalojo forzoso constituía una violación grave de un amplio conjunto de derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda

---

<sup>5</sup> Según la publicación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) *State of the World's Cities Report 2006-2007*, más de 1.000 millones de personas, una tercera parte de la población mundial, vive en asentamientos precarios.

adecuada, ésta continúa en todos los continentes. Por “desalojos forzosos” se entienden las acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya suministrado o facilitado acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo<sup>6</sup>.

14. Pese a la labor que llevan a cabo distintos agentes, entre ellos los órganos creados en virtud de tratados, otros procedimientos especiales, organismos y programas de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil para contrarrestar esta práctica, los desalojos forzosos siguen siendo la causa de que cientos de miles de personas vivan en condiciones de pobreza, carezcan de vivienda o habiten en viviendas inadecuadas, con efectos especialmente adversos para los niños y para los grupos que son objeto de discriminación, como las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías y los migrantes, así como para los sectores de la sociedad más vulnerables social y económicamente y los marginados (E/CN.4/2004/48 y E/CN.4/2006/41).

15. A fin de proporcionar a los Estados y a la comunidad internacional instrumentos prácticos para prevenir la violación del derecho a una vivienda adecuada como consecuencia de los desalojos forzosos debido a proyectos de desarrollo, el anterior Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos un conjunto de Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I). En ellos se brinda orientación pormenorizada antes, durante y después de los desalojos, a fin de que se respeten los derechos humanos en los casos en que no haya alternativa alguna a los desalojos. Se contemplan distintas situaciones, incluidas las que se planifican y se llevan a cabo so pretexto de servir al “bien común”, como, por ejemplo, los desalojos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (en particular, grandes presas, transporte, proyectos industriales y energéticos a gran escala, industrias mineras u otras industrias extractivas); medidas de compra de tierra relacionadas con la renovación urbana, la rehabilitación de tugurios, la renovación de viviendas, el embellecimiento urbano y otros programas de utilización de la tierra (también para fines agrícolas); litigios sobre bienes, propiedad inmobiliaria o la tierra; o importantes negocios internacionales o eventos deportivos. Los desalojos también pueden tener fines ambientales ostensibles o ser consecuencia de actividades que cuentan con el apoyo de la asistencia internacional para el desarrollo.

16. La labor del anterior Relator Especial se centró en particular en la discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada (véase E/CN.4/2003/5). La realización del derecho a una vivienda adecuada en un entorno libre de discriminación guarda relación directa con otros derechos humanos pertinentes, como el derecho a la vida, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la libertad de circulación y residencia, el derecho a la educación y a la salud, el derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias e ilícitas en la vida privada, la familia y el domicilio, y el derecho a participar en los asuntos públicos.

---

<sup>6</sup> Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, A/HRC/4/18, anexo I, párr. 4; [www2.ohchr.org/english/issues/housing/evictions.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/evictions.htm).

17. La discriminación y segregación en materia de vivienda pueden ser no sólo por motivos de raza, clase o género, sino también por motivos de pobreza y marginación económica. El anterior Relator Especial expresó su preocupación, en los informes sobre diversas misiones, por la discriminación permanente con que se enfrentan las minorías étnicas y religiosas y los grupos nómadas, como lo reflejan las condiciones de vivienda y de vida desproporcionadamente inadecuadas de estos grupos; el gran número de supuestos casos de confiscación discriminatoria de tierras y de desalojos forzados; la discriminación contra las mujeres por lo que respecta a sus derechos a la vivienda, la tierra, las sucesiones y la propiedad; y la cantidad y calidad mediocre y limitada de los servicios básicos ofrecidos a los asentamientos improvisados y grupos y barrios de bajos ingresos. Los desalojos forzados intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente, y a los marginados.

18. El mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada destacó la perspectiva de género. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2002/49 sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, pidió al Relator Especial que, en el ámbito de su mandato, presentara un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer. Con esta finalidad, el anterior Relator Especial elaboró un cuestionario en el que solicitó información a los Estados, las autoridades locales y la sociedad civil para la preparación del estudio y organizó siete consultas regionales<sup>7</sup>. El Relator Especial presentó a la Comisión tres informes con el resultado de esta labor y las principales conclusiones dimanadas de las investigaciones temáticas, las misiones a los países, las consultas regionales y las respuestas al cuestionario (E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 y E/CN.4/2006/118). Se identificaron varios obstáculos a la plena efectividad de los derechos de las mujeres a la vivienda, en particular la violencia contra la mujer; la discriminación en el seno de la familia; las normas discriminatorias personales, culturales y sociales; las formas múltiples de discriminación; la privatización de las viviendas de propiedad del Estado y la inasequibilidad de la vivienda para las mujeres; y las repercusiones de los desastres naturales, los desalojos forzados y el VIH/SIDA sobre la mujer.

19. Durante todo su mandato, el anterior Relator Especial se ciñó a un planteamiento constructivo de la promoción del derecho humano a una vivienda adecuada. Uno de los medios utilizados fue la elaboración de instrumentos prácticos para contribuir a la protección, promoción y aplicación del derecho a una vivienda adecuada, como los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo que se mencionan *supra*.

---

<sup>7</sup> Consulta Regional de Asia sobre la interrelación entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada (Delhi (India), octubre de 2003); Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre la mujer y la vivienda adecuada (Ciudad de México, diciembre de 2003); Consulta Regional de Oriente Medio y África Septentrional sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra (Alejandría (Egipto), julio de 2004); Consulta Regional del Pacífico sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra (Nadi (Fiji), octubre de 2004); Consulta Regional de América del Norte sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada (Washington D. C., octubre de 2005); Consulta Regional de Asia Central y Europa Oriental sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada (Budapest, noviembre de 2005); y Consulta Mediterránea sobre Mujeres y Vivienda (Barcelona (España), marzo de 2006).



20. Tanto en sus informes temáticos como en las misiones a los países, el anterior Relator Especial subrayó la importancia, tal como lo han hecho numerosos órganos creados en virtud de tratados, de contar con estadísticas e indicadores fiables y claros para evaluar los progresos hechos por los Estados para la realización del derecho a la vivienda adecuada. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) se ocupa del seguimiento de muchas de las cuestiones más técnicas relacionadas con este derecho. El Programa ha elaborado un conjunto de indicadores básicos destinados a determinar los principales elementos de los resultados obtenidos en el sector de la vivienda en todos los países. En estos indicadores se pone de relieve la disponibilidad de los servicios básicos como un componente integral de la vivienda adecuada. Otros factores pertinentes son el precio, la cantidad, la calidad, la oferta y la demanda. Los gobiernos deberán preparar informes bienales basados en estos indicadores para su examen por el Consejo de Administración del Programa. ONU-Hábitat también coordina la vigilancia conexas de la aplicación de una Estrategia Mundial de la Vivienda. Este proceso tiene por objeto hacer el seguimiento de las medidas adoptadas y los progresos realizados, no sólo por los Estados Miembros de las Naciones Unidas sino también por los organismos del sistema de las Naciones Unidas y por los agentes regionales, bilaterales y no gubernamentales.

21. El anterior Relator Especial instó a los Estados a que adoptaran estos instrumentos de medición y también ha participado en tareas relativas a los indicadores de derechos humanos y contribuido a su elaboración (véase, por ejemplo, A/HRC/4/18, párrs. 3 a 15). Sobre la base de su labor y del trabajo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) atendiendo la petición de los órganos de tratados de derechos humanos<sup>8</sup>, en su informe de 2007 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/18, anexo II). El Relator Especial presentó una lista de indicadores ilustrativos del derecho a una vivienda adecuada. La labor subsiguiente, en particular seminarios subregionales y consultas a nivel nacional, sigue en curso. Se han hecho progresos en la compilación de metadatos sobre los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, que se recogen en las “fichas de metadatos” y tienen por objeto facilitar la utilización de estadísticas pertinentes y ofrecer información detallada sobre su definición, justificación, método de computación, fuentes primarias y secundarias de datos, nivel de desglose, periodicidad, etc. (véase A/HRC/7/16, párrs. 52 a 54). La actual Relatora Especial alienta encarecidamente este proceso de ensayo y sensibilización que propicia el desarrollo de información estadística viable y contextualmente pertinente sobre la aplicación del derecho a una vivienda adecuada a nivel nacional y recomienda que continúe la colaboración con el ACNUDH y ONU-Hábitat en este ámbito, en particular a nivel nacional.

### **III. Adelanto del derecho a una vivienda adecuada: problemas y tendencias**

22. La Relatora Especial desearía consolidar y proseguir la importante labor de su predecesor. Reconoce y encomia la destacada labor del anterior Relator Especial; y continuará las iniciativas y actividades emprendidas y aprovechará el caudal de investigación, información y trabajo acumulado por éste.

---

<sup>8</sup> HRI/MC/2008/3, [www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf).

23. La vivienda adecuada se ha debatido en muchos foros internacionales y especializados y ha sido reconocida como un importante derecho humano básico. Sin embargo, muchas personas aún desconocen la existencia del derecho a una vivienda adecuada y sus componentes. Aunque el Consejo de Derechos Humanos reconoció plenamente el mandato y lo prorrogó, aún no se han difundido ampliamente sus conclusiones, instrumentos y recomendaciones, y la mayoría de los profesionales, funcionarios gubernamentales y activistas de la sociedad civil que participan en el diseño y la aplicación de las políticas de vivienda y de planificación urbana y territorial de todo el mundo aún no han incorporado el aspecto de los derechos humanos de la vivienda en su labor. Esto se debe principalmente a que los debates sobre la cuestión que se celebran en círculos especializados y a que los informes, los trabajos y otros documentos finales en gran medida están fuera del alcance y de la comprensión del público más amplio, especialmente los titulares de derechos.

24. Teniendo en cuenta estos problemas, la nueva Relatora Especial procurará dar a conocer el enfoque basado en los derechos a una vivienda, elaborado por su predecesor, a los diversos agentes que se ocupan de la vivienda y la planificación territorial, utilizando diferentes instrumentos y medios.

25. La actual titular del mandato cree que hay estrechas interrelaciones entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos afines, como los derechos a la alimentación, el agua, la salud, el trabajo, la tierra, los medios de vida, la propiedad y la seguridad de la persona, así como a la protección contra el trato inhumano y degradante, la no discriminación y la igualdad entre los géneros. También considera que la adopción de nuevas medidas para fortalecer estos derechos en los sistemas normativos y judiciales nacionales es un objetivo importante.

26. En lo que se refiere a las nuevas esferas temáticas que han de examinarse en los próximos años, la Relatora Especial tiene previsto centrar su labor en la relación entre la organización de megaeventos y las políticas de vivienda; el derecho a una vivienda adecuada en la reconstrucción después de los conflictos y de los desastres; los efectos del cambio climático en el derecho a una vivienda adecuada, la migración y la vivienda, así como cuestiones relativas a la integración social. Al tiempo continuará desarrollando instrumentos prácticos que garanticen una perspectiva de género en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

## **A. Megaeventos**

27. La Relatora Especial está especialmente interesada en el efecto de los megaeventos, como las Olimpíadas, la Copa Mundial de la FIFA o los Juegos del Commonwealth, en el derecho a una vivienda adecuada. Los megaeventos, como las Olimpíadas, pueden ser una oportunidad para desarrollar ciudades e infraestructura y encierran el potencial de afianzar el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, la organización de estos eventos también puede traer aparejadas violaciones de los derechos humanos. En el pasado, ha habido muchas denuncias de desalojos forzosos de miles de personas de sus hogares para la construcción de proyectos de infraestructura o el embellecimiento urbano, operaciones amplias contra personas sin techo, el aumento de los precios de la vivienda y de los alquileres, el desplazamiento de habitantes pobres por habitantes de ingresos

elevados y otras medidas semejantes. Estas cuestiones han hecho que los organizadores comprendieran la necesidad de fomentar la sostenibilidad y la protección y promoción del derecho a una vivienda en todas las etapas del proceso de los megaeventos, desde la fase inicial del llamado a licitación hasta las fases de planificación y preparación y la realización del evento, y sus consecuencias.

## **B. Reconstrucción después de los desastres y de los conflictos**

28. El ámbito de la reconstrucción después de los desastres y de los conflictos es especialmente pertinente para el mandato. Ya sea en el caso de los desastres naturales y sus secuelas, o de países que se recuperan del flagelo de los conflictos, se ha reconocido ampliamente la necesidad de incorporar las normas de derechos humanos en las medidas de prevención, socorro y rehabilitación. En muchas de estas situaciones, las preocupaciones planteadas incluyen la discriminación, principalmente por motivos de género, la falta de participación, y la corrupción y la demora en la distribución de la asistencia, la indemnización y la labor de reconstrucción. Así pues, la Relatora Especial desearía saber cómo se han integrado en la práctica estas preocupaciones en la labor de los organismos de socorro nacionales e internacionales, cómo se calcula y distribuye la asistencia financiera y la indemnización, y cómo se resuelven las situaciones en que no se dispone de un título seguro a la vivienda y la tierra.

29. Una preocupación especial para la evolución del mandato y su contribución a la labor de los organismos multilaterales y bilaterales es la brecha existente entre la fase humanitaria y la del desarrollo en la reconstrucción después de los desastres y de los conflictos. A veces los refugiados o los desplazados internos se instalan en un lugar durante muchos años en el marco de programas de emergencia, consolidando así vínculos territoriales y sociales en los nuevos asentamientos provisionales, lo que hace más difícil su reasentamiento, ya sea en sus territorios de origen o en nuevos lugares.

30. En este contexto, la Relatora Especial acoge con satisfacción las Directrices operacionales en materia de protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente entre Organismos<sup>9</sup> que tienen por objeto ayudar a los Estados a formular políticas en apoyo de las personas afectadas por los desastres naturales y proteger sus derechos humanos, y adoptar un enfoque más enérgico basado los derechos humanos, en particular los derechos de la mujer, que el adoptado en el marco de las directrices del Proyecto Esfera<sup>10</sup>.

## **C. Los efectos del cambio climático en el derecho a una vivienda adecuada**

31. La cuestión del cambio climático y sus causas se ha debatido ampliamente y últimamente ha cobrado aún mayor relevancia. El cambio climático ya ha afectado a millones de los más pobres del mundo y podría causar la pérdida de los medios de

<sup>9</sup> [www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006\\_IASC\\_NaturalDisasterGuidelines.pdf](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf).

<sup>10</sup> [www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish](http://www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish).

vida y el desplazamiento permanente de cientos de millones de personas<sup>11</sup>. No obstante, se ha dicho poco sobre el efecto real del cambio climático sobre los asentamientos humanos, y en particular sobre la vivienda adecuada. Los desastres naturales, la desertificación, las sequías y la pérdida de medios de vida llevan, y llevarán en el futuro, a un mayor desplazamiento y obligarán a las personas y a las comunidades a vivir en hogares y condiciones de vida penosos.

32. En el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se afirma con un alto grado de certeza que las actividades humanas desde 1750 han causado el calentamiento de la Tierra. Según el Grupo Intergubernamental, se estima que durante las próximas dos décadas el calentamiento de la Tierra será de unos 0,2 grados centígrados por década<sup>12</sup>. Una de las numerosas repercusiones será un aumento del nivel del mar de más de 50 centímetros para 2100. El cambio climático tendrá distintos efectos sobre la diversidad biológica, desde el nivel de ecosistema al de especie. El más evidente es el efecto que las inundaciones, el aumento del nivel del mar y los cambios de temperatura tendrán sobre los límites de los ecosistemas, lo que afectará a los asentamientos humanos. La mayoría de las personas y empresas que corren los mayores riesgos de sufrir los efectos de fenómenos meteorológicos extremos y del aumento del nivel del mar se encuentran en barrios de tugurios de las zonas urbanas de países de bajos ingresos, que están expuestos a grandes peligros y no cuentan con una infraestructura ni servicios de protección adecuados<sup>13</sup>.

33. El cambio climático inducido por el hombre probablemente afectará a los pequeños países insulares de poca altitud y los Estados ribereños, los países africanos, los grandes deltas de Asia y las regiones polares. En Asia, África y algunas partes de América Latina, es común que la mitad de la población de una ciudad viva en asentamientos improvisados, sin agua corriente, carreteras asfaltadas, alcantarillado, desagües pluviales ni recolección de desechos domésticos. Muchos de estos asentamientos se encuentran en llanuras aluviales o en las costas, próximos a ríos o en laderas inestables, lo que expone a sus habitantes a un mayor riesgo en caso de tormentas o inundaciones<sup>14</sup>.

34. La creciente escasez de agua y alimentos en las zonas rurales en todo el mundo está acelerando la migración desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Por ejemplo, ONU-Hábitat estima que aproximadamente una tercera parte de los habitantes de los barrios de tugurios de África, que se están extendiendo rápidamente, han migrado a las ciudades después de haberse visto obligados a abandonar sus tierras a causa del avance de la desertificación y el deterioro de los sistemas de pastoreo debido a la degradación del medio ambiente y el cambio

---

<sup>11</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008; y cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, informe del Grupo de Trabajo II sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad e informe final de síntesis.

<sup>12</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change and Water*, junio de 2008, [www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm](http://www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm).

<sup>13</sup> Hannah Reid y Krystyna Swiderska, *Biodiversidad, cambio climático y pobreza: una exploración de los vínculos*, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, febrero de 2008, [www.iied.org/pubs/pdfs/17034IIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/17034IIED.pdf).

<sup>14</sup> Saleemul Huq y Jessica Ayers, *Critical list: the 100 nations most vulnerable to climate change*, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, diciembre de 2007, [www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf).

climático<sup>15</sup>. Los factores que atraen a las personas a las ciudades incluyen el acceso a la economía monetaria y el acceso mejorado a los servicios.

35. La migración de las zonas rurales a las zonas urbanas exagera en gran medida el hacinamiento en barrios de tugurios de los centros urbanos. Muchas de las personas que se van a vivir a las ciudades lo hacen debido a la creciente falta de acceso a medios de vida sostenibles, de modo que carecen de los recursos para obtener una vivienda adecuada. Por lo general estas personas corren un mayor riesgo de sufrir los efectos negativos del cambio climático en las ciudades; por ejemplo, muchas de ellas se verán obligadas a construir su vivienda en las zonas más peligrosas, como las llanuras aluviales, sobre las márgenes de los ríos.

36. Un enfoque basado en los derechos respecto del cambio climático habrá de destacar los principios de la participación y el empoderamiento. Las poblaciones cuyos derechos no se protegen adecuadamente están en peores condiciones para comprender los efectos del cambio climático o de prepararse para ellos, están menos capacitadas para actuar con eficacia en pro de la adopción de medidas gubernamentales o internacionales, y probablemente carezcan de los recursos necesarios para adaptarse a los cambios previstos de su situación ambiental y económica<sup>16</sup>.

37. Así pues, las cuestiones relativas al cambio climático deben tenerse en cuenta en la planificación urbana. La reducción de los desastres y la vulnerabilidad debería ser un aspecto de la planificación urbana, que debería extenderse a las zonas de tugurios y de asentamientos improvisados. Deberían adoptarse medidas para que todas las personas tuvieran acceso a una vivienda adecuada teniendo en cuenta los fenómenos meteorológicos a los que podrían estar expuestas. Los servicios básicos, en particular los de salud, agua y saneamiento, deberían estar preparados para casos de desastre y funcionar adecuadamente durante fenómenos meteorológicos como inundaciones. También es necesario construir viviendas más resistentes a los peligros para las comunidades vulnerables.

38. La adopción de un enfoque basado en los derechos también garantizaría que, aunque las comunidades afectadas pudieran reasentarse en lugares alejados de zonas peligrosas (por ejemplo, ciudades que se están hundiendo), se hiciera todo lo posible por realizar consultas adecuadas y auténticas con las comunidades antes de adoptarse decisiones sobre el reasentamiento. En ningún caso debería someterse a las personas a desalojos forzosos. Así pues, un enfoque basado en los derechos se centra en la participación en la planificación y la adopción de decisiones, y en el acceso a la información y la rendición de cuentas.

---

<sup>15</sup> Alocución de la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat en la serie de sesiones de alto nivel de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, [www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0](http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0).

<sup>16</sup> En el contexto del cambio climático, por adaptación se entiende la preparación para los efectos inevitables e imprevisibles del cambio climático, en tanto que la mitigación se refiere a las actividades que reducen las emisiones con el objeto de contener el cambio climático. Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, *Climate change and human rights – a rough guide*, 2008, pág. vii.

## **D. Los migrantes y la vivienda**

39. En un mundo cada vez más multicultural, la migración internacional contribuye considerablemente al desarrollo económico y social de los países de destino. Pese a ello, los gobiernos consideran la migración principalmente como una cuestión de seguridad de la que debe ocuparse la policía, y las leyes migratorias y los procedimientos de admisión son cada vez más estrictos.

40. A nivel local, las políticas urbanas rara vez incluyen medidas que faciliten la integración de los migrantes. Entre estas medidas, el acceso a la vivienda y los servicios es fundamental, puesto que responde a una necesidad básica y constituye la base de la participación plena en la sociedad. Sin embargo, a menudo los migrantes son objeto de discriminación en el mercado de la vivienda y generalmente deben alojarse en lugares inadecuados, en condiciones de hacinamiento, donde no disponen de servicios, o éstos son deficientes. Para que los derechos a la vivienda sean efectivos, deberían aceptarse a nivel internacional e incorporarse explícitamente en la legislación nacional, y su eficacia jurídica debería definirse claramente. Lo cierto es que los gobiernos a menudo no aplican a los migrantes la norma mínima de protección de los derechos a la vivienda. Además, las cada vez más estrictas medidas reglamentarias sobre el acceso al mercado de la vivienda para los migrantes que muchos Estados han adoptado recientemente no se condicen con la aplicación del derecho a una vivienda adecuada y del derecho de no discriminación a este respecto.

## **E. Integración social**

41. En todo el mundo, los problemas relacionados con el logro de la asequibilidad de la vivienda, la tierra y la propiedad han determinado que un creciente número de personas sean desplazadas de barrios bien urbanizados y bien ubicados a condiciones de vivienda inadecuadas e inseguras en la periferia. En lugar de controlar la especulación con la vivienda y el aumento de los precios de la propiedad y de los alquileres mediante instrumentos apropiados para la gestión de tierras la planificación urbana dirigida a la creación de pretendidas “ciudades de clase mundial” ha contribuido al aumento de los precios de la propiedad en las ciudades y a desviar el uso de los terrenos para grupos de ingresos más elevados.

42. La consiguiente creación de asentamientos separados para ricos y pobres en las zonas urbanas y rurales ha sido descrita por el anterior Relator Especial como “apartheid urbano y rural”. Los barrios de tugurios y los asentamientos precarios surgen en parte debido a la tremenda disparidad entre la oferta y la demanda de viviendas a precios asequibles en tierras bien ubicadas y lleva a la discriminación. Esto determina que grandes grupos continúen sumidos en la pobreza y sigan viviendo en malas condiciones, con escasas posibilidades de aspirar a un futuro mejor. La consecuencia de esto son ciudades fragmentadas y divididas, y el deterioro de la cohesión social.

43. Por ello, la Relatora Especial debería examinar las distintas cuestiones relacionadas con la exclusión social y la vivienda, y los instrumentos y mecanismos disponibles para promover la integración social en la vivienda y mediante ésta, no sólo para garantizar mejores condiciones de vida sino también para crear mayores opciones que impidan el conflicto y la violencia.

## **F. Otras actividades**

44. La Relatora Especial también llevará a cabo una evaluación sistemática de la aplicación de las recomendaciones ya formuladas a los Estados y a otros agentes pertinentes. Por ejemplo, hará un seguimiento de todas las recomendaciones determinadas como resultado de las visitas a los países que se realizaron desde el comienzo del mandato y proseguirá el diálogo con los Estados de que se trate en relación con sus gestiones destinadas a aplicar y realizar el derecho a una vivienda adecuada.

45. En este contexto, la Relatora Especial recuerda a los Estados las recomendaciones hechas en los informes del primer Relator Especial, en particular en el informe que figura en el documento A/HRC/7/16, y seguirá con gran interés su aplicación práctica. La Relatora Especial agradecería que los miembros de la Asamblea General tuvieran a bien suministrarle información a este respecto.

46. Sobre la base de esta información, así como de nuevos estudios y trabajos, la Relatora Especial estará en condiciones de brindar a los Estados y otros agentes pertinentes asesoramiento útil sobre la aplicación del derecho a una vivienda adecuada.

47. La Relatora Especial también recabará y aprovechará la cooperación y colaboración de todos los organismos de las Naciones Unidas, en particular ONU-Hábitat, otras organizaciones internacionales y regionales, así como todos los agentes pertinentes, y procurará integrarlos en la mayor medida posible en la labor del mandato.

## **IV. Justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada**

48. Uno de los desafíos que plantea la realización del derecho a una vivienda adecuada que la Relatora Especial desea señalar a la atención de la Asamblea General es el de velar por su justiciabilidad. Según una opinión generalizada, los derechos políticos y civiles son los únicos derechos que generan prerrogativas para los ciudadanos y obligaciones para el Estado, de carácter justiciable. La vivienda, la tierra y la propiedad suelen considerarse productos comercializables y no un derecho humano.

49. El acceso a un recurso en caso de una infracción es un rasgo intrínseco del concepto de “derecho”. Tomar en serio los derechos humanos supone poner a disposición recursos eficaces y adjudicar los casos de presuntas infracciones a órganos independientes, por lo general tribunales en condiciones de determinar si ha habido una infracción y de ordenar la reparación adecuada.

50. Lamentablemente, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y en particular del derecho a una vivienda adecuada, ha sido objeto de considerable controversia. La hipótesis general de que los derechos económicos, sociales y culturales no son justiciables no tiene en cuenta la evidencia de casi un siglo de funcionamiento de los tribunales del trabajo, y de abundante jurisprudencia en ámbitos como la seguridad social, la salud, la vivienda y la educación en todas partes del mundo.

51. Por lo general los argumentos que ponen en tela de juicio la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales parten del supuesto de que el

contenido de estos derechos corresponde a un patrón estructurado único, con una característica singular que determinaría que todos estos derechos pertenecen al mismo conjunto. Sin embargo, un examen de cualquier lista aceptada de derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo, los consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o en instrumentos regionales, demostraría precisamente lo contrario. Los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos, no se limitan a un solo modelo, sino que abarcan una amplia diversidad de aspectos: libertades, obligaciones del Estado respecto de terceras partes, obligaciones del Estado de adoptar medidas o de alcanzar un resultado determinado. En efecto, la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos significa que, en la práctica, todo derecho humano tiene aspectos que podrían ser objeto de un litigio o de un fallo judicial<sup>17</sup>.

52. Por otra parte, la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos supone la existencia de estrechas relaciones entre diferentes derechos, independientemente de la categoría a que hayan sido asignados. Así pues, los derechos humanos tienen conexiones tan estrechas que ciertos aspectos de algunos derechos pueden ser el medio para la protección judicial de otros.

53. Estas consideraciones se aplican plenamente al derecho a una vivienda adecuada. Se han logrado avances importantes en lo que se refiere a la aclaración del contenido del derecho a una vivienda adecuada, en particular mediante la elaboración de las Observaciones generales No. 4 y No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>18</sup> y la labor del Relator Especial que ya se examinó. La concepción actual del derecho a una vivienda adecuada entraña distintos tipos de obligaciones, entre ellas algunas negativas, como por ejemplo la prohibición de los desalojos forzosos, y otras positivas, como la promulgación de medidas legislativas y de otra índole para garantizar la seguridad de la tenencia, el acceso a los servicios y la asequibilidad de la vivienda, o la eliminación del problema de la carencia de vivienda. También pone de relieve el hecho de que una serie de obligaciones dimanadas del derecho a una vivienda adecuada son de carácter inmediato, y no están sujetas a una aplicación progresiva, como la prohibición de la discriminación, la protección contra los desalojos forzosos o la protección contra la violencia en el hogar, que guardan una estrecha relación con el acceso a la vivienda.

54. Cabe destacar que el derecho a una vivienda adecuada también está estrechamente vinculado con otros derechos humanos y principios, como la prohibición de la discriminación, el derecho a un juicio justo y a las debidas garantías procesales, el derecho a la vida privada y familiar, la protección del

---

<sup>17</sup> Véase por ejemplo, Christian Courtis, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative Experiences of Justiciability*, Comisión Internacional de Juristas, Human Rights and Rule of Law Series No. 2, Ginebra, 2008; Malcolm Langford y Aoife Nolan, *Litigating economic, social and cultural rights: legal practitioners dossier*, Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, diciembre de 2006, ([www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf)); y [www.cohre.org/litigation](http://www.cohre.org/litigation)).

<sup>18</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23) ([www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)); Observación general No. 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (E/1998/22) ([www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument)).



derecho de propiedad, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho al agua<sup>19</sup>.

55. La aclaración del contenido del derecho a una vivienda adecuada también ha puesto de manifiesto que muchos aspectos de este derecho pueden estar sujetos a fallos judiciales o cuasijudiciales y, de hecho, en muchas jurisdicciones lo están. La jurisprudencia comparada, en los planos nacional, regional e internacional, ofrece numerosas ilustraciones de la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada, como puede observarse en algunos ejemplos de jurisprudencia en este ámbito<sup>20</sup>.

56. La protección contra los desalojos forzosos ha sido un importante motivo de litigio en diferentes jurisdicciones. Los tribunales y los órganos internacionales creados en virtud de tratados han elaborado un importante conjunto de principios y garantías procesales para prevenir los desalojos injustificados. Los Tribunales Supremos de la India y de Bangladesh han emitido importantes decisiones a este respecto, poniendo de relieve la importancia de los requisitos procesales del Estado que deben cumplirse para que el desalojo sea lícito<sup>21</sup>. Así pues, el Tribunal Supremo de Bangladesh determinó, en la causa *ASK c. Bangladesh*<sup>22</sup> que, antes de llevar a cabo un desalojo masivo de un asentamiento improvisado, el Gobierno debía formular un plan de reasentamiento, disponer el desalojo gradual y tener en cuenta la capacidad de las personas desalojadas para encontrar alojamiento en otro sitio. El Tribunal también sostuvo que las autoridades debían notificar del desalojo con la debida antelación.

57. Otro ejemplo es la decisión del Tribunal Constitucional de Sudáfrica en relación con la causa *Ayuntamiento de Port Elizabeth c. ocupantes varios*<sup>23</sup>, en la que el Tribunal se negó a emitir una sentencia de desahucio en virtud de la cual se habría desalojado a 68 personas que ocupaban tierras de propiedad privada. El Tribunal examinó la petición de desahucio en función de tres criterios: las circunstancias en que los ocupantes ilegales ocuparon la tierra y construyeron las estructuras; el período en que los ocupantes habían residido en la tierra; y la disponibilidad de otras tierras adecuadas, y llegó a la conclusión de que, conforme a las circunstancias del caso, el Ayuntamiento no se había esforzado seriamente por tomar en consideración los problemas de los ocupantes.

58. El Comité Europeo de Derechos Sociales también ha emitido varias decisiones en las que concluyó que se habían llevado a cabo desalojos forzosos que equivalían

<sup>19</sup> Véase E/1992/23, párr. 7: “El derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto”. El Comité también señala que el derecho a la vivienda está vinculado inextricablemente con otros derechos en diferentes Observaciones generales. Véase, por ejemplo, la Observación general No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E/C.12/2000/4), párr. 11; la Observación general No. 15: El derecho al agua (E/C.12/2002/11), párr. 3. A este respecto, véase el Informe del Relator Especial, E/CN.4/2001/51 (en el que se pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integral respecto del derecho a la vivienda y se destaca su interdependencia e indivisibilidad de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

<sup>20</sup> Christian Courtis, véase la nota 17 *supra*.

<sup>21</sup> Véase Tribunal Supremo de la India, *Olga Tellis y Ors c. la Corporación Municipal de Bombay* [1985] 2 Supp SCR 51, 10 de julio de 1985; Tribunal Supremo de Bangladesh, *Ain o Salish Kendra (ASK) c. el Gobierno y Bangladesh y Ors* 19 BLD (1999) 488, 29 de julio de 2001.

<sup>22</sup> Véase Tribunal Supremo de Bangladesh, nota 21 *supra*.

<sup>23</sup> Véase Tribunal Supremo de Sudáfrica, *Ayuntamiento de Port Elizabeth c. ocupantes varios*, causa CCT 53/03, 4 de marzo de 2004.

a violaciones de diferentes disposiciones de la Carta Social Europea. Por ejemplo, el Comité Europeo de Derechos Sociales determinó que se habían producido violaciones de los derechos de vivienda de comunidades romaníes, tanto por acción como por omisión. En las causas de *European Roma Rights Center c. Grecia*; *European Roma Rights Center c. Italia* y *European Roma Rights Center c. Bulgaria*, el Comité consideró, entre otras cosas, que las prácticas de desalojos forzados y la falta de políticas para responder a las necesidades concretas de vivienda de los grupos romaníes equivalía a violaciones de los derechos a la vivienda y la protección social en cuanto a la prohibición de la discriminación<sup>24</sup>.

59. Los órganos de supervisión establecidos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos también han aplicado la prohibición de la discriminación y el principio de la igualdad a las cuestiones relativas a la vivienda. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examinó situaciones de violaciones del derecho a una vivienda adecuada en función de la discriminación basada en el origen racial. En la causa de la *Sra. L. R. et. al. c. Eslovaquia*<sup>25</sup>, el Comité examinó una decisión municipal por la cual se derogó una política de vivienda destinada a satisfacer las necesidades de la población romaní y determinó que dicha derogación equivalía a un menoscabo del derecho a la vivienda por motivos de origen étnico.

60. Los tribunales también han otorgado protección para asegurar la igualdad y velar contra la discriminación en materia de vivienda por distintas razones. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América derogó un estatuto municipal que prohibía el establecimiento de una residencia para personas con discapacidad intelectual por considerarlo discriminatorio<sup>26</sup>. Los tribunales federales de los Estados Unidos de América han aplicado reiteradamente la Ley sobre Viviendas Justas, que prohíbe la discriminación basada en la raza, el color de la piel, la religión, el sexo, la discapacidad, el estado civil y el origen nacional<sup>27</sup>.

61. Los tribunales también se han ocupado de la cuestión de la asequibilidad de la vivienda y han puesto de relieve que debe prestarse atención especial a la seguridad de la tenencia, aun en condiciones económicas inestables. La Corte Constitucional de Colombia da un ejemplo importante: en varias decisiones relativas a la situación de miles de deudores, declaró que un plan de reajuste de los pagos de las hipotecas era abusivo y constituía una violación del derecho constitucional a la vivienda<sup>28</sup>. Por su parte, los tribunales brasileños han protegido los derechos de los compradores de viviendas frente a tasas de interés injustificadas o abusivas

<sup>24</sup> Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, *European Roma Rights Center c. Grecia*, decisión sobre el fondo de la Comunicación No. 15/2003, de 8 de diciembre de 2004; *European Roma Rights Center c. Italia*, decisión sobre el fondo de la Comunicación No. 27/2005, de 7 de diciembre de 2005; *European Roma Rights Center c. Bulgaria*, decisión sobre el fondo de la Comunicación No. 31/2005, de 18 de octubre de 2006.

<sup>25</sup> Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Sra. L. R. et. Al. v. Slovakia*, Comunicación No. 31/2003, de 10 de marzo de 2005.

<sup>26</sup> Véase Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, *Ciudad de Cleburne c. Cleburne Living Center, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985).

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal de Distrito de los Estados Unidos de América, Distrito del este de California, acta de conciliación en la causa de *Estados Unidos de América c. Claiborne* (No. S-02-1099 DFL DAD) (E.D. Cal.) (2004), por presunta discriminación por motivos de género.

<sup>28</sup> Véase Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-383/99*, 27 de mayo de 1999; *Sentencia C-700/99*, 16 de septiembre de 1999; *Sentencia C-747-99*, 6 de octubre de 1999; y *Sentencia C-955/00*, 26 de julio de 2000.

mediante la aplicación de las disposiciones del Código de Defensa del Consumidor<sup>29</sup>.

62. La adopción de medidas adecuadas para la realización del derecho a la vivienda también ha sido objeto de escrutinio judicial. Por ejemplo, en el famoso caso *Grootboom*, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica aplicó la prueba de “razonabilidad” y determinó que el plan de vivienda del Gobierno no era razonable, y que por lo tanto era inconstitucional, ya que no tenía en cuenta la situación de los grupos más vulnerables<sup>30</sup>. Los tribunales argentinos determinaron que un refugio público para personas sin hogar no reunía las condiciones de habitabilidad suficientes y ordenó al Gobierno que reasentara a sus habitantes<sup>31</sup>. En las causas del *Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo c. Francia* y la *Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar c. Francia*, el Comité Europeo de Derechos Sociales determinó, por motivos diferentes, que la política del Gobierno respecto del acceso a la vivienda de los miembros más pobres de la comunidad y las medidas para reducir la falta de vivienda eran inadecuadas o insuficientes, y que por lo tanto equivalían a una violación del derecho a la vivienda<sup>32</sup>. Para emitir estas decisiones, el Comité Europeo de Derechos Sociales también se basó en la labor del Relator Especial y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

63. Los tribunales también han exigido que los gobiernos adopten medidas urgentes en relación con los derechos a la vivienda en casos de desalojo forzoso. En una decisión colectiva que afectó a 1.150 familias, la Corte Constitucional de Colombia declaró que el incumplimiento generalizado por parte del Gobierno de los objetivos exigidos por ley, entre otras cosas en relación con el derecho a una vivienda adecuada, constituía un “estado de cosas inconstitucional” y le exigió que adoptara medidas administrativas y financieras para ajustar sus acciones a fin de suministrar alojamiento inmediatamente a las familias desplazadas, se abstuviera de aplicar medidas coercitivas para el retorno o el reasentamiento de personas, y les garantizara un regreso seguro a sus lugares de origen<sup>33</sup>. Además, para vigilar el cumplimiento de la decisión, la Corte ordenó al Gobierno que adoptara un pormenorizado sistema de indicadores y celebró varias audiencias públicas<sup>34</sup>. Por su parte, el Tribunal Supremo de Nepal emitió una orden directiva por la que exigió al Gobierno que adoptara un marco jurídico claro, coherente con los principios de la igualdad y de la no discriminación, que garantizara la gestión adecuada de los

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Superior de Justicia del Brasil, Recurso Especial No. 936.795-SC (2007/0066022-5), 8 de abril de 2008, entre muchos otros.

<sup>30</sup> Véase Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *El Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Irene Grootboom y otros*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 de octubre de 2000.

<sup>31</sup> Véase Cámara de Apelaciones I en lo Contencioso Administrativo de Buenos Aires, *Pérez, Víctor Gustavo y Otros c. GIBA s/Amparo*, 26 de enero de 2001. Las instalaciones estaban inundadas e infestadas de ratas.

<sup>32</sup> Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, *Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo c. Francia*, decisión sobre el fondo de la Comunicación No. 33/2006 de 5 de diciembre de 2007 ([www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_Collective\\_complaints/List\\_of\\_collective\\_complaints/CC33Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC33Merits_en.pdf)); *Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar c. Francia*, decisión sobre el fondo de la Comunicación No. 39/2006 de 5 de diciembre de 2007 ([www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_Collective\\_complaints/List\\_of\\_collective\\_complaints/CC39Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC39Merits_en.pdf)).

<sup>33</sup> Véase Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-025/04*, 22 de enero de 2004.

<sup>34</sup> Véase Corte Constitucional de Colombia, *Auto 027/07*, 1° de febrero de 2007.

servicios y las instalaciones que se suministrarían a los desplazados internos, en particular en relación con la vivienda<sup>35</sup>.

64. La jurisprudencia del derecho comparado pone de relieve la vinculación entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos, como los derechos a la intimidad, la vida familiar y el hogar, el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de movimiento y residencia, y el derecho a no ser objeto de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>36</sup>. Además, el derecho a una vivienda adecuada también ha sido protegido en el ámbito nacional mediante su relación con los derechos del consumidor o la legislación relativa al ordenamiento zonal.

65. Aun en los sistemas jurídicos que no reconocen el derecho a una vivienda adecuada como tal, muchos componentes del derecho han recibido protección indirecta, mediante su vinculación con otros derechos. Así pues, por ejemplo, aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos no prevé el derecho a la vivienda, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha previsto la protección de los derechos a la vivienda mediante una serie de disposiciones del mencionado Convenio y de sus Protocolos. El Tribunal Europeo ha sostenido que los desalojos forzados<sup>37</sup>, los desplazamientos forzados y la destrucción de hogares<sup>38</sup>, así como la exposición de viviendas a condiciones ambientales insalubres<sup>39</sup> podría constituir una violación del derecho a la intimidad, la vida familiar y el hogar, el derecho a la propiedad<sup>40</sup>, y hasta trato inhumano o degradante<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Véase Tribunal Supremo de Nepal, *Bhim Prakash Oli et. al. c. Gobierno de Nepal et. al.*, 8 de febrero de 2006.

<sup>36</sup> Christian Courtis, nota 17 *supra*.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Connors c. el Reino Unido*, 27 de mayo de 2004, párrs. 85 a 95; *Prokopovich c. Rusia*, 18 de noviembre de 2004, párrs. 35 a 45.

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, *Aakdivar y otros c. Turquía*, 16 de septiembre de 1996, párr. 88; *Chipre c. Turquía*, 10 de mayo de 2001 (derechos de las personas desplazadas, párrs. 174 y 175); *Yöyler c. Turquía*, 10 de mayo de 2001, párrs. 79 y 80; *Demades c. Turquía*, 31 de octubre de 2003, párrs. 31 a 37 (artículo 8); *Selçuk y Asker c. Turquía*, 24 de abril de 1998, párrs. 86 y 87; *Bilgin c. Turquía*, 16 de noviembre de 2000, párrs. 108 y 109; *Ayder c. Turquía*, 8 de enero de 2004, párrs. 119 a 121; *Moldovos y otros (2) c. Rumania*, 12 de julio de 2005, párrs. 105 y 108 a 110.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *López Ostra c. España*, 9 de diciembre de 1994, párrs. 51 y 56 a 58; *Guerra y otros c. Italia*, 19 de febrero de 1998, párr. 60; *Hatton y otros c. el Reino Unido*, 2 de octubre de 2001, párrs. 99 a 107; *Taskin y otros c. Turquía*, 10 de noviembre de 2004, párrs. 115 a 126; *Moreno c. España*, 16 de noviembre de 2004, párrs. 60 a 63; *Fadeyeva c. Rusia*, 9 de junio de 2005, párrs. 94 a 105 y 116 a 134.

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Aakdivar y otros c. Turquía*, 16 de septiembre de 1996, párr. 88; *Chipre c. Turquía*, 10 de mayo de 2001 (los derechos de las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares, párrs. 187 a 189); *Yöyler c. Turquía*, 10 de mayo de 2001, párrs. 79 y 80; *Demades c. Turquía*, 31 de octubre de 2003, párr. 46; *Xenides-Arestis c. Turquía*, 22 de diciembre de 2005, párrs. 27 a 32; *Selçuk y Asker c. Turquía*, 24 de abril de 1998, párrs. 86 y 87; *Bilgin c. Turquía*, 16 de noviembre de 2000, párrs. 108 a 109; *Ayder c. Turquía*, 8 de enero de 2004, párrs. 119 a 121. En *Oneryildiz c. Turquía*, 30 de noviembre de 2004, el Tribunal decidió que la naturaleza del derecho de propiedad del reclamante a una choza precaria construida irregularmente en tierras de propiedad del Estado bastaba para que se considerara una “posesión” en el sentido del artículo 1 del Protocolo No. 1.

<sup>41</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Yöyler c. Turquía*, 10 de mayo de 2001, párrs. 74 a 76; *Selçuk y Asker c. Turquía*, 24 de abril de 1998, párrs. 77 a 80; *Bilgin c. Turquía*, 16 de noviembre de 2000, párrs. 100 a 104; *Moldovos y otros (2) c. Rumania*, 12 de julio de 2005, párrs. 111, 113 y 114.

66. Del mismo modo, aunque en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se hace referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que los desalojos y desplazamientos forzados, así como la destrucción de hogares, constituyen una violación del derecho a la propiedad<sup>42</sup>, el derecho a la libertad de injerencia en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia<sup>43</sup>, así como a la libertad de residencia y de circulación<sup>44</sup>.

67. Aunque las jurisdicciones internas y algunos sistemas de derechos humanos regionales prevén recursos cuando se producen violaciones del derecho a una vivienda adecuada, actualmente la protección en el sistema universal de derechos humanos es incompleta: se limita a la protección indirecta, mediante la relación con otro derecho humano, y a los casos en que la discriminación en relación con los derechos a la vivienda se fundamentan en la raza, el género, la migración o la discapacidad. La aprobación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales otorgará una protección semejante a todos los demás casos de violación del derecho a la vivienda, permitiendo a las víctimas presentar comunicaciones al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Relatora Especial insta encarecidamente a que se apruebe y ratifique rápidamente el protocolo facultativo, que permitirá aclarar aún más el contenido del derecho a una vivienda adecuada y las obligaciones de los Estados a este respecto, brindará a las víctimas reparación a nivel universal, y establecerá normas internacionales visibles que puedan inspirar la adopción de decisiones judiciales a nivel nacional.

## V. Conclusiones y recomendaciones

**68. La Relatora Especial desea aprovechar la oportunidad de presentar su primer informe a la Asamblea General para hacer una serie de recomendaciones iniciales a los Estados.**

**69. La aplicación y realización del derecho a una vivienda adecuada exige que los Estados incluyan disposiciones sobre la protección, el cumplimiento y la justiciabilidad de este derecho en su legislación nacional y constitucional.**

**70. A la luz de la aprobación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Relatora Especial alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de ratificar el nuevo instrumento sin reservas ni demoras.**

**71. La Relatora Especial también insta a los Estados a que incluyan e integren plenamente el derecho a una vivienda adecuada en las políticas de planificación y vivienda urbanas a nivel tanto local como nacional.**

<sup>42</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad de Moiwana c. Suriname*, 15 de julio de 2005, párrs. 127 a 135; *Matanzas de Ituango c. Colombia*, 1º de julio de 2006, párrs. 175 a 188.

<sup>43</sup> *Ibid.*, párrs. 189 a 199.

<sup>44</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad de Moiwana c. Suriname*, 15 de julio de 2005, párrs. 107 a 121; *Matanza de Mapiripán c. Colombia*, 15 de septiembre de 2005, párrs. 168 a 189; *Matanzas de Ituango c. Colombia*, 1º de julio de 2006, párrs. 206 a 253.

72. En vista del creciente número de personas sin techo tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, la Relatora Especial insta a los Estados a que tomen seriamente en cuenta este problema y adopten medidas inmediatas para abordar la difícil situación de las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares.

73. En particular, la Relatora Especial insta a los Estados a que:

a) Adopten, con carácter urgente, todas las medidas posibles para aumentar rápidamente el número de refugios adecuados para las personas sin hogar y les suministren distintas alternativas de asistencia, incluidas residencias, pensiones, viviendas en alquiler, cooperativas, uso compartido y otras formas adecuadas de vivienda, habida cuenta de las necesidades y características de este sector vulnerable de la población;

b) Se abstengan de adoptar medidas que puedan llevar a la pérdida de los hogares, en particular en los casos de desalojo, ya sean estos considerados legales o ilegales en virtud de la legislación nacional, habida cuenta de que, conforme a la prohibición de los desalojos forzosos contenida en las normas internacionales de derechos humanos, los desalojos no deben tener como resultado el desamparo;

c) Pongan fin a la aprobación de todas las leyes o medidas que penalicen a las personas sin techo, o revoquen estas disposiciones.

---