



# Asamblea General

Distr. general  
22 de diciembre de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

### **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha**

#### *Resumen*

El presente informe ha sido elaborado por 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, Leilani Farha, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/8 y 25/17. El informe se centra en el papel de las autoridades locales y otros niveles subnacionales de gobierno y examina la manera en que pueden participar plenamente en el logro de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. En el contexto de una tendencia a la descentralización de las competencias, en el informe se llega a la conclusión de que, si bien la descentralización puede tener importantes ventajas, debe guiarse siempre por los derechos humanos. Los gobiernos locales y subnacionales deben ser conscientes de las obligaciones de derechos humanos que entrañan sus crecientes competencias y rendir cuentas al respecto, y los Estados deben velar por que dispongan de la capacidad y los recursos necesarios para cumplir esas obligaciones.

Si bien las obligaciones internacionales de derechos humanos se extienden a todos los niveles de gobierno, los mecanismos internacionales de derechos humanos tienden a prestar más atención al papel de los gobiernos a nivel nacional. La Relatora Especial subraya la importancia de que los mecanismos internacionales de derechos humanos participen de manera constructiva en las funciones de los gobiernos locales y considera que los procedimientos de comunicaciones y las misiones a los países brindan una oportunidad positiva en ese sentido.

GE.14-24819 (S) 260115 270115



\* 1 4 2 4 8 1 9 \*

Se ruega reciclar



En el informe se constata que las reclamaciones relativas al derecho a la vivienda presentadas a nivel nacional a menudo conciernen al papel de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales y han aportado una comprensión contextualizada del derecho a una vivienda adecuada. Inspirándose en las nuevas iniciativas en materia de derechos humanos que agrupan a las ciudades y los gobiernos subnacionales, la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las instituciones de derechos humanos, el informe pone de relieve los beneficios que reportan las relaciones interactivas con la lucha a nivel local por la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–8	4
II. Marco internacional de derechos humanos .....	9–10	5
III. Competencias de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales en relación con el derecho a una vivienda adecuada .....	11–20	6
IV. Retos a que se enfrentan los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada .....	21–26	9
V. Rendición de cuentas internacional .....	27–39	11
A. Mecanismos de vigilancia de los órganos de tratados .....	28–33	11
B. Examen periódico universal.....	34	13
C. Procedimientos especiales .....	35–39	14
VI. Rendición de cuentas en el marco de la legislación nacional .....	40–56	15
VII. Nuevas iniciativas para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos de los gobiernos subnacionales en relación con la vivienda.....	57–69	19
A. Ciudades y derechos humanos .....	59–65	20
B. Acceso a la justicia a nivel local y subnacional .....	66–69	22
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	70–76	22

## I. Introducción

1. En su informe a la Asamblea General (A/69/274), 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, Leilani Farha, estableció las importantes responsabilidades de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales respecto de los principales aspectos de la vivienda y los programas conexos. Señaló que la participación efectiva de esos niveles de gobierno era fundamental para promover la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Habida cuenta de la importancia de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales para todos los aspectos del mandato, la Relatora Especial ha decidido abordar este tema en su primer informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos en virtud de las resoluciones 15/8 y 25/17.

2. En el presente informe, el término "gobierno local y otros niveles subnacionales de gobierno" abarca desde las aldeas rurales hasta las grandes zonas metropolitanas y desde los distritos hasta las provincias, y reconoce que, por lo general, existen múltiples niveles de gobierno local dentro de un mismo país<sup>1</sup>.

3. La Relatora Especial solicitó y recibió información y opiniones sobre esta cuestión de los Estados, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos<sup>2</sup>. Celebró una consulta oficiosa en Nueva York con la sociedad civil, una consulta pública en Ginebra con delegados de las misiones permanentes, y una consulta de dos días de duración con expertos en vivienda, derechos humanos y gobernanza local procedentes de todo el mundo. La Relatora Especial agradece la información y la orientación recibidas.

4. En los últimos tres decenios, las tendencias mundiales hacia la descentralización, la rápida urbanización y la creación de megalópolis, así como un aumento considerable de los desplazamientos provocados por los conflictos y los desastres naturales, y la creciente migración, han impuesto nuevas y difíciles responsabilidades a los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales en lo que respecta a la vivienda. Deben adoptarse estrategias eficaces para la promoción y la efectividad del derecho a una vivienda adecuada que respondan a esos retos.

5. Las obligaciones internacionales de derechos humanos se extienden a todos los niveles de gobierno en el ámbito de competencias asignadas. No obstante, los mecanismos internacionales de derechos humanos interactúan fundamentalmente con los gobiernos en el plano nacional. La tendencia a la descentralización y un mayor traspaso de competencias a los gobiernos locales y subnacionales han hecho que el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos se confíe cada vez más a los gobiernos locales y subnacionales. Es motivo de preocupación general que las competencias puedan traspasarse de los gobiernos nacionales a otras instancias, sin la consiguiente transferencia de recursos, conocimientos, capacidad y rendición de cuentas en relación con las obligaciones de derechos humanos respecto al derecho a una vivienda adecuada<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *The role of local and regional authorities in the UN Development Agenda Post-2015*, diciembre de 2012. Disponible en: [www.uclg.org/sites/default/files/Summary\\_The%20role%20of%20local%20and%20regional%20authorities%20in%20the%20development%20agenda%20post-2015.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/Summary_The%20role%20of%20local%20and%20regional%20authorities%20in%20the%20development%20agenda%20post-2015.pdf).

<sup>2</sup> Todas las respuestas a los cuestionarios pueden consultarse en: [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx).

<sup>3</sup> En el presente informe, el término "competencias" se emplea generalmente para hacer referencia a las facultades o funciones asignadas a nivel nacional en el ámbito de la vivienda. Por otra parte, el término "obligaciones" se refiere a las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.

6. El sistema internacional de derechos humanos también debe participar de manera constructiva en la búsqueda de soluciones a los retos y en el logro de avances a nivel local o subnacional, al tiempo que entabla un diálogo directo con los gobiernos nacionales. Ello es especialmente cierto en el caso del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos forzosos y la exclusión discriminatoria de la vivienda suelen ser el resultado de decisiones o políticas adoptadas en los planos local o subnacional. Además, los gobiernos locales tienen cada vez más competencias decisivas en lo que respecta a las medidas positivas necesarias para el disfrute progresivo del derecho a una vivienda adecuada, entre otras, el desarrollo de infraestructura, la planificación del uso de la tierra, la mejora de los asentamientos informales, la formulación y administración de programas de vivienda y sociales, la reglamentación de los mercados y la asignación de recursos.

7. Se están realizando importantes avances en la esfera de los derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada a nivel local. Están surgiendo movimientos de la sociedad civil para promover y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada en respuesta a problemas de dimensión local, donde las comunidades se ven privadas de una vivienda adecuada y tratan de construir ciudades y municipios más incluyentes. Esos movimientos pueden enriquecer los derechos humanos internacionales y, al mismo tiempo, las normas y principios internacionales de derechos humanos pueden fortalecer y apoyar los movimientos, así como la lucha comunitaria por una vivienda adecuada, y brindar la oportunidad de consolidar los vínculos en el plano local e internacional.

8. El presente informe sobre los niveles de gobierno local y otros niveles de gobierno subnacional en relación con el derecho a una vivienda adecuada pretende ser un primer paso hacia una mejor comprensión de los problemas y las oportunidades que se plantean a ese nivel. La Relatora Especial espera proseguir el diálogo en curso con los Estados, la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos y otros actores en el transcurso de su mandato, a fin de examinar la manera en que, en el contexto de las tendencias dominantes y los diversos sistemas nacionales, todos los niveles de gobierno pueden participar plenamente en la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

## II. Marco internacional de derechos humanos

9. Las obligaciones internacionales de derechos humanos de un Estado se extienden a todos los niveles de gobierno y a cualquier ejercicio del poder público. "Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado parte."<sup>4</sup> Ello encuentra su expresión, en el contexto de los Estados federales, en el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se afirma: "Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna".

10. Si bien la asignación interna de competencias para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada es una cuestión que los Estados partes deben determinar, esa asignación debe ser compatible con la obligación de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos<sup>5</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que "todas las autoridades administrativas, tendrán en cuenta las

---

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 4.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 4.

disposiciones del Pacto en sus procesos de adopción de decisiones"<sup>6</sup>. Por lo tanto, la amplia gama de decisiones relativas a los programas y políticas en materia de vivienda que se suelen adoptar a nivel local, entre otras cuestiones, por lo que respecta a la preparación del presupuesto, la planificación, la zonificación, el otorgamiento de prestaciones y viviendas de financiación pública, la prestación o la reglamentación de los servicios básicos, los subsidios de alquiler y cualquiera otra decisión relacionada con el acceso a una vivienda adecuada, debe cumplir las normas de derechos humanos aplicables. En la mayoría de los casos, es necesario que las autoridades regionales y locales pongan en práctica una estrategia nacional de vivienda a fin de conciliar las políticas conexas con las obligaciones dimanantes del Pacto<sup>7</sup>. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño aclara que los Estados partes deben asegurarse de que las autoridades locales "disponen realmente de los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para desempeñar eficazmente [sus] funciones"<sup>8</sup>.

### **III. Competencias de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales en relación con el derecho a una vivienda adecuada**

11. Existen grandes diferencias entre los Estados en cuanto a la forma en que se reparten las competencias respecto de la vivienda y los programas conexas entre los distintos niveles de gobierno. Con todo, en una variedad de contextos nacionales e historias singulares, es evidente que el nivel de gobierno local y otros niveles de gobierno subnacionales suelen llevar aparejadas competencias esenciales relacionadas con la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Como señaló el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), las estrategias nacionales de vivienda requieren su aplicación a nivel local, el examen de las leyes y reglamentos, la planificación, y los instrumentos financieros y la formulación, la movilización de los interesados y la adopción de estrategias locales de vivienda basadas en la innovación y los conocimientos especializados locales<sup>9</sup>.

12. La tendencia general demuestra que con frecuencia algunas competencias son ejercidas de manera más eficaz por los gobiernos nacionales, mientras que otras tienden a ser mejor desempeñadas por los gobiernos locales. A menudo los gobiernos nacionales están en mejores condiciones de garantizar una distribución equitativa de los recursos, de manera que las zonas con menos recursos y mayores necesidades simplemente no tengan que valerse por sí mismas. Por lo general, los gobiernos nacionales tienen una mayor capacidad para elaborar y aplicar las normas nacionales, supervisar y comparar los programas y los resultados en las distintas regiones y localidades, financiar los programas de vivienda, reglamentar la concesión de hipotecas y créditos, financiar los subsidios para vivienda y los programas de apoyo a los ingresos, y controlar la tributación y la asignación de recursos. En diversa medida, los gobiernos nacionales también pueden tratar de influir en las políticas de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales o de controlarlas

---

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 12.

<sup>8</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 41.

<sup>9</sup> ONU-Hábitat, Documento Marco para una Estrategia Mundial de la Vivienda. Disponible en: [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion\\_UN-Habitat.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf), párr. 51.

mediante incentivos, condiciones, prioridades o resultados requeridos vinculados a la prestación de financiación para los programas administrados a nivel local<sup>10</sup>.

13. Por otra parte, tiende a asignarse a los gobiernos locales competencias en materia de prestación y gestión de servicios como el abastecimiento de agua, el saneamiento, la electricidad y otras infraestructuras; la planificación del uso de la tierra, la zonificación y el desarrollo, que guardan relación con las decisiones sobre desalojos forzados, desplazamientos y reubicaciones; la ejecución de programas para mejorar los asentamientos informales y las viviendas inadecuadas; la aplicación de normas en materia de salud, seguridad, medio ambiente y construcción; el suministro de alojamiento local de emergencia; el establecimiento o la aplicación de políticas de reducción del riesgo de desastres y políticas de respuesta conexas; y la reglamentación del uso del espacio público. Aun cuando los programas son concebidos y financiados total o parcialmente por los gobiernos centrales, a menudo son las autoridades locales las que deciden dónde se construirán o renovarán las viviendas y determinan a quién se asignará una vivienda o quién recibirá prestaciones sociales o un subsidio para vivienda sobre la base de criterios establecidos.

14. En los Estados unitarios, por lo general, incumbe a los gobiernos centrales la responsabilidad primordial en materia de planificación, programación, reglamentación y financiación de la vivienda. Los programas de hipotecas, los subsidios, los programas de transferencias en efectivo y otras medidas para hacer frente a la falta de vivienda entre los grupos vulnerables se gestionan a nivel nacional. Sin embargo, esos programas dependen de la aplicación a nivel local, lo que otorga diversos grados de autonomía a las regiones y los municipios/distritos o ciudades.

15. Por otra parte, en los sistemas federales, con frecuencia a los gobiernos locales u otros gobiernos subnacionales a menudo les corresponde la responsabilidad primordial y autónoma respecto de prácticamente todos los aspectos de los programas y políticas relativos a la efectividad del derecho a la vivienda. El papel de los gobiernos nacionales en esas situaciones puede ser en gran medida de liderazgo y coordinación<sup>11</sup>. Alemania, por ejemplo, ha traspasado todas las competencias en materia de vivienda a los Länder. El Gobierno nacional convoca una reunión anual de los Länder que agrupa a los actores clave y facilita la coordinación a nivel nacional.

16. La atribución de competencias a los gobiernos subnacionales y locales rara vez es algo estático. Los distintos niveles de gobierno, los organismos de desarrollo, las instituciones financieras, los actores privados, las organizaciones comunitarias y otros interesados pertinentes redefinen continuamente las relaciones entre ellos, a fin de responder a los nuevos desafíos o mejorar la eficacia de los programas y políticas. Si bien la reasignación de competencias puede ir en ambas direcciones (del centro al nivel local o del nivel local al gobierno central), la tendencia general desde principios del decenio de 1990 ha sido hacia la descentralización.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta al cuestionario (véase la nota 2 *supra*) facilitada por la institución nacional de derechos humanos del Paraguay (Defensoría del Pueblo), en la que se indica que los programas nacionales son administrados por conducto de nueve oficinas regionales que colaboran con los gobiernos municipales, la sociedad civil y los actores privados para identificar a los grupos más vulnerables y determinar las medidas pertinentes. En la respuesta al cuestionario facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Rwanda, el Gobierno nacional establece estrategias y políticas en relación con la vivienda que luego son aplicadas por los distritos y los sectores con arreglo a las condiciones previstas en los contratos basados en el desempeño. Los gobiernos locales tienen flexibilidad para establecer asociaciones con donantes internacionales, así como con organizaciones comunitarias, a fin de construir viviendas para los pobres, los sobrevivientes del genocidio, las personas de edad y otros grupos vulnerables.

<sup>11</sup> Véase la respuesta al cuestionario facilitada por Alemania (véase la nota 2 *supra*).

17. Se ha abogado por la descentralización —la transferencia de facultades y competencias para el ejercicio de funciones públicas del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales— como medio para fomentar la democracia participativa y la transparencia. En general, se promueve sobre la base del principio de "subsidiariedad", que establece que las funciones públicas deben ser ejercidas por las autoridades elegidas que se encuentran más cercanas a la población<sup>12</sup>. Si bien la descentralización a menudo se ha vinculado a la privatización y la desregulación de los mercados, esos fenómenos no tienen por qué estar asociados a la descentralización y, de hecho, pueden ser contrarios al principio de democratización que se propugna como su principal beneficio.

18. Por lo general, se distinguen tres tipos de descentralización: a) la descentralización política, que traspasa atribuciones o competencias del gobierno central; b) la descentralización fiscal, que transfiere recursos financieros a un mayor número de gobiernos locales; y c) la descentralización administrativa, que traspasa la administración de programas y políticas a un mayor número de autoridades locales. Suele convenirse que deben concurrir las tres formas de descentralización para lograr resultados satisfactorios, por lo general, pasando del traspaso de las competencias políticas, a través de la transferencia de recursos, al traspaso de la administración<sup>13</sup>.

19. La descentralización se ha promovido activamente en la esfera de la vivienda. El Programa de Hábitat, aprobado por la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul en 1996, afirmó que "[l]os gobiernos deben hacer lo posible por descentralizar las políticas de vivienda y su administración a nivel subnacional y local dentro del marco nacional siempre que sea posible y cuando proceda"<sup>14</sup>. Los partidarios de la descentralización de los programas en materia de vivienda han sostenido que esta facilita la participación local en la gestión de la vivienda y la adopción de decisiones en esa esfera, evita una burocracia excesiva, permite atender las necesidades locales, se basa en la capacidad local, aumenta la transparencia y el control local y favorece la formulación de programas más creativos e innovadores.

20. No obstante, las experiencias de descentralización en relación con los derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada han sido dispares. Como señaló Paul Lundberg, "la cuestión de los derechos humanos no ha ocupado un lugar destacado en el debate en curso sobre la descentralización"<sup>15</sup>. La referencia a las obligaciones de derechos humanos o al derecho a una vivienda adecuada brilla por su ausencia, incluso de las *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos*<sup>16</sup> y la Carta Europea de Autonomía Local<sup>17</sup>. Las iniciativas de descentralización y gobernanza local adoptadas por las instituciones financieras internacionales o regionales, como el Fondo Monetario Internacional<sup>18</sup> y el Banco

<sup>12</sup> ONU-Hábitat, *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos* (2009). Disponible en <http://unhabitat.org/publications-listing/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

<sup>13</sup> Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Versoix, Suiza, 2002).

<sup>14</sup> A/CONF/165.14, anexo II, párr. 66.

<sup>15</sup> Paul Lundberg, *Decentralized Governance and a Human Rights-based Approach to Development* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004), pág. 1. Disponible en: [www.un.org/kg/index2.php?option=com\\_resource&task=show\\_file&id=3769](http://www.un.org/kg/index2.php?option=com_resource&task=show_file&id=3769).

<sup>16</sup> Véase la nota 12 *supra*.

<sup>17</sup> Carta Europea de Autonomía Local (1985) y su Protocolo Adicional (2009). Disponible en: [www.ccre.org/en/papiers/index\\_chart](http://www.ccre.org/en/papiers/index_chart), y <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/207.htm>, respectivamente.

<sup>18</sup> Annalisa Fedelino y Teresa Ter-Minassian, *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2010).

Interamericano de Desarrollo<sup>19</sup>, y los organismos de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>20</sup>, así como por las asociaciones de gobiernos locales<sup>21</sup>, se han centrado en las dimensiones económicas y políticas y los derechos de participación vinculados a la descentralización. Sin embargo, prácticamente han pasado por alto la cuestión de la aplicación de las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados en relación con el derecho a una vivienda adecuada por parte de los gobiernos locales que han asumido competencias clave respecto de los programas y políticas pertinentes.

#### **IV. Retos a que se enfrentan los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada**

21. La Relatora Especial ha identificado una serie de retos comunes con que se tropieza a nivel local para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada:

a) La insuficiencia de recursos: la escasez de recursos financieros, o la capacidad limitada para aprovechar otras fuentes de financiación además de las asignaciones presupuestarias nacionales, constituye una preocupación primordial para las autoridades locales con respecto a la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Si bien las competencias en materia de vivienda se han encomendado a los gobiernos locales u otros gobiernos subnacionales, no se les ha dotado de los consiguientes recursos para cumplir las obligaciones que les incumben en relación con el derecho a la vivienda. Además, la financiación por parte de los gobiernos nacionales para los programas locales a menudo no se adapta a la evolución de las necesidades o a las situaciones de crisis que aparecen a nivel local. La falta de recursos puede dar lugar a que los gobiernos subnacionales adopten decisiones que afectan negativamente al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, a nivel municipal no es raro que las tierras o bienes disponibles sean utilizados como activos para el desarrollo inmobiliario en lugar de destinarse a la provisión de viviendas adecuadas.

b) La escasez de conocimientos y capacidad en relación con el derecho a una vivienda adecuada y los derechos humanos conexos: los funcionarios del gobierno local y otros gobiernos subnacionales no suelen ser conscientes de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos con respecto a una vivienda adecuada y en ocasiones es posible que no dispongan de un marco institucional o legislativo de rendición de cuentas para la adopción de decisiones. También pueden carecer de capacidad institucional o técnica para administrar los programas de manera eficaz, combatir la corrupción, regular la especulación inmobiliaria, garantizar prácticas sostenibles o mantener y reparar la infraestructura.

c) Una maraña de competencias poco definidas que se superponen y entran en conflicto: en los países con un gran porcentaje de población urbana y periurbana en rápida expansión, con frecuencia existe una maraña compleja de competencias que se superponen y entran en conflicto entre los distintos niveles de gobierno y entre los gobiernos locales. Es muy difícil garantizar la rendición de cuentas respecto de las obligaciones de derechos

<sup>19</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación de las operaciones del BID sin garantía soberana con entidades subnacionales: 2007-2010* (Washington, D.C., 2012).

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *A Users' Guide to Measuring Local Governance* (Centro de Oslo para la Gobernanza del PNUD, 2008).

<sup>21</sup> Véase ONU-Hábitat, *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos* (véase la nota 12 *supra*) y la Carta Europea de Autonomía Local (véase la nota 17 *supra*).

humanos si no están claras las competencias de cada nivel de gobierno. En muchos casos, hay tensión entre los intereses de los gobiernos nacionales y locales y otros gobiernos subnacionales en relación con las prioridades. Las personas que necesitan una vivienda se ven atrapadas en el medio, sin que ningún nivel de gobierno asuma la responsabilidad. En otros casos, la falta de claridad o la existencia de múltiples capas crean vacíos de poder y pueden convertirse en un caldo de cultivo para el abuso de autoridad.

d) El proteccionismo y la discriminación: cuando las comunidades se definen a sí mismas en torno a una identidad local, puede haber una tendencia a excluir a quienes son percibidos como "intrusos", como los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y las minorías étnicas, religiosas y de otra índole. A menudo ello crea barreras discriminatorias en el acceso a una vivienda adecuada y los programas conexos y en su mantenimiento. La utilización de las personas sin hogar como chivos expiatorios y su estigmatización y discriminación también pueden estar más acentuadas a nivel local, donde las comunidades pueden definirse a sí mismas como homogéneas y unirse para expulsar a los grupos desfavorecidos de las comunidades locales<sup>22</sup>.

22. Partiendo de un enfoque de los derechos humanos, desde la perspectiva de aquellos cuyo derecho a la vivienda está en juego, los retos comunes a que se enfrentan las administraciones locales o los proveedores de viviendas pueden considerarse como obstáculos al ejercicio de derechos. Quienes se ven afectados de manera desproporcionada por los problemas señalados suelen ser los grupos más marginados, aquellos cuyo derecho a la vivienda corre mayor peligro. Son los grupos que más sufren cuando los gobiernos locales carecen de capacidad o de recursos, cuando falta una rendición de cuentas en materia de derechos humanos a nivel local, cuando el gobierno local se convierte en proteccionista y excluyente, y son esos grupos los que a menudo se enfrentan al entramado más complejo de procesos de adopción de decisiones gubernamentales y ejercicio del poder público, contando con escasísima información al respecto.

23. La situación de los residentes en asentamientos informales de muchas ciudades por todo el mundo pone de manifiesto el papel que desempeña en la vida de las personas la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, un reciente estudio examina la situación de los residentes en el asentamiento Mukuru de Nairobi, quienes viven en chozas sin ventanas en tierras de propiedad privada sin infraestructura de saneamiento o abastecimiento de agua. No han podido determinar la titularidad a través de los gobiernos locales y, por lo tanto, carecen de seguridad de la tenencia, por lo que no pueden solicitar los servicios básicos de abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad. Habida cuenta de que, en la actualidad, la Constitución de Kenya reconoce "el derecho a una vivienda accesible y adecuada y a niveles razonables de saneamiento", el reto que se les plantea a los residentes locales es reclamar sus derechos en el marco de un complejo entramado de regímenes de regulación y decisiones aplicadas por una serie de actores gubernamentales<sup>23</sup>.

24. Las personas sin hogar se enfrentan a dificultades similares. Un número cada vez mayor de ciudades, en particular en los países ricos, han respondido al fenómeno de las personas sin hogar tipificando como delito actos como sentarse, tumbarse o dormir en

---

<sup>22</sup> Para más información, véanse el informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/66/265) y el informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento (A/HRC/21/42).

<sup>23</sup> Jane Weru y otros. "Confronting Complexity: Using Action Research to Build Voice, Accountability and Justice in Nairobi's Mukuru Settlement", World Bank Legal Review (de próxima aparición).

público, o criminalizando a quienes ayudan a alimentar a las personas sin hogar<sup>24</sup>. Combatir esa discriminación en los Estados Unidos de América, por ejemplo, significa hacer frente a una serie de leyes y políticas en múltiples niveles de gobierno que abarcan desde el derecho constitucional y la legislación sobre la vivienda hasta los reglamentos y ordenanzas locales<sup>25</sup>.

25. La ausencia de obligaciones de derechos humanos en las prioridades impulsadas por los donantes y los organismos internacionales de desarrollo en el contexto de la descentralización representa también un problema para lograr la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. En Indonesia, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos donantes<sup>26</sup>, a comienzos del milenio, promovieron activamente la descentralización sin prestar suficiente atención a los derechos humanos.

26. Como señaló la anterior Relatora Especial sobre una vivienda adecuada en el informe relativo a su misión a Indonesia (A/HRC/25/54/Add.1), como resultado de la descentralización, importantes competencias se han transferido parcialmente a las provincias, distritos y municipios. Sin embargo, la descentralización de la planificación y la administración de la tierra no parecían estar respaldadas por la capacidad institucional, los recursos o los instrumentos organizativos (párrs. 10 y 11). Durante su misión, la Relatora Especial identificó muchos de los obstáculos para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada asociados con la descentralización cuando no está debidamente fundamentada en los derechos humanos, como "la fragmentación de los programas entre los distintos organismos y la falta de eficacia de los mecanismos de coordinación existentes" (párr. 25) y la limitada capacidad de los gobiernos locales para proporcionar otra vivienda a las personas que habían sido desalojadas de sus hogares (párr. 51).

## V. Rendición de cuentas internacional

27. El diálogo principal entre los mecanismos y procedimientos internacionales de derechos humanos se entabla con el gobierno nacional. Con algunas excepciones, que se señalan más adelante, ello ha hecho que, por lo general, se preste menos atención a las responsabilidades fundamentales de los gobiernos locales y subnacionales en relación con la vivienda. En opinión de la Relatora Especial, dentro del marco existente de diálogo entre los Estados partes y los mecanismos de vigilancia de los órganos de tratados, existe margen para una participación considerablemente mayor de los gobiernos subnacionales en las responsabilidades relativas al derecho a una vivienda adecuada.

### A. Mecanismos de vigilancia de los órganos de tratados

28. En 2009 el Secretario General alentó a los Estados a que proporcionaran información sobre la participación "a nivel nacional, regional y local y, cuando proceda, a

<sup>24</sup> National Law Center on Homelessness & Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (2014), pág. 8. Disponible en: [https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset\\_file/2261/2014\\_No\\_Safe\\_Place\\_The\\_Criminalization\\_of\\_Homelessness\\_in\\_US\\_Cities.pdf](https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset_file/2261/2014_No_Safe_Place_The_Criminalization_of_Homelessness_in_US_Cities.pdf).

<sup>25</sup> Respuesta conjunta al cuestionario facilitada por HLCP, la Universidad de Columbia y NCCP (véase la nota 2 *supra*), pág. 4.

<sup>26</sup> Christopher Silver, "Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia", en *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson y Chang-Hee Bae Christine, eds. (Berlín, Springer, 2005).

nivel federal y provincial"<sup>27</sup>. Las directrices para la presentación de informes de algunos órganos de tratados piden a los Estados que proporcionen información sobre la función y las actividades de las asambleas o autoridades subnacionales, regionales, provinciales o municipales en la promoción y protección de los derechos humanos<sup>28</sup>.

29. A este respecto, los Estados han establecido procedimientos internos para la participación de los gobiernos subnacionales en la presentación de informes periódicos sobre el derecho a la vivienda y cuestiones conexas. En algunos casos, los gobiernos locales han presentado directamente comunicaciones por escrito a los órganos de tratados<sup>29</sup>. Las instituciones nacionales de derechos humanos también han desempeñado un papel cada vez más importante en los exámenes periódicos, actuando como catalizadores de una mayor participación de los gobiernos subnacionales en los procesos de examen. En los casos en que representantes de los gobiernos subnacionales han participado directamente en los exámenes periódicos, su participación ha sido bien recibida. Ahora bien, en general, los gobiernos subnacionales pueden experimentar el proceso de examen en el marco de los órganos de tratados solo de manera indirecta y remota. Si bien los gobiernos nacionales les pueden pedir que proporcionen información para los informes, suelen recibir pocas noticias directas sobre las medidas positivas que han adoptado y es posible que no tengan conocimiento acerca de las preocupaciones y recomendaciones pertinentes para sus respectivas esferas de competencia una vez que haya concluido el examen. Como un participante en la consulta de expertos observó: "Cuanto más local es el gobierno, más lejos está de Ginebra".

30. Si bien las observaciones finales se han seguido centrando principalmente en el gobierno nacional, los órganos de tratados han identificado problemas recurrentes con respecto a la efectividad del derecho a una vivienda adecuada a nivel subnacional. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, ha señalado varias preocupaciones con respecto a los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales, como: la discriminación contra los migrantes y los grupos minoritarios; la imposibilidad o incapacidad de los proveedores de viviendas sociales municipales para proporcionar viviendas adecuadas a los grupos marginados; la expropiación municipal de tierras que no cumple las normas jurídicas internacionales sobre desplazamientos y desalojos forzosos; la necesidad de coordinar la financiación nacional destinada a los gobiernos locales para ofrecer una vivienda adecuada; y la necesidad de incorporar el derecho a una vivienda adecuada en la legislación subnacional y hacer ese derecho jurídicamente exigible a nivel subnacional<sup>30</sup>.

31. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reconocido las medidas positivas adoptadas para formular estrategias de vivienda a nivel local que promuevan la inclusión de las minorías raciales y étnicas<sup>31</sup>. El Comité también ha expresado preocupación por que, a pesar de las iniciativas nacionales para prestar apoyo a

<sup>27</sup> Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos (HRI/GEN/2/Rev.6), párr. 45 b).

<sup>28</sup> Véanse, por ejemplo, las Directrices relativas al documento específico sobre la Convención que deben presentar los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 35 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD/C/2/3).

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Peace & Justice Commission, comunicación de 29 de septiembre de 2009, disponible en: [www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level\\_3\\_City\\_Council/2009/09Sep/2009-09-29\\_Item\\_19\\_United\\_Nations\\_Treaty\\_Reports.pdf](http://www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level_3_City_Council/2009/09Sep/2009-09-29_Item_19_United_Nations_Treaty_Reports.pdf) (consultado el 14 de noviembre de 2014) y resolución concurrente 129 de la Asamblea de California, disponible en: <http://legiscan.com/CA/text/ACR129/id/60418>.

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, E/C.12/ALB/CO/2-3; E/C.12/CAN/CO/4 y E/C.12/CAN/CO/5; E/C.12/NOR/CO/5; E/C.12/ESP/CO/5; y E/C.12/TGO/CO/1.

<sup>31</sup> Véase CERD/C/USA/CO/6, párr. 9.

la vivienda subvencionada en el plano local, la autonomía de los municipios constituye "el principal obstáculo" para lograr la no discriminación en el acceso a viviendas de protección social, lo que plantea preocupaciones en varios casos sobre la discriminación de los migrantes, las minorías raciales, las personas de origen extranjero y los romaníes<sup>32</sup>.

32. Los órganos de tratados también han examinado las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en los procedimientos de denuncia. Por ejemplo, en *Liliana Assenova Naidenova y otros c. Bulgaria* (CCPR/C/106/D/2073/2011), una comunidad romaní presentó un recurso contra una orden de desalojo forzoso, dictada por la municipalidad metropolitana de Sofía, subdistrito de Vuzrajdane, que actuó independientemente del gobierno nacional. El recurso contra el desalojo interpuesto por la comunidad romaní a nivel nacional no prosperó, ya que el Tribunal Municipal de Sofía dictaminó que el desalojo había sido legal y el Tribunal Administrativo Supremo confirmó esa decisión. El Comité de Derechos Humanos solicitó la adopción de medidas provisionales para impedir que la ciudad procediera al desalojo y, tras examinar la comunicación en cuanto al fondo, concluyó que el Estado parte incurriría en una vulneración de los derechos que asistían a los peticionarios en virtud del artículo 17 del Pacto si el desalojo se llevaba a cabo sin que se proporcionaran a la comunidad viviendas sustitutivas adecuadas. El gobierno nacional utilizó la decisión de Comité para ejercer presión sobre el municipio a fin de que se abstuviera de ejecutar la orden de expulsión. Dos años más tarde, la orden permanente sigue en vigor y la comunidad mantiene conversaciones con las autoridades municipales acerca de las viviendas sustitutivas.

33. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha examinado casos sobre la vivienda que conciernen a los gobiernos subnacionales. En *Kell c. el Canadá* (CEDAW/C/51/D/19/2008), una mujer indígena afirmó que, en el contexto de la violencia doméstica, había sido desposeída de su vivienda como resultado de las decisiones adoptadas por las autoridades locales encargadas de la vivienda. El Comité consideró que la Sociedad de Vivienda de los Territorios del Noroeste y el organismo local encargado de la vivienda eran agentes del Estado parte y se refirió a ellos como tales, y llegó a la conclusión de que, como resultado de las medidas adoptadas por dicho organismo, el Estado parte había infringido los artículos 2, párrafos d) y e), y 16, párrafo 1 h), leídos conjuntamente con el artículo 1 de la Convención, que protegen contra la discriminación por las autoridades públicas y consagran la igualdad de derechos de los cónyuges con respecto a los bienes<sup>33</sup>.

## B. Examen periódico universal

34. El proceso del examen periódico universal entraña también la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, en particular los municipios, en el logro de la efectividad de los derechos humanos. Muchos Estados colaboran con los gobiernos subnacionales en la elaboración de los informes que presentan en el marco del examen. Varios de los informes presentados por los Estados para el examen periódico universal contienen información sobre el papel de los gobiernos subnacionales en lo que respecta a la vivienda, y algunos han reconocido los problemas que plantean al respecto las competencias multijurisdiccionales. Las recomendaciones dimanantes del proceso del examen periódico universal rara vez generan obligaciones de derechos humanos para los municipios y los gobiernos locales y casi nunca implican a los gobiernos locales u otros gobiernos subnacionales en cuestiones de vivienda.

<sup>32</sup> Véanse CERD/C/CZE/CO/7, párr. 16, y CERD/C/SVK/CO/6-8, párr. 17.

<sup>33</sup> Véase también CEDAW/C/32/D/2/2003 en relación con el vínculo entre la violencia doméstica y alternativas de vivienda inadecuadas.

### C. Procedimientos especiales

35. Los procedimientos especiales colaboran de manera habitual con los niveles subnacionales de gobierno en el contexto de las actividades previstas en su mandato porque disponen de diversas oportunidades para hacerlo. Durante las misiones oficiales a los países y las visitas de trabajo, por ejemplo, los relatores especiales se reúnen periódicamente con las autoridades locales y otras autoridades subnacionales a fin de evaluar la observancia de los derechos humanos. En el caso del mandato sobre una vivienda adecuada, las visitas oficiales han incluido de forma sistemática un intercambio de opiniones con miembros de los consejos municipales u otros funcionarios subnacionales. En ocasiones, las misiones a los países han servido para que el Relator Especial en cuestión haga de puente entre los diversos niveles de gobierno y los distintos interesados. Las recomendaciones formuladas en los informes sobre las misiones a menudo se han dirigido a los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales en su ámbito de competencia.

36. La anterior Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en su informe sobre la visita oficial a Mongolia (A/HRC/23/36/Add.2, párr. 97 aa)), recomendó que se asignaran recursos suficientes a las autoridades locales para que pudieran prestar servicios básicos a los migrantes internos que se trasladaban de las zonas rurales a los asentamientos informales de las ciudades. De manera similar, la anterior Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, en su informe sobre la visita oficial al Japón (A/HRC/18/33/Add.3, párr. 69 d)), recomendó la aprobación de una ley integral en materia de agua y saneamiento en la que se especificaran las competencias a nivel nacional y municipal, incluidas las disposiciones relativas a las normas de calidad, límites de las tarifas máximas y el establecimiento de mecanismos reguladores y de denuncia.

37. Los informes temáticos y las comunicaciones, otras dos actividades previstas en los mandatos de los relatores especiales, también involucran a los gobiernos subnacionales en lo que respecta a sus responsabilidades en materia de vivienda. A modo de ejemplo, la anterior Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, Raquel Rolnik, en sus Principios Rectores sobre la Seguridad de la Tenencia para los Pobres de las Zonas Urbanas, prestó una atención considerable a la función de los gobiernos locales a la hora de garantizar la seguridad de la tenencia. El principio rector N° 2, por ejemplo, establece que los Estados, incluidas las autoridades competentes, deberían asignar fondos suficientes a los ministerios, municipios y gobiernos locales para la aplicación de medidas destinadas a mejorar la seguridad de la tenencia (A/HRC/25/54, párr. 5).

38. El mandato sobre una vivienda adecuada recibe periódicamente denuncias que identifican a las autoridades locales, municipales y otras autoridades subnacionales como pertinentes en relación con las reclamaciones formuladas por las personas y las comunidades. Esas comunicaciones plantean preocupaciones en relación con amenazas inminentes, incluidos presuntos desalojos forzosos, desplazamiento forzoso o desalojo a causa de proyectos de desarrollo sin aplicar las normas internacionales vigentes; restricciones y otras prácticas discriminatorias en el acceso a la vivienda de determinados grupos específicos de la población, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes indocumentados y las minorías étnicas, religiosas o de otra índole; y los cambios en los subsidios para vivienda y los programas de bienestar que afectan directamente a las personas que viven en la pobreza, los desempleados, las personas con discapacidad o las mujeres. Las denuncias se refieren también a la falta de viviendas asequibles, la existencia

de viviendas precarias, la escasez de combustible, y la denegación o insuficiencia de servicios, incluidos el agua, el saneamiento y la electricidad<sup>34</sup>.

39. No obstante, en las comunicaciones que conciernen a las autoridades locales, en la respuesta oficial de los Estados rara vez se indica si la información se comparte con las autoridades locales o subnacionales pertinentes, ni se describen las medidas concretas adoptadas a esos niveles. Por ejemplo, en 2014 la Relatora Especial hizo un llamamiento urgente conjunto con la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos al Gobierno de los Estados Unidos. La carta se centró en la decisión de las autoridades de la ciudad de Detroit de suspender los servicios de abastecimiento de agua a miles de hogares. En su respuesta a dicha carta, el Gobierno de los Estados Unidos no indicó si había celebrado consultas con el Gobernador de Michigan o el Alcalde de Detroit en lo que respecta a las alegaciones<sup>35</sup>.

## VI. Rendición de cuentas en el marco de la legislación nacional

40. Si bien es importante la mejora de la rendición de cuentas internacional de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales, los mecanismos internacionales solo pueden venir a complementar los procedimientos y recursos nacionales efectivos<sup>36</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado la importancia de garantizar recursos internos efectivos respecto de los derechos consagrados en el Pacto. Ha reconocido que, si bien corresponde a cada Estado parte decidir el método para dar efectividad a los derechos en la legislación nacional, "los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado [p]arte"<sup>37</sup>.

41. En el marco flexible establecido por el Comité, los gobiernos locales y subnacionales deben rendir cuentas en relación con el derecho a una vivienda adecuada con arreglo a la legislación nacional de diversas maneras, que abarcan desde los derechos constitucionales hasta los requisitos legislativos y administrativos de las estrategias de vivienda basadas en derechos.

42. Con frecuencia los recursos legales y administrativos entrañan componentes importantes del derecho a una vivienda adecuada y son de particular relevancia a nivel local y subnacional —los niveles en que se administran los programas de vivienda y en los que los titulares de derechos suelen tratar primero de recabar resoluciones eficaces. Es esencial que los recursos administrativos sean oportunos y eficaces en relación con la vivienda, puesto que a menudo están en juego los intereses más fundamentales.

43. En la actualidad, muchos Estados incluyen el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en sus constituciones y prácticamente todas ellas consagran derechos como la no discriminación o el derecho a la vida, que deberían proteger los componentes fundamentales del derecho a una vivienda. Mientras que la interacción entre los órganos

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, el caso N° COL 5/2014 (A/HRC/27/72, pág. 74); el caso N° NGA 1/2013 (A/HRC/24/21, pág. 80); el caso N° PRT 2/2013 (A/HRC/25/74, pág. 27); el caso N° ROU 1/2011 (A/HRC/19/44, pág. 63); y el caso N° GBR 2/2011 (A/HRC/18/51, pág. 87). Disponibles en: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

<sup>35</sup> Véase el caso N° USA 9/2014 (A/HRC/28/85).

<sup>36</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 4.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 5.

internacionales de derechos humanos y los Estados se ha concentrado en el plano nacional más que en el local, por lo general ha sucedido lo contrario en el contexto de los tribunales nacionales. Diversas reclamaciones relativas a los derechos constitucionales a una vivienda se han centrado en el papel de los gobiernos locales o subnacionales. La aplicación efectiva de los derechos constitucionales a nivel local y subnacional es, por tanto, esencial para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales respecto del derecho a una vivienda adecuada.

44. La Relatora Especial considera alentador el creciente número de casos llevados ante los tribunales nacionales que conciernen presuntas vulneraciones del derecho a una vivienda cometidas por los gobiernos locales y subnacionales. Esos casos han generado nuevas interpretaciones sobre el papel decisivo que pueden desempeñar los tribunales y los órganos administrativos a la hora de resolver reclamaciones y hacer cumplir las obligaciones que incumben a los gobiernos locales y subnacionales de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. Los avances logrados en el plano nacional en la resolución de reclamaciones relativas al derecho a una vivienda han contribuido a conformar las nuevas normas internacionales de derechos humanos. Al mismo tiempo, en casos de tribunales nacionales se ha hecho referencia explícitamente a normas internacionales, como las relacionadas con el alcance y el contenido del derecho a una vivienda adecuada que figuran en la observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, ambas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

45. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica ha tenido una especial influencia. La Constitución de Sudáfrica garantiza el derecho a acceder a una vivienda adecuada y obliga a todos los niveles de gobierno a adoptar medidas legislativas y de otra índole razonables, con sujeción a los recursos disponibles, a fin de lograr la efectividad progresiva de este derecho. El famoso caso *Grootboom* sobre el derecho a una vivienda adecuada consideró las obligaciones que incumbían al gobierno de Cape Metropolitan, un municipio que se enfrentaba a la peor crisis de personas sin hogar y asentamientos informales del país<sup>38</sup>. Los demandantes vivían en un campo de deportes refugiados bajo cubiertas de plástico sin servicios. Afirmaban que la indiferencia del municipio y otros niveles de gobierno ante sus circunstancias desesperadas vulneraba su derecho a una vivienda adecuada.

46. Si bien en Sudáfrica la vivienda es una esfera de competencia concurrente nacional y provincial, en virtud de la Constitución, los gobiernos nacional y provinciales deberán asignar competencias a un municipio en relación con una cuestión "si esa cuestión va a ser administrada de manera más eficaz a nivel local y el municipio tiene la capacidad necesaria para administrarla"<sup>39</sup>. En ese contexto, el Tribunal Constitucional estableció que las medidas adoptadas para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada deben ser "razonables" —que deben ser amplias, coherentes, flexibles y eficaces; tener debidamente en cuenta a las personas que viven en condiciones de pobreza y privación; utilizar los recursos disponibles; no estar sujetas a la ineficacia burocrática ni a normas onerosas y, en última instancia, poder hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. El Tribunal también insistió en que las competencias han de estar claramente asignadas a las distintas esferas de gobierno con recursos financieros y humanos adecuados, y que los gobiernos locales tienen la obligación de velar por que los servicios se presten de manera sostenible<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (CCT11/00), octubre de 2000, párr. 58.

<sup>39</sup> Constitución de Sudáfrica, artículo 156, párrafo 4.

<sup>40</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (CCT11/00), octubre de 2000, párr. 39.

El Tribunal dictaminó que el programa de vivienda no había otorgado suficiente prioridad a los más necesitados.

47. Esa decisión ha tenido consecuencias considerables para muchos municipios y ha dado lugar al establecimiento de las denominadas "asignaciones Grootboom". En casos posteriores planteados en Sudáfrica, se ha aplicado el criterio de la razonabilidad para exigir a los municipios que proporcionen viviendas alternativas adecuadas a las personas desalojadas de tierras públicas o privadas<sup>41</sup>; velen por la participación significativa de las comunidades afectadas en las cuestiones relativas a la planificación y la vivienda<sup>42</sup>; y se aseguren de que los aumentos de los alquileres impuestos por los propietarios particulares sean justos y equitativos<sup>43</sup>. Con respecto a los recursos disponibles, el Tribunal ha reconocido que los gobiernos locales no pueden eludir sus obligaciones de lograr la efectividad progresiva del derecho a una vivienda adecuada simplemente alegando que dependen de la financiación de otros niveles de gobierno, y que el reparto de competencias entre las distintas esferas no debe ser absoluta o inflexible en los casos en que el gobierno local es el más idóneo para "atender y planificar las necesidades de las comunidades locales"<sup>44</sup>.

48. En la Argentina también se ha sentado importante jurisprudencia sobre el derecho a una vivienda adecuada aplicada a los niveles subnacionales de gobierno. En el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, se presentó una demanda solicitando una indemnización por daños y perjuicios, que incluían, entre otros, la vulneración del derecho a una vivienda como consecuencia de la contaminación de la cuenca<sup>45</sup>. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictaminó que la responsabilidad de garantizar la prevención de daños futuros y subsanar los daños ambientales existentes recaía en los tres niveles de gobierno: el gobierno nacional, el gobierno de la provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Tras la celebración de varias audiencias con todas las partes interesadas, en la sentencia se determinaron claramente responsabilidades y se fijó un calendario para llevar a cabo la necesaria labor de rehabilitación. La Corte estableció un sistema de control y creó un cuerpo colegiado, conformado por el Defensor del Pueblo de la Nación y organizaciones de la sociedad civil, que debía ocuparse del asunto hasta que se garantizaran los resultados deseados a los miles de personas directamente afectadas.

49. La Corte Constitucional de Colombia también ha realizado importantes avances en esta esfera. En 2004, en una sentencia sin precedentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales de los desplazados internos, la Corte declaró la existencia de un "estado de cosas inconstitucional" como resultado del conflicto interno<sup>46</sup>. La Corte también concluyó que el deterioro de las condiciones de vivienda de los desplazados internos eran, *prima facie*, contrarias a la Constitución. Se ordenó al Gobierno nacional que aplicara una serie de medidas, incluido un plan de vivienda que asegurara que las instituciones locales otorgaran a las personas desplazadas prestaciones en pie de igualdad<sup>47</sup>. En 2006, en una sentencia de seguimiento, la Corte ordenó a los municipios competentes que organizaran un

<sup>41</sup> *Occupiers of Portion R25 of the Farm Mooiplaats 355 JR v. Golden Thread Ltd. and Others* (CCT 25/11), diciembre de 2011.

<sup>42</sup> *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v. City of Johannesburg and Others* (CCT 24/07), febrero de 2008.

<sup>43</sup> *Maphango and Others v. Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd.* (CCT 47/11), marzo de 2012.

<sup>44</sup> *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11), párrs. 46, 54 y 57.

<sup>45</sup> *Mendoza, Beatriz Silva y otros c. Estado Nacional y otros*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de julio de 2008.

<sup>46</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T025/04. Disponible en: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm).

<sup>47</sup> *Ibid.*

grupo de trabajo para examinar las políticas de vivienda en cada jurisdicción y elaboraran planes y programas con la participación directa de los desplazados y con representantes de la institución nacional de derechos humanos. La Corte siguió ocupándose del asunto y recibía informes trimestrales de los distintos niveles de gobierno<sup>48</sup>.

50. En El Cairo, los tribunales han garantizado recientemente el derecho a una vivienda adecuada, a fin de limitar la facultad del Gobernador de la ciudad para expropiar tierras "por motivos de interés público"<sup>49</sup>. Una coalición de organizaciones de la sociedad civil ha obtenido resultados satisfactorios a la hora de invocar el derecho a una vivienda consagrado en el artículo 67 de la Constitución de Egipto de 2012 en el ámbito de las actividades políticas y la interposición de demandas. En un caso reciente, las organizaciones impugnaron un decreto emitido por el Gobernador de El Cairo en virtud del cual se anunciaba una expropiación de tierras para fines de desarrollo, y lograron obtener una orden judicial por la que se revocaba la orden de desalojo<sup>50</sup>.

51. En la India, el derecho a una vivienda adecuada no está consagrado como un derecho fundamental en la Constitución, pero los tribunales ya han reconocido el derecho a una vivienda como exigible en virtud del derecho a la vida. En un caso de 2010<sup>51</sup>, que se inició después de que los peticionarios hubieran sido desplazados de sus tierras y de que sus viviendas hubieran sido demolidas, el Tribunal Superior de Delhi ordenó que el Gobierno de Delhi los reubicara en un lugar apropiado y les proporcionara otras tierras con derechos de propiedad<sup>52</sup>.

52. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, no existen disposiciones constitucionales de protección en virtud de las cuales pueda reclamarse el derecho a una vivienda. No obstante, las disposiciones legislativas que exigen que las autoridades locales proporcionen viviendas a las personas sin hogar son aplicables por los tribunales. Además, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales es aplicable por los tribunales nacionales en el Reino Unido. En el asunto *R. v. Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, por ejemplo, cuando no se proporcionó a una mujer con discapacidad la vivienda accesible a la que tenía derecho en virtud de la Ley de Vivienda, esta impugnó la actuación de la autoridad local por constituir una vulneración de su derecho a la protección del hogar y la vida familiar previstos en el artículo 8 del Convenio Europeo<sup>53</sup>. El Tribunal dictaminó que una vivienda accesible era importante porque facilitaría la vida familiar y garantizaría su "integridad física y psicológica". El Tribunal resolvió que "habría restablecido su dignidad como ser humano".

53. A pesar de esos avances significativos en varias jurisdicciones, los tribunales nacionales en otros casos no han podido aplicar disposiciones constitucionales ni otras leyes internas a los gobiernos subnacionales en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Además, los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales no

<sup>48</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-585/06. Disponible en: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm).

<sup>49</sup> Ley N° 10/1990 sobre la expropiación de bienes por motivos de interés público.

<sup>50</sup> "Administrative Court blocks attempt to seize Ramlet Bulaq", *Mada Masr*, 28 de agosto de 2013. Disponible en: [www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq](http://www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq).

<sup>51</sup> *Sudama Singh and Others v. Government of Delhi and Anr.* Disponible en: [www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%201al.pdf](http://www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%201al.pdf).

<sup>52</sup> Housing and Land Rights Network, *Reaffirming Justiciability: Judgements on the human right to adequate housing from the High Court of Delhi* (Nueva Delhi, 2013). Disponible en [www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming\\_Justiciability\\_Judgements\\_on\\_HRAH\\_from\\_High\\_Court\\_of\\_Delhi.pdf](http://www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming_Justiciability_Judgements_on_HRAH_from_High_Court_of_Delhi.pdf).

<sup>53</sup> *R. v. Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, Queen's Bench Division Administrative Court (Sullivan J), 25 de octubre de 2002.

han aplicado de manera sistemática los recursos en los casos en que los tribunales han ordenado la observancia del derecho a una vivienda adecuada.

54. En algunos Estados, las garantías constitucionales del derecho a una vivienda adecuada han brindado escasa protección contra los desalojos forzosos efectuados por los gobiernos locales. Por ejemplo, la Relatora Especial ha señalado a la atención del Gobierno de Sri Lanka el hecho de que, al parecer, el Proyecto de Renovación Urbana ejecutado por la ciudad de Colombo autorizó la expulsión de miles de habitantes de los barrios marginales. Los residentes no recibieron información suficiente sobre su reubicación y los lugares de reasentamiento ni una indemnización adecuada y oportuna por la pérdida de tierras, estructuras de vivienda, bienes o pequeñas empresas. Según se informa, los recursos interpuestos ante los tribunales por los residentes afectados amparándose en el derecho constitucional a una vivienda adecuada no siempre han prosperado. En los casos en que los tribunales han ordenado medidas de reparación, estas no siempre se han aplicado<sup>54</sup>.

55. En Filipinas los tribunales no siempre han interpretado el derecho constitucional a una vivienda adecuada de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en un caso los tribunales dictaminaron que no había ninguna obligación constitucional de ofrecer posibilidades de reasentamiento a las comunidades desplazadas<sup>55</sup>. En otro caso, el tribunal concluyó que cualquier persona designada como "ocupante ilegal profesional" podía ser privada de las garantías procesales con respecto a los desalojos<sup>56</sup>.

56. La Relatora Especial considera preocupante que a menudo se deniegue a las víctimas de vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada cometidas por los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales el acceso a la justicia o a recursos efectivos, incluso en los casos en que existen disposiciones constitucionales.

## **VII. Nuevas iniciativas para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos de los gobiernos subnacionales en relación con la vivienda**

57. Al igual que el logro de la efectividad del derecho a la vivienda está cada vez más en manos del gobierno local, es en el ámbito local donde están surgiendo los nuevos enfoques e iniciativas de rendición de cuentas del gobierno respecto del derecho a una vivienda adecuada. Los gobiernos locales se están organizando de manera independiente de los gobiernos nacionales y están colaborando con la sociedad civil y otros actores para formular modelos de rendición directa de cuentas en materia de derechos humanos<sup>57</sup>.

58. Los gobiernos subnacionales que elaboran este tipo de enfoques independientes gozan de considerables ventajas. Están en una situación óptima para hacer frente a los retos específicos que plantea lograr la efectividad del derecho a una vivienda a nivel local y permitir el empoderamiento de los residentes y su participación en el gobierno local. Ello

<sup>54</sup> Véase el caso N° LKA 11/2104 (A/HRC/28/85).

<sup>55</sup> *Galay v. Court of Appeal* G. R. N° 120132, 4 de diciembre de 1995. Disponible en: [www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr\\_120132\\_1995.html](http://www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr_120132_1995.html).

<sup>56</sup> *Republic of the Philippines v. Mijares*, G. R. N°s 170615-16, 9 de julio de 2009. Disponible en: <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2009/july2009/170615-16.htm>.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Comité Asesor sobre los progresos realizados respecto del papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la administración local y los servicios públicos (A/HRC/27/59), párrs. 38 a 51 y 56 a 59.

ofrece una base fundamental para la adopción de enfoques comunitarios de derechos humanos en la gobernanza y la administración de programas a nivel local.

## A. Ciudades y derechos humanos

59. En los últimos 15 años, la "ciudad de derechos humanos" ha surgido como una importante iniciativa en la que participan alcaldes, funcionarios municipales, organizaciones no gubernamentales y expertos de la sociedad civil y de derechos humanos y organizaciones comunitarias en ciudades de todo el mundo<sup>58</sup>. La Declaración de Gwangju sobre Ciudades por los Derechos Humanos, aprobada en 2011, definía una ciudad de derechos humanos como "una comunidad local y un proceso sociopolítico en un contexto local en que los derechos humanos desempeñan un papel esencial como valores fundamentales y principios rectores"<sup>59</sup>. En consecuencia, el gobierno local, el Parlamento, la sociedad civil, las organizaciones del sector privado y otras partes interesadas colaboran para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes en un espíritu de asociación basado en las normas de derechos humanos. La Declaración hace hincapié en que debe establecerse una base jurídica (ordenanzas municipales e instrumentos jurídicos como cartas de derechos humanos y organizaciones jurídicas). Las ciudades de derechos humanos también reconocen que la aplicación de políticas es más importante que su formulación y que es necesario establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas para que los gobiernos municipales respondan de los compromisos que han asumido.

60. Seúl, en la República de Corea, se proclamó a sí misma una ciudad de derechos humanos, tras la aprobación, en 2012, de una ordenanza para proteger y promover los derechos humanos de sus ciudadanos. La ordenanza prevé el establecimiento de la División de Derechos Humanos dependiente del gobierno municipal, políticas de derechos humanos, el Comité de Derechos Humanos y el Defensor de los Derechos Humanos para garantizar el acceso a vías de recurso en caso de vulneración de los derechos. El Defensor se ha convertido en un modelo para otros gobiernos locales del país. Con respecto a la vivienda, Seúl ha adoptado medidas y directrices, en particular sobre los desalojos forzados, a fin de proteger a sus residentes. Las directrices se basan en la observación general N° 7 sobre los desalojos forzados del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y prohíben los desalojos en invierno o de noche y exigen que los funcionarios públicos estén presentes durante el desalojo para vigilar que no se cometan violaciones de los derechos humanos y se proporcionen medios adecuados de reparación a las personas desalojadas, entre otras cosas.

61. De conformidad con las iniciativas relativas a la ciudad de derechos humanos, varias ciudades y algunas provincias y estados han incorporado el derecho a una vivienda adecuada específicamente en la gobernanza local. Esos acontecimientos deben considerarse pruebas claras de la existencia de un enfoque "desde el nivel local hasta el nivel mundial" respecto de la efectividad de los derechos humanos.

---

<sup>58</sup> Hay diversas cartas de ciudades de derechos humanos: la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), que ha sido firmada por más de 350 ciudades europeas; la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006); la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010); la Carta de Derechos Humanos de Gwangju (2012); la Carta de Viena (2012) y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011).

<sup>59</sup> Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos 2011, "Globalizing Human Rights from Below: Challenge of Human Rights Cities in the 21st Century" ("Globalizar los derechos humanos desde abajo: el reto de las ciudades de derechos humanos en el siglo XXI"). Disponible en [www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju\\_Declaration\\_on\\_HR\\_City\\_final\\_edited\\_version\\_110524.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf).

62. En noviembre de 2012, la Provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que garantiza el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sostenible, de conformidad con las constituciones nacional y provinciales y varios tratados internacionales de derechos humanos. La Ley establece un vínculo entre la política pública de vivienda y la forma en que participan los distintos interesados de los sectores público y privado, incluidas las empresas inmobiliarias. También exige la adopción de medidas para subsanar la falta de una vivienda adecuada para las personas que viven en la pobreza o con necesidades especiales, y crea mecanismos para regular la especulación sobre los precios de la tierra. Asimismo, articula el derecho a una vivienda adecuada y el "derecho a la ciudad" como principios fundamentales, junto con la función social de la tierra y la propiedad, la adopción democrática de decisiones en la ciudad y la importancia de la distribución equitativa de los costos y beneficios del crecimiento urbano, entre otros aspectos en relación con la infraestructura.

63. El condado de Madison en Wisconsin (Estados Unidos de América) aprobó en 2011 una resolución municipal en virtud de la cual reconocía la vivienda como un derecho humano. La resolución exige a Madison que promueva la equidad en la vivienda y hace referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en los que los Estados Unidos son parte. La ciudad, por lo tanto, debe eliminar las políticas que tienen efectos de discriminación racial. En la resolución se pide que se realice una evaluación de las necesidades de vivienda asequible y accesible y se formule una estrategia de vivienda que cuente con recursos financieros suficientes y atienda a esas necesidades. Ese tipo de iniciativas son especialmente importantes en un país que no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y plantean la posibilidad de que los gobiernos subnacionales fortalezcan la rendición de cuentas directa en relación con las normas internacionales de derechos humanos incluso en los casos en que el Estado no las haya ratificado.

64. Las iniciativas relativas a la ciudad de derechos humanos son complementarias, pero diferentes, del "derecho a la ciudad", enunciado en la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, de 2005. En lugar de basarse en el derecho internacional de los derechos humanos vigente, ese movimiento nació de la idea de que la libertad de construirnos y reconstruirnos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es uno de nuestros derechos humanos más valiosos y, sin embargo, más desatendidos. Por consiguiente, el proyecto sobre el derecho a la ciudad es más amplio que las iniciativas relativas a la ciudad de derechos humanos y abarca valores como la construcción social de viviendas o un hábitat y el derecho a "un desarrollo urbano sostenible y equitativo", el derecho al transporte y la movilidad pública y el derecho al medio ambiente. Asimismo, la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad contiene una disposición explícita acerca del derecho a una vivienda adecuada que, en términos generales, es conforme con el derecho consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>60</sup>.

65. El Brasil fue pionero en el establecimiento de un estatuto de la ciudad, la Ley N° 10257, de 10 de julio de 2001, que sienta las bases para hacer frente a las desigualdades en las zonas urbanas e introduce el concepto de la función social de la ciudad y la propiedad. De conformidad con el Estatuto, los municipios gozan de amplias competencias para sentar las bases a fin de establecer un orden urbano que aborde la exclusión social y la segregación espacial, prestando especial atención no solo a la vivienda, sino también a una gama más amplia de cuestiones sociales y ambientales a que se enfrentan las ciudades. Si bien su aplicación no siempre parece haber cumplido las expectativas que inicialmente creó, el Estatuto ha puesto de manifiesto la importancia de pasar del paradigma de reforma

---

<sup>60</sup> Véase [www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf](http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf).

urbana a una perspectiva centrada en las personas, en la que los gobiernos locales desempeñen un papel central, y de combinar la movilización social, la reforma jurídica y el cambio institucional.

## B. Acceso a la justicia a nivel local y subnacional

66. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ha señalado que la protección de los derechos humanos requiere mecanismos independientes como medio fundamental para salvaguardar los derechos humanos y dar más visibilidad al papel de protección de las autoridades locales<sup>61</sup>. Entre los ejemplos de esos mecanismos locales figuran las oficinas del Defensor del Pueblo locales o nacionales; las comisiones municipales de derechos humanos, como en Bosnia y Herzegovina; las comisiones nacionales y estatales o provinciales de derechos humanos con jurisdicción sobre los gobiernos subnacionales; y los consejos elegidos por el pueblo a nivel municipal para examinar las denuncias de derechos humanos<sup>62</sup>.

67. El establecimiento de mecanismos locales de derechos humanos proporciona un vehículo mediante el cual podría protegerse el derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, en Portugal, el Defensor del Pueblo ha recibido un número creciente de quejas relacionadas con la vivienda y ha alentado directamente a un municipio a que se abstenga de realizar desalojos y demoliciones y a que supervise la situación<sup>63</sup>.

68. Otros nuevos mecanismos, como los contratos basados en el desempeño, que establecen metas e indicadores socioeconómicos que deben cumplir los funcionarios municipales<sup>64</sup>, pueden utilizarse igualmente como un mecanismo de rendición de cuentas en el plano local en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

69. En el contexto de la vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que las estrategias nacionales de vivienda basadas en los derechos humanos son un componente fundamental para asegurar el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. La Relatora Especial observa que las estrategias subnacionales y locales basadas en los derechos humanos que incluyan metas mensurables, plazos y procedimientos de denuncia y se coordinen de manera adecuada con las estrategias nacionales son igualmente indispensables para lograr la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

**70. La efectividad del derecho a una vivienda adecuada no puede lograrse sin la participación activa de los gobiernos locales y subnacionales. Al igual que existen competencias clave que se asignan o delegan a los gobiernos locales y subnacionales en el ámbito de sus esferas de actuación, también hay obligaciones vinculantes para ellos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en relación con el derecho a una vivienda adecuada.**

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Comité Asesor sobre los progresos realizados respecto del papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la administración local y los servicios públicos (A/HRC/27/59), párr. 48.

<sup>62</sup> Respuesta al cuestionario facilitada por Egipto (véase la nota 2 *supra*).

<sup>63</sup> Respuesta al cuestionario facilitada por el Defensor del Pueblo de Portugal (véase la nota 2 *supra*).

<sup>64</sup> Respuesta al cuestionario facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Rwanda (véase la nota 2 *supra*).

71. Si bien el impulso de descentralización puede ser afín a muchos valores fundamentales vinculados al derecho a una vivienda adecuada, entre otros, el empoderamiento local, la participación significativa y la mejora de la rendición de cuentas y la transparencia, la descentralización no siempre favorece la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. La proximidad a los interesados solo es un aspecto positivo si el nivel local y otros niveles subnacionales de gobierno disponen de los recursos y la capacidad administrativa necesarios para desempeñar las funciones que se les han encomendado; si reconocen los derechos humanos, rinden cuentas de sus actos y atienden las necesidades de esos interesados; si se han establecido mecanismos de participación significativa; si las élites locales no menoscaban la rendición de cuentas democrática; y se combate la corrupción.

72. Un enfoque de derechos humanos respecto de la gobernanza local y la subsidiariedad no exige que toda la autoridad recaiga en los gobiernos locales, sino que requiere un reconocimiento de que estos gobiernos se encuentran en un punto crítico de intersección entre los titulares de derechos y los sistemas complejos de múltiples niveles de gobernanza. Ello los convierte en actores clave por lo que respecta a la efectividad del derecho a una vivienda adecuada en los diversos sistemas nacionales. Los gobiernos locales están en condiciones de presentar las experiencias de los grupos marginados y otras personas cuyos derechos no se han garantizado y de encontrar soluciones al respecto. Sirven como el principal punto de contacto con las iniciativas comunitarias para la construcción y reforma de viviendas, vinculándolas con iniciativas regionales, nacionales o internacionales más amplias de financiación, desarrollo y derechos humanos.

73. Las competencias de los diferentes niveles de gobierno no son independientes. Rara vez se dividen en categorías estancas y, por lo general, entrañan la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, además de otros agentes públicos o privados. Las competencias se rigen por acuerdos o iniciativas conjuntas entre los distintos niveles de gobierno, así como por las relaciones con las organizaciones comunitarias y la sociedad civil. En los casos en que los gobiernos nacionales o regionales proporcionen financiación para los programas de vivienda y programas conexos, la efectividad del derecho a una vivienda adecuada no depende únicamente de uno u otro nivel de gobierno, sino de su relación.

74. Las iniciativas innovadoras ofrecen nuevas oportunidades para conectar las normas internacionales de derechos humanos con los esfuerzos locales en relación con la vivienda y viceversa, y han dado lugar a la creación de relaciones nuevas y constructivas entre los niveles locales de gobierno, los grupos comunitarios y los titulares de derechos.

75. Sigue siendo indispensable promover y seguir elaborando normas internacionales que se ajusten a los niveles subnacionales de gobierno. El criterio de la razonabilidad y los enfoques innovadores respecto de las formas de reparación de tipo estructural que han dictaminado los tribunales nacionales ofrecen a otras jurisdicciones un marco útil para apelar a las obligaciones que deben asumir los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales a fin de hacer efectivo progresivamente el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación alguna.

76. De conformidad con esas conclusiones, la Relatora Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación:

a) Los Estados deben alentar a los gobiernos de nivel local y subnacional a que participen activamente en todos los mecanismos internacionales de derechos humanos competentes, incluidos los procedimientos de examen y de denuncia de los órganos de tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales.

b) Cuando examinen cuestiones relativas al derecho a una vivienda adecuada, los mecanismos internacionales de derechos humanos deben prestar más atención a la manera en que los distintos niveles de gobierno están obligados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y formular preocupaciones y recomendaciones en consecuencia.

c) Las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos se comunicarán a los gobiernos locales y subnacionales, con la solicitud de que se facilite una respuesta al respecto y se adopten las pertinentes medidas de seguimiento, y se difundirán entre las comunidades locales de forma accesible.

d) Las competencias de todos los niveles de gobierno deben definirse claramente y coordinarse de manera conjunta con el examen y la vigilancia independientes en curso, a fin de velar por que una superposición de competencias no prive a los necesitados del acceso a los servicios necesarios o a una vivienda. Se debe prestar asistencia a los necesitados para asegurar la coordinación de las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno.

e) Los procesos de descentralización en relación con la vivienda deben inspirarse y basarse en los derechos humanos, en particular, el derecho a una vivienda adecuada. El traspaso de competencias en materia de vivienda u otros programas de un nivel de gobierno a otro debe ir acompañado de una aclaración de las obligaciones concomitantes de derechos humanos, incluidos los requisitos de vigilancia y rendición de cuentas.

f) Las instituciones financieras internacionales y los organismos y entidades de las Naciones Unidas deben velar por que el derecho a una vivienda adecuada se incorpore en los procesos de descentralización y las iniciativas y actividades relacionadas con la vivienda. ONU-Hábitat y otros organismos internacionales competentes deben hacer hincapié en el derecho a una vivienda adecuada en su promoción de las funciones de los gobiernos locales y otros gobiernos subnacionales, en particular en la labor en curso relacionada con la agenda para el desarrollo después de 2015 y los próximos debates celebrados en el marco de Hábitat III.

g) Los Estados deben asegurarse de que los gobiernos locales y subnacionales disponen de suficientes recursos financieros y de otra índole para desempeñar sus funciones y de la capacidad para satisfacer las cambiantes necesidades en materia de vivienda en el plano local, en particular de los grupos marginados y desfavorecidos.

h) Los Estados deben cerciorarse de que el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos estén amparados por ley y su protección incumba a los gobiernos locales y subnacionales. Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y a recursos efectivos en caso de vulneración del derecho a una vivienda adecuada tanto a nivel local como a nivel nacional.

i) Los Estados deben impartir capacitación a todas las autoridades locales y subnacionales respecto de sus obligaciones de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, la no discriminación y los derechos humanos conexos en todas las decisiones, políticas, planes y programas. La revisión judicial de las decisiones y políticas administrativas debe exigir la compatibilidad con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos.

j) Debe alentarse a los Estados a que establezcan instituciones locales y subnacionales de derechos humanos a fin de complementar las instituciones nacionales al respecto. Las instituciones de derechos humanos deben garantizar la vigilancia y protección efectivas del derecho a una vivienda adecuada y el acceso a recursos eficaces en caso de violaciones a nivel local y subnacional.

k) Los niveles locales y otros niveles subnacionales de gobierno deben aplicar y articular el principio de subsidiariedad de manera incluyente, de conformidad con el derecho a una vivienda adecuada y el principio de no discriminación, a fin de promover plenamente los derechos de los grupos marginados y desfavorecidos en las comunidades locales y defender sus intereses en los planos nacional e internacional.

l) Los niveles locales y otros niveles subnacionales de gobierno deben procurar conocer los mecanismos internacionales de derechos humanos y participar en ellos, y colaborar con las organizaciones comunitarias, la sociedad civil local y las instituciones de derechos humanos a tal efecto.

m) Las ciudades y los municipios deben considerar la posibilidad de aprobar cartas que contengan garantías explícitas del derecho a una vivienda adecuada, a fin de aclarar, reforzar o fortalecer las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos existentes. Las cartas municipales de derechos pueden incorporar mecanismos de comunicación y de vigilancia que permitan detectar y abordar las dificultades locales en un marco de derechos humanos.

n) La sociedad civil y las organizaciones comunitarias deben elaborar iniciativas locales para supervisar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y elaborar normas locales de derechos humanos que sean complementarias y compatibles con las normas internacionales.

o) En el plano local, los grupos que se ocupan de cuestiones relativas a la vivienda y los grupos de derechos humanos podrían tratar de elaborar enfoques innovadores para incorporar las normas internacionales de derechos humanos a nivel local, por ejemplo por conducto de audiencias y grupos de expertos locales. Deben colaborar con los procedimientos especiales para plantear cuestiones y preocupaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada y la no discriminación en los contextos local y subnacional mediante, entre otras cosas, las comunicaciones y las misiones en los países.