



# Asamblea General

Distr. general  
26 de diciembre de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

43<sup>er</sup> período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

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

## **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada**

### **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*

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, presenta este informe de conformidad con las resoluciones 15/8 y 34/9 del Consejo de Derechos Humanos. El informe contiene las Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada, y se centra en los requisitos fundamentales para ofrecer respuestas eficaces a los nuevos desafíos basadas en los derechos.

La actual crisis mundial de la vivienda no se parece a ninguna otra crisis anterior. Está asociada a la creciente desigualdad socioeconómica, a la financierización a gran escala de la vivienda y el suelo, y a la existencia de sistemas de vivienda insostenibles que consideran a la vivienda como una mercancía. Según la experiencia de la Relatora Especial, los Estados no siempre son conscientes de cómo aplicar las obligaciones de derechos humanos en el contexto de la vivienda y, lo que es más importante, de cómo esas obligaciones pueden traducirse en medidas concretas para hacer frente a la crisis.

Las Directrices ofrecen a los Estados un conjunto de medidas que pueden aplicarse en las principales esferas que suscitan preocupación, como la falta de hogar y la inasequibilidad de la vivienda, la migración, los desalojos, el cambio climático, la mejora de los asentamientos informales, la desigualdad y la regulación de las empresas. Todas las medidas de aplicación parten de la necesidad apremiante de reivindicar la vivienda como un derecho humano fundamental. La aplicación de las Directrices modificará sustancialmente el trato que brindan los Estados a la vivienda, con lo que se creará un panorama nuevo en el que pueda garantizarse la vivienda como un derecho humano para todos.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada .....	4
Directriz núm. 1. Garantizar el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental vinculado a la dignidad y al derecho a la vida .....	4
Directriz núm. 2. Adoptar medidas inmediatas para garantizar el logro progresivo de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada con arreglo al criterio de razonabilidad ..	5
Directriz núm. 3. Garantizar una participación significativa en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y decisiones en materia de vivienda .....	6
Directriz núm. 4. Aplicar estrategias integrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda.....	7
Directriz núm. 5. Erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar .....	8
Directriz núm. 6. Prohibir los desalojos forzosos e impedir los desalojos siempre que sea posible.....	9
Directriz núm. 7. Mejorar los asentamientos informales incorporando un enfoque basado en los derechos humanos.....	10
Directriz núm. 8. Erradicar la discriminación y velar por la igualdad.....	11
Directriz núm. 9. Velar por la igualdad de género en la vivienda y las tierras .....	13
Directriz núm. 10. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para los migrantes y los desplazados internos .....	15
Directriz núm. 11. Garantizar la capacidad y la rendición de cuentas de las administraciones locales y regionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada .....	16
Directriz núm. 12. Garantizar la regulación de las empresas en consonancia con las obligaciones del Estado y abordar la financierización de la vivienda .....	18
Directriz núm. 13. Velar por que el derecho a la vivienda oriente y acomode las medidas para dar respuesta al cambio climático y abordar los efectos de la crisis climática en el derecho a la vivienda .....	20
Directriz núm. 14. Cooperar en el ámbito internacional para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada .....	21
Directriz núm. 15. Garantizar la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas .....	22
Directriz núm. 16. Garantizar el acceso a la justicia para todos los aspectos del derecho a la vivienda .....	23

## I. Introducción

1. Este documento contiene el informe final 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. Basándose en las experiencias adquiridas durante su mandato y atendiendo a las condiciones mundiales en materia de vivienda, la Relatora Especial presenta las Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada<sup>1</sup>.
2. Más de 1.800 millones de personas en todo el mundo carecen de una vivienda adecuada, y el número de personas que viven en asentamientos informales ha superado ya los 1.000 millones<sup>2</sup>. Se estima que 15 millones de personas son desalojadas por la fuerza cada año y que aproximadamente 150 millones de personas se encuentran sin hogar<sup>3</sup>.
3. Los promotores e inversores privados ejercen actualmente un dominio sin precedentes de los sistemas de vivienda, separando a menudo a esta última de su función social y tratándola como una mercancía para la especulación. Las tierras en las que se encuentran los asentamientos informales y las viviendas asequibles se han convertido en los objetivos principales de las entidades de capital-inversión y los fondos de pensiones privados que buscan activos infravalorados en los que aparcar el capital, hacerlo fructificar y apalancarlo, lo que hace que la vivienda y el terreno sean cada vez más inasequibles.
4. La actual crisis mundial de la vivienda no tiene comparación con ninguna otra crisis anterior de ese tipo. No la ha causado una disminución de los recursos ni una desaceleración económica, sino el crecimiento económico, la expansión y la creciente desigualdad. La vivienda se ha convertido en un impulsor clave de la creciente desigualdad socioeconómica, al incrementar la riqueza de quienes poseen una vivienda y llevar a aquellos que no a una situación de más endeudamiento y pobreza.
5. Esta situación plantea desafíos singulares para aplicar el derecho a la vivienda. No bastará con retocar los límites de un modelo de desarrollo económico insostenible. El derecho a la vivienda debe aplicarse de modo que cambie la forma en que se concibe, se valora, se produce y se regula la vivienda actualmente.
6. Hay razones para creer que el cambio es posible. Cada vez es mayor el reconocimiento, tanto por parte de la sociedad civil como de la administración, de que la crisis de la vivienda es una crisis de derechos humanos que requiere una respuesta basada en los derechos humanos. En todo el mundo, barrios y comunidades se están organizando contra el desarrollo perjudicial, la “turistificación” y la especulación y están ganando el apoyo de cada vez más administraciones locales en la afirmación de su derecho a una vivienda adecuada.
7. No obstante, buena parte de la administración y la sociedad civil sigue sin tener una idea clara de lo que representa en realidad poner en práctica el derecho a la vivienda de manera amplia y eficaz para hacer frente a esos desafíos inéditos.
8. Afortunadamente, existe un marco bien establecido en el derecho internacional de los derechos humanos que puede servir de base a los Estados y los titulares de derechos. El contenido del derecho a una vivienda adecuada ha sido el centro de multitud de

<sup>1</sup> La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todos los investigadores y estudiantes que colaboraron en este y otros informes, y entre ellos a Stefania Errico, Sam Freeman y Julieta Perucca. Por otro lado, agradece especialmente a Bruce Porter la ingente labor que realizó en el presente informe y durante todo el mandato. Asimismo, expresa su sincero agradecimiento al personal de la Subdivisión de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y en particular a Juana Sotomayor, Gunnar Theissen, Madoka Saji, Jon Izagirre y Natacha Foucard, por su apoyo al mandato.

<sup>2</sup> Véase <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

<sup>3</sup> Véanse <https://fe.witness.org> y <https://yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>.

comentarios y jurisprudencia en el sistema internacional de derechos humanos y ha constituido un elemento central de la defensa de los derechos humanos en todo el mundo<sup>4</sup>.

9. Las Directrices que se exponen a continuación se basan en los principios normativos dimanantes de esta jurisprudencia, así como en las recomendaciones y experiencias de la Relatora Especial. Su elaboración se ha desarrollado a lo largo del mandato en consulta con los Estados y otras partes interesadas<sup>5</sup>. No pretenden abarcar todas las obligaciones del Estado relacionadas con el derecho a la vivienda, sino que describen los elementos clave necesarios para la aplicación efectiva del derecho a la vivienda tal como se ha elaborado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

## II. Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada

### Preámbulo

10. Las presentes Directrices se centran en las obligaciones de los Estados como principales responsables del cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos. El término “Estado” se refiere a todas las autoridades públicas y a todos los niveles y poderes de gobierno, desde el local hasta el nacional, incluidos los órganos legislativos, judiciales y cuasijudiciales. Se entiende que las “obligaciones de los Estados” incluyen todos los aspectos de la relación de estos con las empresas, las instituciones financieras, los inversores y otros agentes privados que desempeñan funciones importantes en la realización del derecho a la vivienda. En las presentes Directrices, el “derecho a la vivienda” se refiere al “derecho a una vivienda adecuada” garantizado por el derecho internacional de los derechos humanos.

11. Las presentes Directrices no se interpretarán en un sentido que limite, modifique o menoscabe de otro modo derechos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario y, cuando proceda, deberán leerse conjuntamente con otras normas y directrices de derechos humanos relativas a los desplazamientos, los desalojos, la seguridad de la tenencia, la participación pública y las empresas y los derechos humanos, así como con la jurisprudencia y las observaciones de los órganos de las Naciones Unidas encargados de supervisar la aplicación de los tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales. Han de interpretarse como directrices interrelacionadas e interdependientes.

### Directriz núm. 1

#### **Garantizar el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental vinculado a la dignidad y al derecho a la vida**

12. El derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por ser indisoluble de los valores fundamentales de los derechos humanos, como la dignidad, la igualdad, la inclusión, el bienestar, la seguridad de la persona y la participación pública.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales núm. 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, y núm. 7 (1997), sobre los desalojos forzosos. Véanse también los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I), los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (A/HRC/25/54) y los dictámenes del Comité en los casos *Ben Djazia y Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015) e *I. D. G. c. España* (E/C.12/55/D/2/2014).

<sup>5</sup> Se celebraron, además, consultas sobre un proyecto anterior de las directrices en Ginebra, Kampala y Durban con representantes de los Estados, la sociedad civil y las autoridades locales. Las observaciones escritas recibidas pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx).

13. Cada año se pierden millones de vidas y otras muchas se ven afectadas por la falta de hogar o las condiciones de vivienda inadecuadas. Sin embargo, esas violaciones masivas de los derechos humanos, en particular del derecho a la vivienda y del derecho a la vida, así como de otros derechos, como el derecho a la salud, a la integridad física, a la vida privada y al agua y el saneamiento, rara vez son abordadas como tales por los Gobiernos, las instituciones de derechos humanos o los sistemas de justicia<sup>6</sup>.

14. Los Estados a menudo malinterpretan el derecho a la vivienda como un mero compromiso con los programas de vivienda, una cuestión de política socioeconómica aislada de los valores e imperativos de derechos humanos y sin una verdadera rendición de cuentas ni acceso a la justicia<sup>7</sup>.

15. Como aclaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse de manera restrictiva, como el derecho a un mero alojamiento físico o a una vivienda concebida como una mercancía. Al contrario, el derecho a la vivienda debe entenderse en relación con la dignidad inherente al ser humano.

16. Medidas de aplicación:

a) Los Estados, con inclusión de sus poderes judiciales, han de velar por que se reconozca el derecho a una vivienda adecuada y que este sea jurídicamente exigible como derecho humano fundamental por conducto de las disposiciones constitucionales y legislativas aplicables o mediante la interpretación de derechos interdependientes como el derecho a la vida. El derecho a una vivienda adecuada debería estar integrado en el diseño de políticas y programas e incluido en la formación de abogados y jueces<sup>8</sup>;

b) El derecho a la vivienda debería definirse como el derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad, y habría de reunir condiciones como la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, unos gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, una ubicación apropiada y la adecuación cultural<sup>9</sup>;

c) En el ejercicio de sus funciones de examen judicial, los tribunales deberían adoptar interpretaciones de la legislación nacional que fuesen compatibles con el derecho a la vivienda y los Gobiernos deberían promover esas interpretaciones, también en los alegatos presentados en las causas judiciales<sup>10</sup>;

d) El derecho a la vivienda debe reconocerse y afirmarse como indivisible e interdependiente con otros derechos, como los derechos a la vida, a la seguridad de la persona y a la igualdad, y estos deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección del derecho a la vivienda<sup>11</sup>.

## **Directriz núm. 2**

### **Adoptar medidas inmediatas para garantizar el logro progresivo de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada con arreglo al criterio de razonabilidad**

17. Si bien las violaciones del derecho a la vivienda, como los desalojos forzosos, se deben a menudo a la acción de los Estados, la mayoría de las violaciones más atroces se derivan de la incapacidad de los Estados para adoptar medidas positivas a fin de hacer frente a las inaceptables condiciones en las que tantas personas se ven obligadas a vivir.

18. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción

<sup>6</sup> A/71/310, párr. 31.

<sup>7</sup> A/69/274, párr. 18, y A/71/310, párr. 5.

<sup>8</sup> A/71/310, párr. 73.

<sup>9</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, párr. 8.

<sup>10</sup> *Ibid.*, observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párrs. 14 y 15; E/C.12/1993/5, párrs. 21 a 24.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9, párr. 15.

de medidas legislativas<sup>12</sup>. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aclara que el cumplimiento de esa obligación debe evaluarse teniendo en cuenta hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas<sup>13</sup>.

19. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deben reconocer el logro progresivo de la efectividad del derecho a la vivienda como una obligación jurídica contemplada en el derecho interno, empleando el criterio de razonabilidad elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que significa que los Estados tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda para todos con la mayor rapidez y eficacia posibles<sup>14</sup>;

b) Las medidas que se adopten han de ser deliberadas, concretas y orientadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda en un plazo razonable. Los Estados deben asignar recursos suficientes y dar prioridad a las necesidades de las personas o grupos desfavorecidos y marginados que vivan en condiciones de vivienda precarias y garantizar que los procesos de toma de decisiones sean transparentes y participativos<sup>15</sup>;

c) Las medidas adoptadas deben ser razonables y proporcionadas en relación con los intereses en juego y las circunstancias de los titulares de los derechos<sup>16</sup>;

d) Los Estados deben poder demostrar que han utilizado el máximo de los recursos disponibles y todos los medios adecuados para defender los derechos de la persona o el grupo en cuestión;

e) Los Estados deben velar por que todas las autoridades y encargados de tomar decisiones pertinentes, incluidos los tribunales, conozcan el criterio de razonabilidad y estén en condiciones de aplicarlo para que las instituciones públicas rindan cuentas en relación con el derecho a la vivienda.

### Directriz núm. 3

#### **Garantizar una participación significativa en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y decisiones en materia de vivienda**

20. El derecho a una participación significativa y efectiva es un elemento fundamental del derecho a la vivienda y es esencial para la dignidad, el ejercicio de la capacidad de obrar, la autonomía y la libre determinación.

21. Las personas que necesitan una vivienda o las prestaciones sociales conexas deberían ser tratadas como titulares de derechos y expertos en los aspectos que son necesarios para llevar una vida digna, y no como receptores de caridad. Tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa en el diseño y la aplicación de los programas y las políticas que los afectan<sup>17</sup>.

22. Sin embargo, los programas de vivienda tienden a desarrollarse y aplicarse mediante ineficientes procesos descendentes de toma de decisiones que refuerzan las pautas de exclusión social y crean viviendas que no se adaptan a las necesidades de las personas, que se encuentran, por lo general, en lugares remotos y que suelen ser abandonadas.

23. La participación basada en los derechos, respaldada por todos los niveles de gobierno, transforma a los residentes en ciudadanos activos y miembros comprometidos de

<sup>12</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1.

<sup>13</sup> Protocolo Facultativo del Pacto, art. 8.4. Véase también *Ben Djazia y Bellili c. España*, párr. 15.1.

<sup>14</sup> *Ben Djazia y Bellili c. España*, párr. 15.3.

<sup>15</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, y núm. 4. Véase también la declaración del Comité sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto (E/C.12/2007/1, párr. 3) y *Ben Djazia y Bellili c. España*, párrs. 15.3 y 21 c).

<sup>16</sup> Véase *Ben Djazia y Bellili c. España*, párrs. 15.3 y 15.5.

<sup>17</sup> *Ibid.* Véase también la observación general núm. 21 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los niños en situación de calle.

la comunidad, lo que hace que los programas de vivienda sean más asequibles y efectivos y crea comunidades vibrantes y más sostenibles.

24. Medidas de aplicación:

a) El derecho a una participación libre y significativa en las políticas de vivienda debe estar garantizado por ley e incluir la prestación de los apoyos institucionales y de otro tipo que sean necesarios;

b) Las personas afectadas deben poder influir en el resultado de los procesos de toma de decisiones basándose en el conocimiento de sus derechos y tener acceso a la información pertinente y tiempo suficiente para consultas; asimismo, deben encararse las barreras a la participación de carácter socioeconómico, lingüístico, de alfabetización y de otro tipo<sup>18</sup>;

c) La participación en el diseño, la construcción y la administración de viviendas debe reflejar la diversidad de las comunidades y garantizar que estén representadas las necesidades de todos los residentes. Debe garantizarse la participación en igualdad de condiciones de las mujeres, las personas sin hogar o que viven en asentamientos informales, las personas con discapacidad y otros grupos que son objeto de discriminación o marginación<sup>19</sup>;

d) Los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de vivienda que los afectan. Los Estados han de celebrar consultas con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar o aplicar medidas administrativas y legislativas que los afecten<sup>20</sup>.

#### **Directriz núm. 4**

#### **Aplicar estrategias integrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda**

25. Los principales problemas estructurales que dan lugar a la falta de hogar, los asentamientos informales y otras violaciones sistémicas del derecho a la vivienda son multidimensionales, engloban múltiples esferas diferentes de políticas y programas, y requieren planes amplios para lograr cambios significativos a lo largo del tiempo.

26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que la obligación de lograr progresivamente la efectividad del derecho a la vivienda requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda<sup>21</sup>. Las estrategias deberían elaborarse en consulta con los grupos afectados, deberían incluir objetivos claramente definidos, además de identificar qué recursos deben asignarse y establecer con claridad las responsabilidades y los plazos de aplicación<sup>22</sup>.

27. La mayoría de Estados no ha aplicado estrategias eficaces para hacer efectivo el derecho a la vivienda. En los casos en que sí se han establecido los plazos y los objetivos en relación con los resultados, por lo general no ha habido dedicación suficiente para cumplirlos y no ha habido una verdadera rendición de cuentas.

28. Medidas de aplicación:

a) Las estrategias de vivienda deben identificar cuáles son las obligaciones que el Estado ha de ir ejecutando progresivamente, sobre la base de unos objetivos y plazos

<sup>18</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación núm. 4, párr. 12, y principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I, párr. 39).

<sup>19</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 21 (2009), sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, en particular párr. 16 y ss.

<sup>20</sup> Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular los artículos 10, 19 y 23.

<sup>21</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, párr. 12.

<sup>22</sup> *Ibid.*

claros para conseguir unos resultados concretos y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada en el menor tiempo posible;

b) Las estrategias deberían aportar coherencia y coordinación en todas las esferas de políticas pertinentes, como, en particular, el urbanismo, la regulación de la tierra, la fiscalidad y las finanzas, y los servicios y las prestaciones sociales;

c) Los Estados deberían establecer estrategias específicas para salvar los obstáculos que dificultan la efectividad del derecho a la vivienda, como la discriminación, la financierización, la especulación, los préstamos abusivos, el acaparamiento de tierras, los conflictos, los desalojos forzosos, la degradación ambiental y la vulnerabilidad a los desastres. Las estrategias que se adopten deberán tener en cuenta las dificultades persistentes y de nueva aparición en las zonas urbanas y rurales, como la injusticia territorial y el cambio climático;

d) Los Estados deberían prever una supervisión independiente de los progresos logrados en el cumplimiento de los objetivos y los plazos, establecer procedimientos para que las comunidades afectadas puedan identificar los problemas sistémicos que afectan al logro efectivo del derecho a la vivienda y garantizar respuestas eficaces<sup>23</sup>.

## **Directriz núm. 5**

### **Erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar**

29. La falta de hogar se expresa de distintas maneras: viviendo en calles o aceras, o en campamentos improvisados en zonas rurales o urbanas, compartiendo casa o habitación con otras personas, o viviendo en condiciones de hacinamiento en refugios improvisados, desprotegidos frente a los elementos o sin acceso al agua, el saneamiento o la electricidad.

30. La falta de hogar supone una profunda agresión a la dignidad, la inclusión social y el derecho a la vida. Es una violación *prima facie* del derecho a la vivienda y vulnera otros derechos humanos además del derecho a la vida, como los derechos a la no discriminación, la salud, el agua y el saneamiento, la seguridad de la persona y a no sufrir tratos crueles, degradantes e inhumanos<sup>24</sup>.

31. Las personas sin hogar y las que viven en asentamientos informales son con frecuencia objeto de criminalización, acoso y trato discriminatorio debido a su situación habitacional. Se les deniega el acceso a los servicios de saneamiento, son detenidas en redadas y expulsadas de las comunidades y se las somete a formas extremas de violencia.

32. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos han reconocido que las distinciones basadas en la situación socioeconómica, entre ellas la falta de hogar, son una forma de discriminación que debe prohibirse en el derecho interno<sup>25</sup>. Los Estados tienen la obligación inmediata de atender con carácter urgente las necesidades de las personas que actualmente carecen de hogar, así como de aplicar planes para prevenir y eliminar el problema sistémico de la falta de hogar lo más rápidamente posible.

33. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deberían proporcionar acceso a alojamientos de emergencia seguros y dignos, con el apoyo necesario y sin discriminación por motivo alguno, como la situación migratoria, la nacionalidad, el género, la situación familiar, la identidad sexual, la edad, el origen étnico, la discapacidad, la dependencia del alcohol o las drogas, los

<sup>23</sup> Véase también A/HRC/37/53.

<sup>24</sup> A/HRC/31/54, párr. 4.

<sup>25</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 35, y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), sobre el derecho a la vida, párr. 61.

antecedentes penales, las multas pendientes o la salud<sup>26</sup>. Los Estados deberían adoptar medidas especiales para proteger los derechos de los niños en situación de calle<sup>27</sup>;

b) Las personas y las familias deberían tener acceso a una vivienda permanente adecuada para no verse obligadas a depender de un alojamiento de emergencia durante largos períodos. Los enfoques basados en el criterio de que “la vivienda es lo primero”, centrados en ubicar rápidamente a las personas sin hogar en alojamientos permanentes, deberían incluir todo el apoyo necesario durante el tiempo que fuese preciso a fin de preservar el alojamiento y la vida en la comunidad;

c) Los Estados deberían prohibir y atajar la discriminación basada en la falta de hogar u otras situaciones habitacionales y derogar todas las leyes y medidas que tipifican como delito o penalizan la falta de hogar o las conductas asociadas a esta situación, como dormir o comer en espacios públicos. Debe prohibirse el desalojo forzoso de las personas sin hogar de los espacios públicos y la destrucción de sus efectos personales. Las personas sin hogar deben ser protegidas en igualdad de condiciones con las demás de las injerencias en la vida privada y el hogar, dondequiera que vivan;

d) Los Estados deberían prever, en el marco de su sistema judicial, procedimientos alternativos para tratar los delitos leves de las personas sin hogar, a fin de ayudarlas a romper el ciclo de criminalización, encarcelamiento y falta de hogar y garantizar el derecho a la vivienda. La policía debería estar capacitada para interactuar con las personas sin hogar de manera que se respeten y promuevan su dignidad y sus derechos.

## **Directriz núm. 6**

### **Prohibir los desalojos forzosos e impedir los desalojos siempre que sea posible**

34. Los desalojos forzosos se definen como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole que se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos ni permitirles su acceso a ellos<sup>28</sup>. Desde hace mucho tiempo se reconoce que los desalojos forzosos constituyen una violación manifiesta de los derechos humanos.

35. Para que un desalojo cumpla con el derecho internacional de los derechos humanos, debe satisfacer una serie de criterios, entre los que se incluyen la colaboración sustantiva con los afectados, la exploración de todas las alternativas viables, la reubicación en una vivienda adecuada aceptada por las personas afectadas para que nadie se quede sin hogar, el acceso a la justicia para garantizar la equidad procesal y el cumplimiento de todos los derechos humanos. Cuando no se cumplen estos criterios, se considera que los desalojos han sido forzosos y constituyen una violación del derecho a la vivienda.

36. Los desalojos forzosos son generalizados y sus consecuencias son devastadoras. Con frecuencia se llevan a cabo para facilitar la ejecución de proyectos de desarrollo a gran escala o proyectos agroindustriales y de extracción de recursos naturales, para dismantelar asentamientos informales o campamentos de personas sin hogar, para sustituir las viviendas de bajo costo existentes por viviendas de lujo o establecimientos comerciales, o con supuestos fines de orden público, seguridad y embellecimiento urbano. En algunos contextos, estos desalojos implican una violencia brutal, que puede conllevar situaciones de violencia de género y muertes. Los desalojos se han convertido también en una respuesta más frecuente a los atrasos en el pago de alquileres o hipotecas en contextos de aumento de los costos de la vivienda, y en muchos casos la legislación nacional que regula esos desalojos no se ajusta a los derechos humanos internacionales.

<sup>26</sup> A/HRC/31/54. En el documento A/74/183 puede consultarse información sobre la falta de hogar en el caso de los pueblos indígenas.

<sup>27</sup> Véase, en particular, la observación general núm. 21 del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>28</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7, párr. 3.

37. Los Estados deben prohibir los desalojos forzosos y velar por que todo desalojo que se lleve a cabo en virtud de la legislación nacional se ajuste plenamente al derecho internacional. Una colaboración real con las comunidades debería garantizar el desarrollo de planes que respeten los derechos de los residentes y que puedan ser aplicados de manera cooperativa, sin necesidad de procedimientos de desalojo o intervención policial<sup>29</sup>.

38. Medidas de aplicación:

a) Los desalojos forzosos, conforme a la definición prevista en el derecho internacional de los derechos humanos, deben prohibirse en todas las circunstancias, independientemente de la situación de titularidad o tenencia de las personas afectadas. Las víctimas de los desalojos forzosos deben recibir una indemnización adecuada, reparación y acceso a una vivienda o a tierras productivas, según proceda<sup>30</sup>;

b) Las leyes nacionales que regulan los desalojos deben cumplir las normas de derechos humanos, incluidos el principio de respeto de la dignidad humana y los principios generales de razonabilidad, proporcionalidad y debidas garantías procesales, y deberían aplicarse igualmente a las personas que viven en campamentos de personas sin hogar. Debe garantizarse el acceso a la justicia durante todo el proceso y no solo cuando el desalojo sea inminente. Se deben explorar todas las alternativas viables al desalojo, en consulta con las personas afectadas. Si, tras una colaboración sustantiva con los afectados, la comunidad considera necesaria y/o deseada la reubicación, ha de proporcionarse una vivienda alternativa adecuada de tamaño, calidad y coste similares, cerca del lugar de residencia original y de la fuente de sustento<sup>31</sup>. Los desalojos no deben dejar a las personas sin hogar<sup>32</sup>. Se debe garantizar el acceso a la justicia durante todo el proceso y no solo cuando el desalojo sea inminente;

c) En los casos de ejecución hipotecaria o de atrasos en el pago de alquileres, los desalojos solo deben emplearse como último recurso y tras haberse explorado todas las alternativas para resolver la cuestión de la deuda pendiente, por ejemplo, mediante subsidios de emergencia para la vivienda, el reescalonamiento de la deuda o, si es necesario, la reubicación a viviendas más asequibles que cumplan con las normas de adecuación;

d) Los Estados deberían ejecutar programas para prevenir los desalojos mediante medidas como la estabilización y el control de los alquileres, la ayuda para el alquiler, la reforma agraria y otras iniciativas orientadas a promover la seguridad de las tierras y de la tenencia en entornos urbanos y rurales. También deberían adoptarse medidas preventivas para eliminar las causas subyacentes de los desalojos y los desplazamientos, como la especulación con la tierra, los bienes inmuebles y la vivienda. No se puede llevar a cabo ninguna reubicación que afecte a los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado<sup>33</sup>.

## **Directriz núm. 7**

### **Mejorar los asentamientos informales incorporando un enfoque basado en los derechos humanos**

39. Casi una cuarta parte de la población urbana mundial vive en asentamientos informales, lo que implica que a estas personas a menudo se les deniegan los servicios básicos y se las obliga a vivir en zonas propensas a los desastres y en las peores tierras, con frecuencia expuestas a desalojos forzosos<sup>34</sup>. Las condiciones de vivienda manifiestamente

<sup>29</sup> A/HRC/40/61, párr. 38.

<sup>30</sup> Véanse los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I, párrs. 23 a 27) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 17 y 24.

<sup>31</sup> Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I, párr. 60).

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7, párrs. 10 y 13.

<sup>33</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 10.

<sup>34</sup> Véase también A/73/310/Rev.1.

inadecuadas de los asentamientos informales constituyen una de las violaciones más generalizadas del derecho humano a la vivienda en todo el mundo<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, los asentamientos informales son logros significativos de sus residentes, que han creado comunidades vibrantes y autosuficientes en las circunstancias más adversas.

40. Los residentes de los asentamientos informales son con frecuencia objeto de discriminación y estigmatización, y a menudo se les trata como infractores de la ley y “usurpadores”, en lugar de reconocerlos como titulares de derechos que necesitan apoyo para mejorar su situación en materia de vivienda<sup>36</sup>. Los planes de mejora suelen conllevar su reubicación en viviendas alternativas inadecuadas, alejadas de sus hogares originales, aisladas de las oportunidades de empleo o de la vida comunitaria y sin acceso a un transporte adecuado.

41. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se han comprometido a garantizar el acceso de todos a una vivienda adecuada, segura y asequible y a mejorar los asentamientos informales (meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)<sup>37</sup>. Para alcanzar este objetivo, los Estados deberían colaborar con los residentes de los asentamientos informales a fin de aumentar su capacidad, mejorar las condiciones y preservar las comunidades intactas.

42. Medidas de aplicación:

a) Las iniciativas orientadas a mejorar las viviendas deberían estar dirigidas por la comunidad, además de ser inclusivas y facilitadoras y contemplar la participación y la rendición de cuentas con un enfoque basado en derechos en lo relativo a su diseño y ejecución. Esas iniciativas deberían garantizar que los residentes tengan un acceso continuado a sus medios de subsistencia y favorezcan el desarrollo económico de la comunidad, integrando las habilidades y la mano de obra de los residentes siempre que sea posible<sup>38</sup>. Deben adoptarse medidas para garantizar que las viviendas mejoradas sigan siendo asequibles;

b) Los Estados deberían defender el derecho de los residentes a permanecer en el lugar siempre que sea posible y estos así lo deseen. La reubicación solo debería producirse si los residentes están de acuerdo y una vez se hayan explorado todas las demás opciones a través de consultas significativas con los residentes y con la participación de estos<sup>39</sup>;

c) La administración pública debería rendir cuentas, por conducto de las instituciones y los tribunales de derechos humanos, de la mejora de los asentamientos informales con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos. Los planes de mejora también deberían ser revisados y supervisados por una autoridad independiente capaz de recibir quejas y celebrar audiencias y sesiones informativas en de la comunidad. Los residentes han de poder impugnar cualquier decisión, presentar propuestas alternativas y articular sus demandas y prioridades de desarrollo<sup>40</sup>;

d) A fin de proporcionar alternativas a los asentamientos informales, se deberían reservar terrenos habilitados para la producción social de viviendas con seguridad jurídica de la tenencia. Si el Estado no puede proporcionar viviendas construidas o si los residentes lo prefieren así, se deberían poner a su disposición materiales de construcción y apoyo técnico para que sean ellos quienes las construyan.

<sup>35</sup> *Ibid.*, párr. 12.

<sup>36</sup> *Ibid.*, párr. 44, y A/HRC/40/61, párr. 41.

<sup>37</sup> Véase la Nueva Agenda Urbana.

<sup>38</sup> A/73/310/Rev.1, párrs. 72 y ss. Véase también *Ben Djazia y Bellili c. España*, párr. 15.1.

<sup>39</sup> Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I, párr. 38).

<sup>40</sup> *Ibid.*, párrs. 37 y 38.

## **Directriz núm. 8**

### **Erradicar la discriminación y velar por la igualdad**

43. La discriminación, la exclusión y la desigualdad son elementos centrales de casi todas las violaciones del derecho a la vivienda. Los sistemas de vivienda han intensificado las desigualdades sociales, económicas, políticas y territoriales.

44. Los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes, especialmente los indocumentados, los desplazados internos, los apátridas, las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, las personas de edad y los miembros de minorías raciales, étnicas y religiosas están desproporcionadamente representados entre las personas que no tienen hogar o viven en alojamientos informales y viviendas inadecuadas, y a menudo son relegados a las zonas más marginales e inseguras<sup>41</sup>. Estos grupos son a menudo objeto de discriminación interseccional como resultado de su situación en materia de vivienda<sup>42</sup>.

45. La exclusión discriminatoria de la vivienda exacerba y refuerza en gran medida la desigualdad socioeconómica de los miembros de esos grupos, privándolos del acceso al empleo o a las tierras productivas y obligándolos a pagar costos más elevados por los servicios. En muchos Estados, la capacidad de comprar y poseer una vivienda o un terreno se ha convertido en el principal factor que perpetúa la desigualdad.

46. Si bien muchos Estados han aprobado leyes sobre igualdad o no discriminación que se aplican a la vivienda, por lo general las leyes aún no se han aplicado de manera efectiva para hacer frente a la discriminación sistémica arraigada en la esfera de la vivienda o para exigir una reforma significativa de las políticas relativas al suelo y la vivienda que exacerban la desigualdad.

47. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la mayor medida posible, de manera que se facilite la protección plena del derecho a una vivienda adecuada<sup>43</sup>.

48. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deben prohibir todas las formas de discriminación en materia de vivienda por parte de actores públicos o privados y velar, no solo por la igualdad formal, sino también por la igualdad sustantiva, lo que implica adoptar medidas positivas para corregir las desventajas en el ámbito de la vivienda y garantizar la igualdad en el disfrute del derecho a la vivienda<sup>44</sup>;

b) El derecho a la igualdad exige que la vivienda y los programas sociales conexos no tengan efectos discriminatorios. Asimismo, exige que los programas sean adecuados para aliviar los efectos de la discriminación contra grupos marginados y abordar las circunstancias particulares de estos<sup>45</sup>. Los juzgados, tribunales y órganos de derechos humanos deberían proporcionar recursos individuales y programáticos contra la discriminación, como, por ejemplo, medidas para dar respuesta a las causas estructurales de la desigualdad en la vivienda;

c) El derecho a la igualdad en materia de vivienda debe aplicarse rigurosamente para eliminar cualquier efecto adverso sobre los grupos desfavorecidos. Los planes de ordenación o reordenación territorial deberían incluir viviendas para personas de grupos desfavorecidos y contemplar el derecho de retorno si la reubicación es necesaria, así como un compromiso significativo durante todo el proceso;

<sup>41</sup> A/70/270, párr. 38.

<sup>42</sup> A/69/274, párr. 46.

<sup>43</sup> E/C.12/2019/1, párr. 9.

<sup>44</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, párr. 37.

<sup>45</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendaciones generales núm. 27 y núm. 34.

d) En sus leyes, políticas y prácticas administrativas, los Estados deben incorporar normas y enfoques distintivos para la igualdad que hayan sido elaborados por grupos particulares y estén pensados para esos grupos. Así, por ejemplo:

i) Los Estados deben garantizar el derecho de los niños a una vivienda adecuada, entre otras cosas aplicando el principio del interés superior del niño y, cuando proceda, incluyendo a los niños en la adopción de las decisiones correspondientes. Cuando la falta de vivienda ponga en peligro la capacidad de los padres de permanecer con sus hijos, se debe proporcionar una vivienda adecuada y el apoyo correspondiente para evitar la separación de la familia<sup>46</sup>. También se debería prestar especial atención a los adultos jóvenes que salen de las instituciones de bienestar infantil a fin de garantizar que tengan acceso a una vivienda asequible y adecuada y evitar que se queden sin hogar;

ii) Los Estados deben garantizar el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Eso implica garantizar el derecho de los pueblos indígenas a participar activamente en el desarrollo y la determinación de los programas de vivienda y otros programas sociales y económicos y, en la medida de lo posible, administrar esos programas por medio de sus propias instituciones<sup>47</sup>. Asimismo, los Estados deben cumplir plenamente los tratados y acuerdos internos pertinentes concertados con los pueblos indígenas<sup>48</sup>;

iii) Los Estados deben reconocer que el derecho a una vivienda adecuada tiene un significado especial para las personas con discapacidad y que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad impone unas obligaciones específicas, como el derecho a ajustes razonables, a vivir de forma independiente y a ser incluidos en la comunidad. El número desproporcionado de personas con discapacidad que se encuentran sin hogar constituye una violación del derecho sustantivo a la igualdad y como tal debe abordarse;

iv) Los Estados deben reconocer que los sistemas de vivienda a menudo se basan en la segregación y la desigualdad racial y las refuerzan. Como queda garantizado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, debe interpretarse que el derecho a la igualdad incluye el disfrute en pie de igualdad del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación por motivos de raza, color u origen nacional o étnico, y requiere medidas positivas para hacer frente a los legados de la colonización, el *apartheid*, la ocupación y el racismo que aún perduran<sup>49</sup>;

v) Los Estados deben reconocer a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales como pertenecientes a grupos que con frecuencia son objeto de estigmatización, discriminación y criminalización en lo relativo a la vivienda y en los que la falta de hogar está muy extendida. Deben estar incluidas en las protecciones jurídicas contra la discriminación en la vivienda y se las ha de proteger para evitar que sean desalojadas por la fuerza de sus hogares.

## Directriz núm. 9

### Velar por la igualdad de género en la vivienda y las tierras

49. Como resultado de la discriminación y la desigualdad en la vivienda, muchas mujeres y niñas viven en condiciones inestables, indignas e inseguras, y están expuestas a

<sup>46</sup> Véanse, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 27, y la observación general núm. 21 del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>47</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 23. Véase también A/74/183.

<sup>48</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 37.

<sup>49</sup> Art. 5 e) iii).

un mayor riesgo de quedarse sin hogar y de ser víctimas de la violencia<sup>50</sup>. Con frecuencia, las mujeres se ven privadas de seguridad de la tenencia y de igualdad de derechos a la tierra y otros bienes como resultado de unas leyes, costumbres y tradiciones en materia de sucesiones que las discriminan directa o indirectamente. Su acceso a la vivienda, a las tierras y a otros bienes, también mediante el acceso al crédito, depende con frecuencia de su relación con un familiar varón y a menudo corren el riesgo de perderlo con la disolución de su matrimonio o el fallecimiento de su cónyuge.

50. Las condiciones de vivienda inadecuadas tienen efectos particularmente negativos para las mujeres y las niñas. Así, por ejemplo, los casos de acoso, agresiones físicas, violaciones e incluso muertes no son infrecuentes cuando las mujeres y las niñas han de caminar para buscar agua potable o acceder a los servicios de saneamiento. La falta de acceso a letrinas y de privacidad repercute negativamente en las mujeres y niñas, especialmente durante la menstruación. Los desalojos también tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, que a menudo están en primera línea defendiendo sus hogares y lidiando con las consecuencias del desalojo.

51. La violencia doméstica es una de las principales causas de la falta de hogar entre las mujeres. A menudo se da el caso de que es la mujer que ha sufrido la violencia, y no el hombre que la ha agredido, quien ha de abandonar el hogar. Debido a que las mujeres evitan vivir en la calle, en particular si tienen niños a su cargo, es más probable que se encuentren entre las “personas sin hogar ocultas” y que no puedan beneficiarse de los programas dirigidos a personas cuya falta de hogar resulta más visible. La falta de alternativas de alojamiento para las mujeres víctimas de la violencia doméstica pone en peligro su seguridad y su vida<sup>51</sup>.

52. El derecho a la vivienda debe reconocerse como un componente fundamental del derecho de la mujer a la igualdad sustantiva, lo que exige que se modifiquen leyes, políticas y prácticas para que, en lugar de perpetuarlas, alivien las desventajas sistémicas que experimentan las mujeres<sup>52</sup>. Debe empoderarse a las mujeres para que articulen y reivindiquen el derecho a la vivienda de manera que se tenga en cuenta su experiencia de desventaja en materia de vivienda en todas sus dimensiones.

53. Medidas de aplicación:

a) El derecho independiente de la mujer a la seguridad de la tenencia, con independencia de su situación familiar o relacional, debería reconocerse en las leyes, políticas y programas nacionales de vivienda<sup>53</sup>. A este respecto, los Estados deberían modificar o derogar, según proceda, las disposiciones de las leyes relativas a la familia, la sucesión y otras leyes pertinentes que limitan el acceso de la mujer a la titularidad de la tierra o la vivienda. No deberían reconocerse ni aplicarse las disposiciones del derecho consuetudinario que discriminan a la mujer y contravengan las normas internacionales de derechos humanos<sup>54</sup>;

b) Se debería garantizar a las mujeres el acceso en condiciones de igualdad al crédito, a las hipotecas, a la propiedad de la vivienda y a la vivienda de alquiler, mediante,

<sup>50</sup> A/HRC/19/53, párr. 3. Véase también ACNUDH, *Women and the Right to Adequate Housing* (Nueva York, 2012); A/74/183, párrs. 45 a 47; A/HRC/31/54, párrs. 34 y ss. y A/73/310/Rev.1, párrs. 83 y ss.

<sup>51</sup> ACNUDH, *Women and the Right to Adequate Housing*, pág. 76. Véanse también A/71/310, párr. 24, y A/HRC/35/30, párr. 73.

<sup>52</sup> *S. C. y G. P. c. Italia* (E/C.12/65/D/22/2017) párr. 8.2.

<sup>53</sup> Véanse la observación general núm. 16 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 28; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 2 f), 15 y 16; las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer núm. 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, núm. 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, y núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales; la observación general núm. 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, párr. 19, y el documento A/HRC/19/53, párr. 68.

<sup>54</sup> Véanse las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer núm. 21, párrs. 28 y 33, y núm. 34, párrs. 58 y 77.

por ejemplo, subsidios para velar por que no queden excluidas por el hecho de tener ingresos más bajos<sup>55</sup>. Las actividades económicas de las mujeres, que a menudo se desarrollan en el hogar, deben ser apoyadas y protegidas, en particular en el marco de iniciativas de mejora o reubicación;

c) En situaciones de violencia doméstica, la legislación debería garantizar que, independientemente de si la mujer tiene o no derechos de titularidad, propiedad formal o tenencia de la vivienda, ella pueda permanecer allí en caso apropiado y que el expulsado sea el agresor<sup>56</sup>. Los Estados deberían proporcionar acceso inmediato a los alojamientos de emergencia y acceso rápido a los servicios de asistencia de primera línea para situaciones de crisis. Los programas de vivienda a largo plazo, incluidos los destinados a la asignación de viviendas públicas o sociales permanentes, deberían dar prioridad a las mujeres y familias que huyen de la violencia<sup>57</sup>;

d) Las mujeres deberían tener garantizado el derecho a participar en todos los aspectos de la formulación de políticas relacionadas con la vivienda, incluidos el diseño y la construcción de viviendas, el desarrollo y la planificación comunitarios, y el transporte y las infraestructuras. Esta recomendación se aplica también a las mujeres que viven en viviendas informales o en campamentos.

### **Directriz núm. 10**

#### **Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para los migrantes y los desplazados internos<sup>58</sup>**

54. En los últimos años, los migrantes han pasado a ser particularmente vulnerables a las violaciones del derecho a la vivienda. Los migrantes en tránsito se han visto obligados a vivir en condiciones muy precarias, como en campamentos informales, bosques, campos, casas abandonadas, estaciones de tren u otros espacios públicos, sin instalaciones sanitarias, con acceso limitado a fuentes de alimentos aptos para el consumo y agua potable, y a menudo expuestos a desalojos forzosos. Una vez asentados, los migrantes suelen vivir en condiciones de vivienda manifiestamente inadecuadas en zonas geográficamente segregadas, con escaso acceso a servicios e instalaciones, sin seguridad de tenencia, y enfrentándose a la discriminación, la pobreza y la marginación económica<sup>59</sup>.

55. En todo el mundo, los campamentos de refugiados y desplazados internos suelen estar superpoblados y no ofrecen ni el alojamiento ni los servicios adecuados. A veces no proporcionan ningún tipo de servicio básico, y con frecuencia se convierten en un sustituto inapropiado de la vivienda a largo plazo.

56. Los trabajadores migrantes suelen ser alojados por sus empleadores en condiciones deficientes como, por ejemplo, en contenedores de transporte o en alojamientos improvisados que carecen de los servicios básicos<sup>60</sup>. Se han dado casos de personas dedicadas al servicio doméstico que vivían en las casas en las que trabajaban y que se han visto obligadas a dormir en las cocinas o en el suelo de los baños, sin privacidad y expuestas a los abusos y la violencia.

57. Estas condiciones se ven agravadas por una retórica contra los migrantes que se traduce en cada vez más leyes y políticas. En algunas ocasiones, solo pueden acceder a los

<sup>55</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 13.

<sup>56</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, art. 52. Véanse también A/HRC/19/53, párr. 36, y A/HRC/35/30.

<sup>57</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, párrs. 24 y ss. Véase también A/HRC/35/30.

<sup>58</sup> El término "migrante" se entiende sin perjuicio de los regímenes de protección previstos en el derecho internacional para determinadas categorías jurídicas de no nacionales, como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, víctimas de la trata y trabajadores migrantes.

<sup>59</sup> E/C.12/2017/1; A/HRC/14/30, párrs. 14 y ss., y ACNUDH, *Los Derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular*.

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/14/30, párr. 49, y A/HRC/40/61/Add.1, párr. 81.

albergues para personas sin hogar los nacionales o los migrantes documentados; y en algunas jurisdicciones es delito alquilar una vivienda a inmigrantes indocumentados.

58. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deben garantizar la igualdad en el disfrute del derecho a la vivienda sin discriminación para todos los desplazados internos y los migrantes, independientemente de si disponen o no de documentación, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario<sup>61</sup>. Los Estados deben asegurar la coordinación entre los programas relativos a la migración, los desplazamientos internos y la vivienda a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada en todos los contextos. Los centros de recepción y otros centros para migrantes deben cumplir con las normas de dignidad, adecuación y protección familiar, así como con otros requisitos del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario<sup>62</sup>. Los niños migrantes no deberían nunca ser separados de sus padres o tutores, y debería reunirse a las familias que se han visto separadas debido a los desplazamientos tan pronto como sea posible<sup>63</sup>;

b) Todo trato diferencial en el acceso a diferentes tipos de vivienda que se base en la situación migratoria ha de ser razonable y proporcional, y no ha de comprometer la protección del derecho a la vivienda para todas las personas dentro del territorio o la jurisdicción del Estado<sup>64</sup>. No debería haber discriminación por razón de la situación migratoria en el acceso a alojamientos de emergencia y los Estados deberían velar por que no se permita ni se exija a los proveedores de vivienda que transmitan información a las autoridades que disuada a los migrantes ilegales de buscar un alojamiento seguro para sí mismos y sus familias. Los proveedores de vivienda, las organizaciones de la sociedad civil y los particulares no deberían ser penalizados por ayudar a los migrantes a conseguir un alojamiento o una vivienda<sup>65</sup>. Cuando sea necesario, debe proporcionarse acceso a una vivienda a largo plazo lo antes posible;

c) Deben establecerse mecanismos de protección eficaces para los migrantes a fin de garantizar recursos efectivos en casos de violaciones del derecho a la vivienda y la no discriminación. Se requieren medidas y recursos de protección específicos para que los trabajadores migrantes que viven en alojamientos proporcionados por empleadores en condiciones manifiestamente inadecuadas o de abuso puedan ser reubicados en alojamientos adecuados y se reincorporen al empleo sin perjuicio alguno<sup>66</sup>;

d) Los refugiados y los desplazados internos que hayan sido privados de manera ilegal o arbitraria de lo que antes fueron sus hogares, tierras, propiedades o lugares de residencia habitual deben tener garantizado el derecho al retorno, con arreglo a lo establecido en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas<sup>67</sup>.

<sup>61</sup> Véanse la observación general núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la recomendación general núm. 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la discriminación contra los no ciudadanos, párr. 32, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 43, párr. 1 d). Véase también el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, objetivo 15, y el pacto mundial sobre los refugiados (A/73/12 (Parte II), párrs. 78 y 79).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, ACNUDH y Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations* (Ginebra), principio 11.

<sup>63</sup> Véanse los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principios 17 y ss.

<sup>64</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 30, párr. 32.

<sup>65</sup> *Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations*, principio 13, párr. 4.

<sup>66</sup> Véase la Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 201), párr. 7, de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>67</sup> E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo. Véanse también los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, A/64/255, párr. 55; los *Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations*, principio 8, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, objetivo 13, y el pacto mundial sobre los refugiados, párr. 60.

**Directriz núm. 11**  
**Garantizar la capacidad y la rendición de cuentas**  
**de las administraciones locales y regionales para hacer efectivo**  
**el derecho a una vivienda adecuada**

59. En la mayoría de Estados, se ha asignado a las administraciones locales y regionales responsabilidades cruciales relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada como, por ejemplo: la producción y gestión de infraestructuras y viviendas sociales, la planificación del uso de la tierra, la mejora de los asentamientos informales y la regulación de los mercados impulsados por los inversores. Por consiguiente, las administraciones locales pueden desempeñar un papel esencial para hacer efectivo el derecho a la vivienda, pues son las que se encuentran más cerca de las comunidades afectadas y están en mejores condiciones de asegurar la toma de decisiones participativa y de desarrollar soluciones innovadoras adaptadas a las circunstancias locales.

60. Sin embargo, con frecuencia las administraciones locales y regionales bien pasan por alto sus obligaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos, bien las desconocen. A menudo se les asignan responsabilidades sin dotarlas proporcionalmente de los recursos, los conocimientos, la capacidad y los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para hacer efectivo el derecho a la vivienda<sup>68</sup>.

61. De hecho, son las administraciones locales las que con frecuencia ejecutan o facilitan los desalojos forzosos, las denegaciones discriminatorias de servicios a los asentamientos informales, las redadas de personas sin hogar y la pérdida de viviendas asequibles debido a la especulación y la financierización.

62. La asignación de responsabilidades para hacer efectivo el derecho a la vivienda en un Estado es una decisión de ámbito interno, pero ha de ser coherente con la obligación del Estado de dar efectividad al derecho a la vivienda. Debe quedar claro a qué administración se le pueden exigir responsabilidades y cómo rendirá cuentas, y ha de existir coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales para hacer efectivo el derecho a la vivienda<sup>69</sup>.

63. Medidas de aplicación:

a) Han de quedar establecidas en la legislación las obligaciones de las administraciones locales y regionales de dar efectividad al derecho a la vivienda dentro de unas áreas de responsabilidad claramente delimitadas<sup>70</sup>. Las políticas y programas de vivienda en todos los niveles de gobierno deben coordinarse a través del liderazgo y la supervisión tanto a nivel nacional, como por órganos intergubernamentales con el mandato explícito de promover y asegurar la observancia del derecho a la vivienda<sup>71</sup>. Deberían adoptarse las disposiciones necesarias para resolver rápidamente las cuestiones de jurisdicción sobre la base del principio de que los derechos humanos nunca han de verse comprometidos por disputas jurisdiccionales;

b) Las administraciones locales y regionales deberían aplicar estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos, como se describe en la directriz núm. 4 *supra*, en consonancia con las aplicadas a nivel nacional, y establecer sus propios mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Los Estados deben garantizar que las estrategias locales o regionales de vivienda cuenten con los recursos adecuados y que las administraciones locales tengan la capacidad de aplicarlas;

c) El derecho a la vivienda debería incorporarse a las leyes, planes y programas municipales pertinentes. Las administraciones locales deberían valorar la posibilidad de adoptar cartas de derechos humanos que protejan el derecho a la vivienda y proporcionen

<sup>68</sup> A/HRC/28/62, párr. 5, y A/HRC/42/22.

<sup>69</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, párr. 12.

<sup>70</sup> A/HRC/27/59, párr. 31.

<sup>71</sup> A/HRC/37/53, párr. 51.

acceso a la justicia o establezcan una defensoría para atender las quejas relativas al derecho a la vivienda y supervisar la aplicación de este último;

d) Los gobiernos indígenas tienen derecho a desarrollar y establecer programas de vivienda que se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos a través de sus instituciones de autogobierno y de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>72</sup>. Los Estados deben garantizar que disponen de recursos adecuados para hacer efectivo el derecho a la vivienda<sup>73</sup>.

## **Directriz núm. 12**

### **Garantizar la regulación de las empresas en consonancia con las obligaciones del Estado y abordar la financierización de la vivienda**

64. El sector privado desempeña un papel importante en la mayoría de los sistemas de vivienda y en la efectividad del derecho a la vivienda. Inversores, empresas y particulares desarrollan, construyen, venden y alquilan viviendas. Las instituciones financieras proporcionan acceso al crédito. Los hogares privados compran, construyen o mejoran su propia vivienda y pueden alquilarla a otros. El papel particular que desempeñan los diversos actores privados en los sistemas de vivienda varía, pero el Estado debe garantizar que todos los aspectos de su participación vayan en consonancia con las obligaciones de los Estados de dar efectividad al derecho a la vivienda para todos.

65. El papel de la inversión privada en la vivienda ha cambiado en los últimos años. La vivienda se ha convertido en la mercancía de elección de las instituciones financieras corporativas, una garantía para los instrumentos financieros que se comercializan a distancia en los mercados mundiales<sup>74</sup>. Los inversores institucionales compran grandes cantidades de viviendas asequibles y sociales (a veces barrios enteros), desplazando a las familias y comunidades de menores ingresos. Las personas y corporaciones ricas utilizan los bienes inmuebles residenciales para aparcar capital, eludir impuestos u ocultar ganancias adquiridas ilícitamente. Ello ha supuesto que se hayan inflado los precios del suelo y de la vivienda, y que partes notables del parque inmobiliario hayan quedado vacías<sup>75</sup>. En las zonas rurales, la adquisición de suelo a gran escala y la especulación con las tierras agrícolas por parte de inversores privados están desplazando a los residentes<sup>76</sup>.

66. Los Estados han facilitado y fomentado el cambio en el papel que desempeña el sector privado en el ámbito de la vivienda. Han concedido desgravaciones fiscales a especuladores inmobiliarios, ventajas fiscales a los propietarios de viviendas y permisos especiales de residencia a los inversores extranjeros. Han desregulado los mercados de alquiler y han fomentado el tipo de desarrollo dedicado principalmente a producir viviendas para ricos. A través de programas, políticas y medidas legislativas, muchos Estados han tratado la vivienda como una mercancía para el comercio y la especulación, en lugar de como un bien social y un derecho humano.

67. Es urgente que haya un cambio de rumbo, y se ha de forjar una nueva relación entre las administraciones y los inversores que actualmente dominan el panorama de la vivienda. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado que los Estados incumplen sus obligaciones relativas al derecho a la vivienda al no regular el mercado inmobiliario y los actores financieros que operan en ese mercado a fin de asegurar el acceso a una vivienda asequible y adecuada para todos<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Arts. 4 y 23.

<sup>73</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 4. Véase también A/73/176, párr. 5.

<sup>74</sup> A/HRC/34/51.

<sup>75</sup> Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019* (Bruselas, septiembre de 2019).

<sup>76</sup> A/HRC/13/33/Add.2.

<sup>77</sup> Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 18.

68. La naturaleza de las obligaciones que los Estados han de imponer a las empresas que intervienen directamente en el desarrollo o la propiedad de la vivienda difiere de la de las obligaciones que se aplican a otras empresas que no se dedican a suministrar bienes que son también un derecho humano. Los Estados deben regular la actividad empresarial atendiendo a todas las dimensiones de las obligaciones de los Estados, incluida la de dar efectividad al derecho a una vivienda adecuada. Si bien a menudo no es suficiente, es necesario garantizar que las empresas se abstengan de realizar actividades que repercutan negativamente en los derechos humanos a la vivienda adoptando enfoques compartidos de diligencia debida. Es probable que los Estados tengan que velar, por ejemplo, no solo por que los promotores inmobiliarios no desplacen a los residentes de las viviendas asequibles, sino también por que construyan las viviendas asequibles necesarias, por que no se dejen viviendas desocupadas y por que parte de los beneficios de la vivienda u otras actividades económicas se reorienten para garantizar la disponibilidad de viviendas adecuadas para los hogares de bajos ingresos<sup>78</sup>.

69. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deben regular la actividad empresarial para evitar que las inversiones tengan efectos negativos en el derecho a la vivienda, entre otras cosas:

- i) Impidiendo toda privatización de vivienda pública o social que reduzca la capacidad del Estado para garantizar el derecho a una vivienda adecuada;
- ii) Manteniendo un marco regulador del alquiler que preserve la seguridad de la tenencia y la vivienda asequible para los inquilinos, por ejemplo, limitando los precios de los alquileres, imponiendo controles o congelando los precios de los alquileres cuando sea necesario;
- iii) Exigiendo la divulgación completa y pública de todas las inversiones en viviendas residenciales para contribuir a prevenir la corrupción, el blanqueo de dinero, la evasión de impuestos y la elusión fiscal;
- iv) Estableciendo órganos de supervisión independientes que vigilen los proyectos, los planes de negocio o las actividades de inversores privados que puedan tener un impacto significativo en el derecho a la vivienda;
- v) Gravando la especulación con bienes inmuebles residenciales y terrenos a fin de frenar la reventa a corto plazo de propiedades y gravando también los bienes inmuebles residenciales desocupados;
- vi) Eliminando las desgravaciones fiscales preferentes para los propietarios de viviendas y las sociedades de inversión inmobiliaria;
- vii) Eliminando los incentivos para la inversión extranjera en bienes inmuebles residenciales, como la concesión de visados preferenciales y de la ciudadanía;

b) Los Estados deben regular la actividad empresarial a fin de cumplir la obligación de los Estados de dar efectividad al derecho a la vivienda por todos los medios apropiados como, por ejemplo:

- i) Adoptando criterios para la aprobación de actividades de planificación y el desarrollo a fin de garantizar que toda propuesta de construcción de viviendas responda a las necesidades reales de los residentes, entre ellas la necesidad de disponer de viviendas asequibles para los hogares de bajos ingresos y de oportunidades de empleo;
- ii) Ajustando las medidas fiscales para incentivar la vivienda asequible y desalentando la especulación o la propiedad de viviendas o terrenos que queden desocupados;
- iii) Dando cabida a modelos de financiación innovadores para viviendas asequibles o proyectos de mejora;

<sup>78</sup> *Ibid.*

iv) Exigiendo que se negocien acuerdos sobre prestaciones sociales vinculantes y que respeten los derechos humanos con las autoridades locales, los residentes y las organizaciones de la sociedad civil antes de aprobar cualquier proyecto de construcción;

v) Exigiendo a los fondos de pensiones y otros inversores que, antes de que se aprueben las inversiones, faciliten que estas se sometan a evaluaciones independientes para determinar su impacto en los derechos humanos a fin de garantizar que no contribuyen a que se vulnere el derecho a la vivienda;

c) Los Estados deberían apoyar el importante papel que desempeñan los hogares en la construcción y mejora de sus propias viviendas (mediante la producción social de viviendas) garantizándoles el acceso a la tierra, por ejemplo, mediante la propiedad colectiva o cooperativa, los bienes comunes y otras formas alternativas de tenencia, así como materiales asequibles y sostenibles;

d) Deberían revisarse todas las leyes y políticas relacionadas con los atrasos en el pago de alquileres e hipotecas y con las ejecuciones hipotecarias a fin de garantizar que sean compatibles con el derecho a una vivienda adecuada, incluida la obligación de impedir todo desalojo que conlleve que haya personas que se queden sin vivienda<sup>79</sup>. Los Estados deberían exigir a los bancos y otros acreedores que eliminen los obstáculos al acceso al crédito para las mujeres, las familias jóvenes, los residentes de asentamientos informales y otras personas que necesiten financiación para la vivienda.

### **Directriz núm. 13**

#### **Velar por que el derecho a la vivienda oriente y acomode las medidas para dar respuesta al cambio climático y abordar los efectos de la crisis climática en el derecho a la vivienda**

70. Los desastres naturales y la crisis climática tienen enormes repercusiones en el disfrute del derecho a la vivienda, y se prevé que esas repercusiones aumenten de forma exponencial en las próximas décadas. En el último decenio, cerca de 20 millones de personas cada año se han visto forzadas a abandonar sus hogares debido a los desastres alimentados por el clima, que se han convertido en el principal impulsor de los desplazamientos internos<sup>80</sup>. Las personas sin hogar o sin acceso a una vivienda resiliente o segura han sido las más perjudicadas, pues suelen vivir en zonas vulnerables a inundaciones, huracanes y ciclones, marejadas gigantes, aludes de lodo, terremotos y tsunamis. Además, los Estados que adoptan medidas de gestión del riesgo de desastres no suelen tener en cuenta sus efectos en las comunidades vulnerables y el derecho a la vivienda de estas últimas.

71. La manera en que se ha de dar efectividad al derecho a la vivienda también tiene repercusiones en el cambio climático. Se ha estimado que el sector de la construcción y la edificación, que se concentra mayoritariamente en los países de ingresos medios y altos, representa el 39 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía<sup>81</sup>. Sin embargo, para alcanzar la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la mayor parte de la actividad constructiva deberá desarrollarse en los países de bajos ingresos. Tanto los Estados, por separado, como la comunidad internacional en su conjunto deben responder urgentemente a la crisis climática y, al mismo tiempo, garantizar el acceso a viviendas sostenibles, dando prioridad a los más necesitados.

72. Medidas de aplicación:

<sup>79</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7, párr. 16.

<sup>80</sup> Oxfam, “*Forced from home: climate-fuelled displacement*”, documento informativo de Oxfam para los medios de comunicación (2 de diciembre de 2019).

<sup>81</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Agencia Internacional de Energía, *Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector: Global Status Report 2017* (2017), pág. 6.

a) El derecho a una vivienda adecuada debería integrarse en las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático, así como en la planificación, preparación y ejecución de estrategias para hacer frente a los desplazamientos debidos al cambio climático<sup>82</sup>. Los Estados deberían velar por que esas estrategias no menoscaben ni dificulten la efectividad del derecho a una vivienda adecuada;

b) En situaciones en que las comunidades son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático y a los desastres relacionados con el cambio climático, como las comunidades asentadas en vías fluviales y costas o cerca de ellas, se debe dar prioridad a las medidas de adaptación para preservar las comunidades existentes. En esos casos, los Estados deben consultar a los residentes a fin de establecer las medidas necesarias para su protección. Así, pueden adoptarse medidas como garantizar que las comunidades puedan disponer de manera continuada de expertos técnicos, instalar infraestructuras de protección, trasladar algunos hogares a emplazamientos más seguros de la comunidad y facilitar los recursos adecuados para la aplicación de esas medidas<sup>83</sup>;

c) Sin escatimar esfuerzos para mitigar el cambio climático, los Estados deberían llevar a cabo análisis exhaustivos de los desplazamientos previstos por causas climáticas, establecer los plazos probables e identificar a las comunidades en riesgo y los lugares a los que se las podría trasladar. Cuando el traslado se considere necesario o sea la opción elegida por la comunidad, debería llevarse a cabo de manera compatible con los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo y con las directrices núms. 6 y 7 de este documento;

d) Los Estados deben trabajar con las comunidades afectadas a fin de desarrollar y promover la construcción y el mantenimiento de viviendas ambientalmente racionales para hacer frente a los efectos del cambio climático, garantizando al mismo tiempo el derecho a la vivienda. Debe reconocerse la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático y debe proporcionarse todo el apoyo necesario para que estos puedan elaborar sus propias respuestas. Los bosques y las zonas de conservación han de ser protegidos de manera que se respeten plenamente los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos y a sus prácticas tradicionales y ambientalmente sostenibles en materia de vivienda.

#### **Directriz núm. 14**

#### **Cooperar en el ámbito internacional para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada**

73. La actual crisis de derechos humanos en materia de vivienda tiene un alcance mundial y no puede abordarse eficazmente sin la cooperación y la asistencia internacionales. Muchos de los actores que intervienen en el sector de la vivienda operan a nivel transnacional y se ocupan de complejas estructuras empresariales que dificultan notablemente la rendición de cuentas. La cooperación internacional es necesaria para regular las corrientes mundiales de capital y prevenir el aparcamiento de recursos en el sector inmobiliario residencial con objeto de eludir impuestos y blanquear capital.

74. Las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo han adoptado enfoques que menoscaban la efectividad del derecho a la vivienda. Han impuesto, por ejemplo, la desregulación, la liberalización de los mercados de la vivienda y la adopción de medidas de austeridad, como la venta de viviendas sociales, y han exigido programas de financiación hipotecaria que no asisten a los hogares con ingresos más bajos<sup>84</sup>.

75. Los artículos 2, párrafo 1, y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refieren a la cooperación y la asistencia internacionales como medios para lograr la plena efectividad del derecho a la vivienda, reconociendo su importancia esencial. Además, los Estados partes en el Pacto están obligados a garantizar la

<sup>82</sup> A/HRC/16/42.

<sup>83</sup> A/64/255, párr. 74.

<sup>84</sup> A/HRC/37/53, párr. 134, y A/73/310/Rev.1, párrs. 99 y ss.

efectividad del derecho a la vivienda por todos los medios apropiados, incluida la cooperación internacional<sup>85</sup>.

76. Medidas de aplicación:

a) Los Estados deberían reconocer el carácter de obligación jurídica firme que tiene la cooperación internacional cuando esta sea necesaria para la efectividad del derecho a la vivienda. Ello implica controlar las corrientes mundiales de capital hacia los mercados inmobiliarios residenciales y prevenir y combatir la evasión y la elusión transfronterizas de impuestos, que limitan considerablemente los recursos de los Estados para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada<sup>86</sup>;

b) Los Estados deberían evitar las conductas que puedan crear un riesgo previsible de menoscabo del disfrute del derecho a la vivienda en otros Estados, adoptar una legislación que impida las violaciones del derecho a la vivienda en el extranjero por parte de empresas u otros inversores domiciliados en su territorio y/o jurisdicción y garantizar el acceso a la justicia en los tribunales nacionales cuando se produzcan ese tipo de violaciones<sup>87</sup>;

c) Antes de otorgar un contrato de comercio e inversión, los Estados deberían evaluar su impacto sobre el derecho a una vivienda adecuada, y deberían incluir en dichos acuerdos una disposición que se refiera explícitamente a sus obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a la vivienda. Los acuerdos existentes deberían interpretarse de manera que no menoscabase la capacidad de los Estados para dar efectividad al derecho a la vivienda<sup>88</sup>;

d) El papel de las instituciones financieras internacionales, así como el de las organizaciones dedicadas al desarrollo y la asistencia humanitaria y otras organizaciones internacionales debería estar en consonancia con la promoción de la efectividad del derecho a la vivienda. Los bancos de desarrollo y las instituciones financieras deberían establecer políticas de salvaguardia que abarcasen todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Cuando las actividades o proyectos de las instituciones financieras o los bancos de desarrollo internacionales o regionales no favorezcan la efectividad del derecho a la vivienda de los más necesitados, se ha de disponer de mecanismos independientes de denuncia.

### **Directriz núm. 15**

#### **Garantizar la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas**

77. La supervisión independiente de la aplicación del derecho a la vivienda es un componente central de la obligación de lograr progresivamente la efectividad de ese derecho<sup>89</sup>. Los Estados tienden a malinterpretar la obligación de supervisar el progreso como una mera labor de reunión y difusión de datos sobre programas de vivienda, personas sin hogar, gastos y datos demográficos agregados. Los datos que se valoran con frecuencia son mera información estadística, sin datos cualitativos basados en las experiencias de los titulares de derechos. En muchos países no se reúnen datos desglosados por sexo, raza, discapacidad, edad, situación familiar e ingresos por falta de capacidad técnica o de legislación que lo permita. A menudo es la propia administración, y no instituciones independientes, la que asume la tarea de supervisión.

78. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las instituciones de derechos humanos (u otros órganos similares dedicados específicamente al

<sup>85</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, art. 3.

<sup>86</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24, párr. 37.

<sup>87</sup> *Ibid.*, párr. 26.

<sup>88</sup> Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos.

<sup>89</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 16, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 3, párr. 11, y núm. 4, párr. 13.

derecho a la vivienda) pueden desempeñar un papel importante en la determinación de objetivos y criterios de referencia adecuados, la realización de investigaciones, la supervisión del cumplimiento y el examen de las denuncias<sup>90</sup>. Para que los Estados asuman con seriedad su compromiso dimanante de la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, han de instituir una supervisión rigurosa e independiente de los progresos, basada en objetivos y plazos realistas y dotada de los medios para que los Gobiernos y demás actores rindan cuentas.

79. Medidas de aplicación:

a) Los órganos independientes de supervisión deberían tener el mandato y los recursos adecuados para supervisar la efectividad del derecho a la vivienda de manera transparente y participativa. Deberían tener capacidad para atender las denuncias de las personas o grupos afectados, realizar visitas, llevar a cabo investigaciones, encargar encuestas y convocar audiencias públicas para recabar información. Se debería exigir a las autoridades públicas que respondan a los informes de los órganos de supervisión y que adopten medidas de seguimiento dentro de un plazo razonable. Las audiencias parlamentarias deberían emplearse para llevar a cabo un examen público periódico de los avances y las respuestas efectivas de la administración;

b) La supervisión de los progresos en la aplicación del derecho a la vivienda debería centrarse en evaluar el cumplimiento de la obligación de lograr progresivamente la efectividad de ese derecho. Debería incluir la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos relacionados con la dignidad y la experiencia de los titulares de derechos con respecto a todos los aspectos del derecho a la vivienda, como la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, los gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, la ubicación, la adecuación cultural, la falta de hogar y los desalojos. También debería recogerse información estadística y cualitativa, con las debidas salvaguardias, sobre las circunstancias de vivienda de los grupos que sufren discriminación sistémica, así como sobre los obstáculos estructurales a la vivienda y los resultados de las medidas adoptadas para salvar esos obstáculos. Asimismo, deberían identificarse las principales tendencias y los nuevos desafíos;

c) Deberían evaluarse los progresos en relación con la capacidad y los recursos disponibles, y determinar si los Gobiernos han hecho esfuerzos razonables para cumplir las metas y los plazos establecidos de conformidad con las estrategias de vivienda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

d) La supervisión debería extenderse a todos los sectores de los sistemas de vivienda, incluidas las empresas privadas y los mercados inmobiliarios<sup>91</sup>.

## **Directriz núm. 16**

### **Garantizar el acceso a la justicia para todos los aspectos del derecho a la vivienda**

80. Uno de los componentes básicos de la obligación de los Estados de velar por la efectividad del derecho a la vivienda es ofrecer recursos jurídicos por la violación de ese derecho<sup>92</sup>. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, muchos de los elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada están estrechamente vinculados con la provisión de recursos jurídicos internos para garantizar el disfrute efectivo de ese derecho<sup>93</sup>. Sin embargo, es frecuente que las personas que viven en asentamientos ilegales o carecen de un hogar se enfrenten a situaciones en que los

<sup>90</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 10 (1998) sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>91</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principio núm. 5.

<sup>92</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 5, y núm. 4, párr. 17.

<sup>93</sup> *I. D. G. c. España*, párr. 11.1.

tribunales son órganos que ordenan desalojos o imponen sanciones que los criminalizan, en lugar de ser instituciones ante las que pueden reivindicar el derecho a la vivienda<sup>94</sup>.

81. Como señala la Relatora Especial en su informe sobre el acceso a la justicia, las violaciones del derecho a la vivienda constituyen tanto un fracaso para la administración de justicia, por su incapacidad para garantizar que haya una verdadera rendición de cuentas y que se tenga acceso a remedios efectivos, como para los programas de vivienda<sup>95</sup>.

82. Los Estados tienen la obligación inmediata de garantizar el acceso a la justicia de las personas cuyo derecho a la vivienda ha sido vulnerado, por ejemplo, por no haber adoptado medidas razonables para el logro progresivo de la efectividad de ese derecho<sup>96</sup>. En el cumplimiento de su obligación, los Estados deben seguir los diez principios clave identificados por la Relatora Especial<sup>97</sup>.

83. Medidas de aplicación:

a) El acceso a la justicia para el derecho a la vivienda debería garantizarse por todos los medios apropiados, a través de los juzgados, los tribunales administrativos, las instituciones de derechos humanos y los sistemas de justicia comunitarios de carácter informal o consuetudinario. Las audiencias y demás procedimientos deben ser oportunos, accesibles, justos desde el punto de vista procesal, permitir la plena participación de los individuos y grupos afectados y garantizar recursos efectivos dentro de un plazo razonable. Cuando los recursos efectivos se basen en procedimientos administrativos o cuasijudiciales, debe existir también la posibilidad de recurrir a los tribunales<sup>98</sup>;

b) Debería garantizarse el acceso a la justicia respecto de todos los componentes y dimensiones del derecho a la vivienda que estén garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos, no solo respecto del derecho a un alojamiento físico, sino también de un hogar en el que vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad; no solo respecto de la protección frente a los desalojos u otras acciones de los Estados, sino también respecto de la negligencia y la inacción del Estado, así como de la falta de adopción de medidas razonables para el logro progresivo de la efectividad del derecho a la vivienda. Los Estados deberían revocar las disposiciones jurídicas que sugieran que el derecho a una vivienda adecuada no es justiciable en virtud de la legislación nacional y deberían desistir de presentar ese argumento ante los tribunales. Cuando el derecho a la vivienda no esté consagrado en la legislación nacional o en la Constitución, el acceso a recursos judiciales efectivos puede garantizarse reconociendo la interdependencia y la indivisibilidad del derecho a la vivienda con otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud y a la no discriminación, y así debería hacerse;

c) Los individuos y las organizaciones que los representan deberían tener acceso a asistencia jurídica u otra asistencia necesaria que les permita participar en los procesos judiciales. Las instituciones, los organismos de promoción de la igualdad y las organizaciones de la sociedad civil deberían tener legitimación procesal para presentar reclamaciones en relación con el derecho a la vivienda en nombre de personas y grupos. Los recursos deberían asignarse en casos tanto de violaciones individuales como sistémicas del derecho a la vivienda;

d) Los Estados deberían garantizar el acceso a la justicia en casos de violaciones del derecho a la vivienda cometidas por las empresas transnacionales, entre otras cosas estableciendo regímenes de responsabilidad de la empresa matriz o del grupo, permitiendo las demandas colectivas relacionadas con los derechos humanos y los litigios de interés público, facilitando el acceso a información pertinente y la reunión de pruebas en el extranjero y promulgando legislación nacional que facilite que los inversores y las

<sup>94</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>95</sup> A/HRC/40/61, párr. 2.

<sup>96</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 3 y núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto. Véase también *I. D. G. c. España*, párr. 11.3.

<sup>97</sup> A/HRC/40/61.

<sup>98</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9.

empresas domiciliadas en el Estado rindan cuentas de las acciones que afecten al derecho a la vivienda en otros países<sup>99</sup>.

---

---

<sup>99</sup> Véase la observación general núm. 24 del Comité, párr. 44.