

Guía Legal para la protección de personas refugiadas y migrantes de Venezuela contra los desalojos forzados

Febrero 2021



El Sector Regional de Protección quiere agradecer, de manera especial, al equipo jurídico regional (Elisa Guzmán y Laura Tatiana Rodríguez en Colombia, Juan Rivadeneira y Felipe Asanza en Ecuador, Mariana Mendiola en Perú, Sandra Flores en la subregión Caribe, Thais Morales en República Dominicana y Andre de Lima Madureira y Vivianne Soares en Brasil) por sus aportes durante el proceso de diseño de esta guía con el fin de profundizar en la identificación de las tipologías, así como la precisión jurídica en la interpretación de las alternativas y procedimientos. Así mismo, queremos agradecer a la Personería de Bogotá, las Defensorías del Pueblo en Ecuador y Colombia y las Defensorías Públicas en Ecuador y Brasil que, a través de las sesiones que sostuvimos, nos ayudaron a profundizar en la identificación de vacíos jurídicos y alternativas disponibles para elevar la respuesta para la mitigación de riesgos e impactos de los desalojos a las personas refugiados y migrantes de Venezuela.

Documento desarrollado por el Sector Regional de Protección de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V).

El Sector Regional de Protección es liderado por HIAS y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); en él participan 106 organizaciones (organizaciones no gubernamentales, agencias del Sistema de Naciones Unidas y organizaciones de sociedad civil) presentes en 4 países (Colombia, Ecuador, Brasil, Perú) y 3 subregiones (Caribe, Centroamérica y Cono Sur).

Consultor regional principal:

Juan Carlos Betancur

Para más información:

Juan Carlos Pacheco /HIAS/Colíder Sector regionalprotectionsector.hias@outlook.com

Lorena Nieto /ACNUR/Colíder Sector Regional. nieto@unhcr.org

Este documento forma parte de la Caja Regional de Herramientas para la mitigación de riesgos de desalojos desarrollada por el Sector de Protección de la Plataforma Regional en el marco del Plan de Trabajo 2020; desarrollado de manera conjunta con las organizaciones regionales y los sectores nacionales de protección.



Guía Legal para la protección de personas refugiadas y migrantes de Venezuela contra los desalojos forzados

Febrero 2021

Contenido

Presentación	3
1. Derecho de las personas refugiadas y migrantes a una vivienda adecuada a la luz de los marcos internacionales	6
2. ¿Qué es un desalojo forzado?	10
3. Enfoques diferenciales y el derecho a una vivienda adecuada. Instrumentos legales en el contexto de los desalojos forzados	14
A. Interseccionalidad	15
B. Personas refugiadas y migrantes	16
C. Enfoque de género	18
D. Enfoque de niños, niñas y adolescentes	20
E. Enfoque étnico	22
F. Enfoque de personas que viven con discapacidad	24
G. Enfoque de persona mayor	24
H. Enfoque de personas con condición crítica de salud	26
4. Derecho a la vivienda adecuada de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela según el perfil de tenencia de sus viviendas	28
A. Arrendamientos de viviendas o tierras	29
B. Asentamientos en espacios de uso público	34
C. Albergues públicos y privados	36
D. Territorios de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos protegidos por el Convenio 169 de la OIT	37
5. Inventario de medidas claves en la región para la mitigación de desalojos forzados	40
A. Caracterizaciones del riesgo de desalojo o desalojo	41
B. Elementos legales para fortalecer procesos de mediación entre particulares, y entre particulares y Estado	44
C. Construcción y seguimiento de planes acordados entre autoridades y comunidades en situaciones de desalojo	47
D. Acciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la Organización de Naciones Unidas	50
6. Recomendaciones finales sobre desalojos en el contexto de crisis sanitaria de la Covid-19	54
Notas	57

Presentación

El derecho a la vivienda adecuada, a pesar de haber sido reconocido por múltiples instrumentos internacionales, sigue siendo un derecho humano con muchas vulneraciones. En el mundo cerca de un 20% de la población no cuenta con una vivienda adecuada¹. En América Latina los asentamientos informales carecen, por lo general, de las condiciones para tener una vida digna, y las políticas públicas locales y nacionales no logran transformar de forma radical esta situación.

Es en este contexto precario que se da la movilidad de millones de venezolanos y venezolanas en la región, dejando en evidencia las graves brechas en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales existentes en los países a los que arriban refugiados y migrantes. Así, su situación precaria, viene a sumarse a la de comunidades de acogida o a hacer parte de un mercado informal de viviendas y tierras, que no garantiza una vivienda adecuada.



©OIM/ Jessica Fernandez

El derecho a la vivienda adecuada es un derecho humano de todas las personas, independientemente de su condición migratoria, documentaria, de género, étnica, etaria, etc. Es además un derecho humano que sirve como base de otros derechos fundamentales necesarios para garantizar la dignidad humana, como el derecho a la salud, al agua, la educación, la privacidad, entre otros. Con mayor razón, durante la emergencia sanitaria de la Covid-19, tener una vivienda adecuada se ha convertido en un factor necesario para protegerse, y en muchos casos, sobrevivir. Sobre el contexto de pandemia, la resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendó a los Estados parte reforzar de manera inmediata la implementación del enfoque de derechos humanos teniendo en cuenta el respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La Guía Legal, como parte de la Caja de Herramientas para la mitigación de los riesgos de desalojo, busca fortalecer la capacidad técnica de las ciento cuatro organizaciones socias del Sector Regional de Protección de la Plataforma para la respuesta a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela (en adelante, “Plataforma R4V”) desalojadas y/o en riesgo de desalojo, a través de la identificación de tipologías de tenencia de vivienda en la región, alternativas existentes para la respuesta jurídica y mecanismos disponibles para la defensa del derecho a una vivienda adecuada. Esta Guía Legal busca fortalecer el proceso de análisis y orientación a la población identificando actores claves en la ruta de restablecimiento y protección del derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad física de esta población.



Cada Estado de la región tiene instituciones, políticas públicas y marcos legales particulares, que deben alinearse con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La Guía Legal contó con los valiosos aportes de los sectores nacionales de Protección en Ecuador, Brasil, Perú, Colombia, Panamá y la Subregión Caribe; así como con la experiencia de funcionarios y funcionarias de las Defensorías Públicas y del Pueblo en Ecuador y Brasil, que han fortalecido sus esquemas de monitoreo y orientación a las personas refugiadas y migrantes que han enfrentado, en el contexto COVID-19, una mayor afectación de su derecho a una vivienda adecuada.

El derecho a una vivienda adecuada, como todos los derechos con contenido económico, social y cultural, en primer lugar, tiene un carácter prestacional, progresivo y del aprovechamiento pleno del “máximo de recursos disponibles” de las entidades encargadas de las políticas públicas locales y nacionales; y en segundo lugar, está relacionado con la posibilidad de acceso a los sistemas de justicia y recursos efectivos. Es un derecho que implica también obligaciones inmediatas de respeto, protección y prevención, basado en los derechos humanos civiles y políticos en el que se debe tener en cuenta la interdependencia e indivisibilidad frente a los DESC. Se trata entonces de un derecho humano, cuya realización está sujeta a la implementación de instituciones especializadas en vivienda y tierras, a leyes, políticas públicas locales y nacionales y programas prestacionales, o en ocasiones, a decisiones judiciales.

La obligación del Estado frente al derecho a una vivienda adecuada puede ser de corta, mediana, y en muchos casos, de larga duración. Por esta razón, los equipos en terreno, de acuerdo con el alcance de su misión, deben dimensionar la temporalidad de sus estrategias de intervención. En el contexto de alianzas con otras organizaciones, es importante definir el rol que cada una cumple y qué acciones concretas puede aportar en la realización del derecho a una vivienda adecuada. En especial, la presente Guía Legal contribuye a:

- **Establecer los derechos de las personas refugiadas y migrantes de acuerdo con las obligaciones internacionales de los Estados en las situaciones de riesgo de desalojo, desalojos en marcha y situaciones posteriores a los desalojos de acuerdo al tipo de tenencia de las vivienda o refugios y las necesidades especiales de protección.**
- **Fortalecer la capacidad de las organizaciones humanitarias y otras, en el acompañamiento con enfoque diferencial a las comunidades o familias de personas refugiadas y migrantes, víctimas o personas en riesgo de desalojo forzado y fortalecer el papel de las organizaciones comunitarias que acompañan.**
- **Derivar a las autoridades competentes los casos que requieren algún tipo de apoyo/intervención que excede el rol del Sector de Protección de la Plataforma R4V y que podría elevar el nivel de exposición de la población.**
- **Identificar aliados estratégicos que, desde un enfoque multisectorial, puedan contribuir en la defensa del derecho a una vivienda adecuada.**

1. Derecho de las personas refugiadas y migrantes a una vivienda adecuada a la luz de los marcos internacionales

La mayor parte de los Estados de la región en los que trabaja la Plataforma R4V son parte de convenios, pactos, tratados o instrumentos internacionales que consagran la vivienda adecuada como un derecho humano².



Desde la Convención de Ginebra de 1951 se encuentra contemplado en el artículo 21, el derecho a la vivienda en favor de los las personas refugiadas. Sin embargo, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”), el instrumento internacional más importante que dio origen al alcance actual del derecho a la vivienda adecuada. Los Estados deben reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”³.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, “Comité DESC”) es el órgano que tiene por mandato la interpretación del alcance del PIDESC y la vigilancia su aplicación por los Estados parte. Las interpretaciones autorizadas del PIDESC por parte del Comité DESC se realizan a través de instrumentos llamados Observaciones Generales.

Las Observaciones del Comité DESC, han identificado los siguientes elementos como los contenidos más importantes del derecho a una vivienda adecuada y de las obligaciones de los Estados en su garantía⁴:

Seguridad jurídica de la tenencia. El Comité DESC reconoce que la garantía jurídica de la tenencia de viviendas debe comprender todas las formas jurídicas de tenencia existentes. En la región pueden encontrarse diferentes formas de propiedad, así como de tipos de contratos y acuerdos en torno a las viviendas y las tierras. Por ejemplo, modalidades diversas de arriendo, acuerdos de préstamos de vivienda, propiedad de la vivienda en forma cooperativa, viviendas de emergencia, tenencias en asentamientos informales, incluida la ocupación de tierras, y diversas formas de propiedad individual, colectiva y étnica. “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, y el hostigamiento u otras amenazas”⁵.

Los diferentes tipos de acuerdos que realizan las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en la región sobre las viviendas que ocupan, incluye una amplia variedad de contratos entre privados con mayor o menor formalidad; respecto de todos ellos, el PIDESC garantiza la prohibición de desalojos forzados. Si bien la seguridad jurídica es el eje de esta Guía Legal, teniendo en cuenta que se refiere principalmente a los derechos de las personas refugiadas y migrantes, también es necesario considerar los siguientes elementos para identificar si estamos frente a una vivienda adecuada y su garantía como derecho humano:



Algunos elementos a tener en cuenta para considerar si una vivienda constituye una vivienda adecuada

- a. Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.** La vivienda debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- b. Gastos soportables.** Los gastos que supone el pago de la vivienda deben ser de un nivel que no impida el logro de otras necesidades básicas.
- c. Habitabilidad.** La vivienda adecuada es aquella que brinda protección de los cambios del clima y garantiza la seguridad física de los ocupantes.
- d. Asequibilidad.** Debe concederse a las personas mayores, los niños, niñas y adolescentes, las personas que viven con discapacidad, los enfermos terminales y otras personas con necesidades especiales, independientemente de su condición diferenciada, el acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- e. Ubicación.** La vivienda adecuada debe permitir el acceso a las opciones de empleo, servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, niñas y adolescentes, escuelas y otros servicios sociales necesarios para el grupo familiar.
- f. Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, sus materiales de construcción y las políticas en que se apoyan deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad étnica, por ejemplo, de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Se debe tener en cuenta que el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos humanos contenidos en el PIDESC⁶, como el derecho a la salud, la educación; tampoco de los derechos incluidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como la vigencia del derecho a la libertad de expresión (Art. 19), de asociación (Art. 22), de elegir la residencia (Art. 12); y, el derecho a no ser objeto de interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia o el hogar, constituyen elementos esenciales para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

Resulta importante destacar para esta Guía Legal, que el derecho a la vivienda adecuada depende de la garantía de acceso a mecanismos judiciales efectivos que lo reconozcan como un derecho humano. Tres aspectos claves⁷ para el acceso a la justicia sobre el derecho a la vivienda adecuada son:

- **Interpretación de las cortes:** Los sistemas de justicia deben ajustar el derecho interno a las obligaciones internacionales en derechos humanos, de lo contrario, podría generarse responsabilidad internacional del Estado. Por ejemplo, cuando un juzgado, un tribunal o una inspección de policía, aprueba un desalojo sin asegurar una alternativa de vivienda adecuada, el derecho a la alimentación y la salud, este organismo está violando estándares internacionales de derechos humanos⁸.



- **Decisiones administrativas:** En todo caso siempre debe existir la posibilidad de acceder a un sistema de justicia independiente de los gobiernos y a un recurso judicial efectivo.⁹ El derecho a acceder a la justicia sólo será completo si es posible la intervención de un órgano judicial independiente en casos de decisiones administrativas que estén en contravía del derecho a la vivienda adecuada.
- **Seguimiento de las cortes a sus decisiones:** El aparato de justicia, a través de sus juzgados o tribunales, no debe perder la competencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones. En algunos países de la región, en materia constitucional, los jueces mantienen la competencia hasta que se garantice completamente la realización de los derechos humanos y las víctimas pueden volver a solicitar su intervención en cualquier momento.



©NRC/ Nadège Mazars

2. ¿Qué es un desalojo forzado?

El Comité DESC define el desalojo forzado 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 ni permitirles su acceso a ellos”¹⁰.



Puede verse en la definición del Comité DESC que los elementos fundantes, para determinar que estamos frente a un desalojo forzado, son los siguientes:



Elementos fundantes para determinar si es un desalojo forzado

- a. Traslado, remoción, expulsión de personas, familias o comunidades;** es decir que sean forzadas a salir de las viviendas o tierras que ocupan bajo cualquier título legal o careciendo de un título que los respalde.
- b. Que sea contra su voluntad,** bien sea mediante violencia, amenazas, situaciones de hecho o procedimientos arbitrarios.
- c. Que el desalojo se haga sin la protección legal** basada en estándares de derechos humanos, en los cuales se garantice, entre otros, el acceso a la justicia, mecanismos de consulta y una alternativa de vivienda o tierra que impida quedar en una situación de calle y en violación de otros derechos humanos.

No en todos los casos los desalojos están prohibidos; por ejemplo, cuando existen viviendas en riesgo de desastre por tratarse de terrenos inestables, o cuando una autoridad judicial civil restituye un bien al propietario por incumplimiento de un contrato privado. Sobre esto último, países como Ecuador, Colombia, Chile, Perú, entre otros, prevén en su legislación interna, procesos administrativos o judiciales de desalojo por incumplimientos de los contratos por parte de los arrendatarios. Estos procedimientos reciben diversas denominaciones. Por ejemplo, suelen llamarse desahucios, lanzamientos, etc.

Ahora bien, aunque en estos casos los desalojos están permitidos, se debe tener presente que incluso en tales situaciones, se podría llegar a configurar un desalojo forzado si el proceso no cumple con las obligaciones internacionales de derechos humanos; como, por ejemplo, cuando no respeta estándares de derechos

humanos como el debido proceso. Asimismo, pueden involucrar otras vulneraciones a derechos humanos, cuando están afectados por amenazas, agresiones, violencia sexual, o vías de hecho, o cuando no se le ha permitido al arrendador tener acceso a la justicia.

El desalojo es diferente al despojo. El despojo es la privación arbitraria o ilegal de los derechos de propiedad o posesión sobre una tierra o vivienda, mientras el desalojo no implica ser propietario o poseedor de la tierra¹¹, solamente habitarla independiente de los derechos de propiedad que se tengan sobre ella basado en el derecho humano a una vivienda adecuada, como es el caso de las personas refugiadas o migrantes que son arrendatarios o que usan una tierra pública para construir un alojamiento temporal.

Temporalmente la vivienda puede encontrarse en varias etapas. Cada etapa marca unas dinámicas y necesidades específicas en cuanto a la protección de las personas¹². Los equipos en terreno deben poder determinar en cuál de estos momentos se encuentran las personas o comunidades, para así adecuar su respuesta:





3. Enfoques diferenciales y el derecho a una vivienda adecuada.

Instrumentos legales en el contexto de los desalojos forzados

En este Capítulo se hace un balance de las principales obligaciones internacionales de los Estados con relación a las poblaciones que tienen necesidades especiales de protección. Uno de los aspectos más importantes para adelantar las acciones de defensa del derecho a una vivienda adecuada y a no ser desalojado de manera forzada, es la identificación de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, y las afectaciones desproporcionadas que sufren.



En este Capítulo se presentan los instrumentos jurídicos y las recomendaciones hechas por los organismos internacionales para cada enfoque diferencial. Estos tienen la potencialidad de ser utilizados para acompañar a las personas refugiadas y migrantes desde las organizaciones, según los tipos de tenencia de viviendas que ocupen (Capítulo 4), y las medidas de mitigación de desalojos que se utilicen, y que se proponen en esta Guía Legal (Capítulo 5).

A. Interseccionalidad

En primer lugar, para el análisis de los efectos de los desalojos forzados sobre poblaciones vulnerables se debe tener en cuenta que pueden existir varias identidades o condiciones en las personas. Una persona puede pertenecer a la vez a más de un grupo en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, una mujer indígena, refugiada, de la tercera edad y que vive con discapacidad) y, por tanto, sufrir múltiples manifestaciones de discriminación o incrementar su afectación en razón de ello.

En segundo lugar, en la Recomendación General No. 25 sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, el Comité observó que la discriminación racial no siempre afecta a las mujeres y a los hombres en igual medida, ni de la misma manera, teniendo en cuenta que determinadas formas de discriminación racial a las mujeres las afectan en mayor medida que a los hombres¹³, por ejemplo, la violencia sexual a determinados grupos raciales, o la esterilización forzada de las mujeres indígenas.

En el mismo sentido, el *Compendio sobre la igualdad y no discriminación de la CIDH*, realiza una amplia revisión sobre los instrumentos, mecanismos e informes en que el organismo se ha pronunciado sobre la discriminación interseccional de grupos en situación de vulnerabilidad¹⁴. Se insta a los Estados a considerar la intersección de los factores de discriminación tales como la raza, edad, etnia, etc., a que se ven expuestas mujeres, niños y niñas, personas LGTBI, e incluso defensores de derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha reconocido la situación de discriminación interseccional de las mujeres que resultan afectadas, debido a la convergencia de varios factores de discriminación, tales como su condición de niñas o mujeres, indígenas, que viven con VIH, en situación de pobreza, entre otros. Discriminaciones que representan un obstáculo para el acceso, realización y/o protección de los derechos humanos de las afectadas¹⁵.

La mirada interseccional permite entender la complejidad de las afectaciones y las múltiples dimensiones de la discriminación. Las políticas públicas sobre vivienda y las decisiones judiciales sobre ellas, deben considerar un análisis de interseccionalidad en su manejo de los casos de riesgo de desalojos o eventos de desalojos, con la finalidad de garantizar los derechos de las personas refugiadas y migrantes.

A continuación, presentamos los principales instrumentos internacionales, en relación con los enfoques diferenciales, que pueden aplicarse en los casos de desalojo de la región.

B. Personas refugiadas y migrantes

La dinámica regional actual de movilidad humana proveniente de Venezuela, si bien parte de la crisis general de este país, tiene distintas formas, temporalidades y motivaciones¹⁶. Sin consideración al estatus migratorio o la situación concreta de la movilidad internacional, debemos reconocer que las personas refugiadas y migrantes se encuentran en un estado permanente de vulnerabilidad, expuestos a diferentes tipos de violencia y violaciones de sus derechos humanos, incluyendo diversas formas de discriminación¹⁷. Por tanto, se requiere una protección diferenciada que tenga en cuenta sus condiciones específicas¹⁸. En particular, la protección cobra especial relevancia en aquellos casos en que la causa de su huida ha sido su persecución o graves violaciones de sus derechos humanos en Venezuela, caso en el cual podría ser objeto de protección internacional como persona refugiada. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, “ACNUR”) ha hecho un llamado a los Estados para que otorguen esta protección de manera oportuna y adecuada a las personas de Venezuela, mediante los mecanismos nacionales dispuestos para tal fin. Igualmente, indicó que dichos mecanismos deben garantizar derechos básicos, como el acceso a albergue¹⁹.

Varios instrumentos regionales e internacionales han consagrado a favor de las personas refugiadas y migrantes el derecho a una vivienda adecuada, así como disposiciones contra el desalojo forzado (Principios Interamericanos sobre Derechos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas²⁰).

Comúnmente las personas refugiadas y migrantes se encuentran barreras adicionales para acceder a una vivienda y/o evitar desalojos, por motivos que pueden incluir las condiciones de empleo, la xenofobia, el racismo, la falta de documentación que regularice su situación migratoria o la falta de permisos laborales, entre otros.

El temor de ser expulsados de los países de acogida por no tener regularizada su situación migratoria, se ha convertido en un factor de amenaza para desalojarlos forzosamente de viviendas en arriendo. Este temor también ha ocasionado que las personas refugiadas y migrantes: i) no visibilicen su tenencia sobre viviendas en asentamientos informales en los que están en riesgo de ser desalojados; ii) no accedan a la justicia; y/o iii) no busquen asesoría u orientación sobre su situación y sus derechos.

Adicionalmente, en ocasiones el desalojo o riesgo de desalojo puede tener lugar en zonas de conflicto armado, o en situaciones en que actores armados al margen de la ley intervienen en la administración o manejo de las propiedades.

Finalmente, en algunos países como Colombia, las personas refugiadas y migrantes pueden decidir abandonar la vivienda a causa de una acumulación de cánones sin pagar y con el propósito de evitar mayores problemas con los arrendadores.



Recomendaciones para el abordaje de casos de desalojo forzado de personas refugiadas y migrantes

- De forma preventiva, se debe asegurar el acceso a información amigable y asesoría sobre los procesos nacionales de regularización de documentación a personas refugiadas y migrantes, así como sobre los trámites para la emisión de permisos de trabajo y el seguimiento permanente de estas solicitudes. Estas acciones son fundamentales para evitar desalojos forzados basados en el estatus migratorio y/o tipo de documentación.
- La activación de campañas de sensibilización en las comunidades de acogida sobre las realidades y amenazas que enfrentan las personas refugiadas y migrantes de Venezuela permite que se comprenda su situación, genera empatía y activa su participación en las comunidades.
- La capacitación a personas refugiadas y migrantes de Venezuela sobre su derecho a la vivienda adecuada y los derechos relacionados con el mismo, incluyendo su derecho a no ser desalojados de manera forzada.
- Para la prevención y medidas de protección dirigidas a la mitigación de los desalojos forzados, se deben reconocer los procesos organizativos de las personas refugiadas y migrantes, así como fortalecer sus capacidades de intervención en casos concretos.
- La participación de autoridades civiles de migración y de organismos de control o derechos humanos en situaciones de riesgo de desalojo o desalojo cuando existan personas refugiadas o migrantes, es clave para garantizar sus derechos, independientemente de su estatus migratorio.
- Actividades de sensibilización y fortalecimiento de capacidades de autoridades con competencias específicas relacionadas con desalojos, mediación y/o respuesta ante desalojos forzosos para transversalizar y asegurar la protección de personas refugiadas y migrantes.
- La adecuación normativa y la adopción de medidas de cualquier índole, incluyendo la eliminación de barreras normativas y prácticas, para asegurar a las personas refugiadas y migrantes el acceso a la justicia y a la protección por parte de autoridades policiales y civiles cuando enfrentan riesgo de desalojo o son víctimas de un desalojo forzoso.
- Realizar campañas de información sobre los procesos nacionales para el reconocimiento del estatus de refugiado y otros mecanismos de protección internacional. Igualmente, deberá identificarse los casos en que ya se han presentado las solicitudes correspondientes y/o iniciado los trámites respectivos. Frente a tales casos, deberá llevarse a cabo un seguimiento y ejercer las acciones necesarias para garantizar las medidas de protección.
- Las personas refugiadas y migrantes pueden llegar a tener afectaciones adicionales como ser víctimas de violencia sexual o desplazamiento interno, entre otras, por lo cual teniendo en cuenta estas situaciones, deben ser orientados hacia las rutas de protección establecidas para cada uno de estos casos.

C. Enfoque de género

La tierra, la vivienda y la propiedad son temas que, en América Latina, han sido tradicionalmente gestionados y controlados por hombres. Los derechos de las mujeres sobre las propiedades, al interior de las familias y las comunidades, ha sido limitado, lo cual constituye una discriminación²¹ que las margina de las decisiones que deben tomarse sobre las viviendas y las tierras (contratos, escrituras, derechos de herencia, entre otros). “La interdependencia que existe entre los derechos de las mujeres resalta la importancia de que puedan reclamar sus derechos a una vivienda adecuada y a la tierra, a fin de reducir la amenaza de que sufran la discriminación, diferentes tipos de violencia, la negación a la participación política y otras violaciones de sus derechos humanos económicos”²².



©Save the Children /Sacha Myers

Las mujeres y los desalojos forzados

En los casos en que una familia o una comunidad estén en riesgo de ser desalojados o se presenta un desalojo, la afectación de las mujeres suele ser mayor que la de los hombres; muchas pueden encontrarse embarazadas, lactando o ser madres cabeza de hogar. Dar cuenta de la carga desproporcionada que sufren, resulta clave para su defensa. También una vez se dan los desalojos y se quedan sin hogar, se les expone a mayores riesgos de violencia y abuso sexual²³.

En América Latina, en situaciones de riesgo de desalojo forzado o eventos de desalojo, los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, por lo general, son poco considerados. No existen políticas públicas sobre vivienda o acceso a la misma, que tengan en cuenta las condiciones y necesidades especiales de las mujeres en



los desalojos²⁴. En múltiples informes de los Relatores y Relatoras Especiales sobre una vivienda adecuada, se ha insistido en la necesidad de reforzar los marcos jurídicos nacionales para proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y adecuar el papel de las cortes, para poner fin al desfase entre los marcos legales y el acceso real de las mujeres a la vivienda²⁵.

Diversidad sexual, de género y corporal

La CIDH identificó que la falta de vivienda en personas con identidad sexual o de género diversa aumenta su riesgo de ser víctimas de distintos tipos de violencia. Igualmente, en ocasiones esta carencia se encuentra relacionada con dinámicas de prostitución forzosa, sexo por supervivencia, entre otras. En el caso de los y las jóvenes LGBT sin vivienda, la CIDH ha manifestado que “experimentan tasas más altas de ataques físicos y sexuales y una mayor incidencia de problemas de salud mental”²⁶.



Recomendaciones para el abordaje de casos de desalojo forzado con enfoque de género

- En el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones judiciales, se debe partir por reconocer la desigualdad de acceso a la vivienda y las tierras por parte de las mujeres. Ese reconocimiento debe materializarse en acciones afirmativas y decisiones judiciales que contribuyan a disminuir esa brecha. La realización del derecho a la vivienda para las mujeres debe partir de “el necesario acceso a los derechos a la tierra y al territorio”²⁷.
- Las políticas públicas deberán incluir, entre otros aspectos: i) La protección de las mujeres contra la violencia doméstica que pueda provocar que abandonen sus viviendas; ii) Medidas que permitan a las mujeres tener “acceso, a un precio asequible, a servicios públicos, como el agua, la electricidad”²⁸, educación, y servicios de salud; iii) La garantía de acceso a las mujeres a refugios temporales durante períodos más largos; iv) El acceso a créditos de vivienda sin factores de discriminación.
- Cuando exista riesgo de desalojo o desalojos en marcha, se debe poner en conocimiento de la situación a las entidades públicas que tienen líneas de atención especializadas en mujeres y personas con diversidad sexual y de género, por ejemplo: secretarías de la mujer, programas de atención a la diversidad sexual y de género, casas de la mujer, etc. Así mismo, identificar las redes de ayuda disponibles para mujeres, tales como albergues, centros de salud, etc.
- Hacer uso de herramientas para caracterizar, en cada caso, las necesidades especiales de las mujeres y las personas LGBTI en los programas de acceso a vivienda adecuada, ofrecimiento de viviendas alternativas, consultas, reubicaciones, desalojos, manejo de albergues, entre otros. Estas herramientas deben ser integradas a las consultas y construcción de planes alternativos de vivienda y sus conclusiones consideradas en su implementación²⁹.
- Es importante la promoción de la participación de las mujeres en las políticas públicas de acceso al mejoramiento de las condiciones de vivienda y acompañamiento de mujeres en acciones judiciales que persigan la garantía de su derecho a la vivienda y su reparación cuando éste haya sido violado.



©ACNUR/ Hugo Fuentes

D. Enfoque de niños, niñas y adolescentes

La vigencia del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes cobra gran importancia en situaciones de riesgo de desalojo o desalojo forzado en el que estén involucrados menores de edad, y con mayor énfasis cuando se trate de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de sus padres o familias. El derecho a una vivienda adecuada es un elemento fundamental para el desarrollo de las obligaciones de los Estados en relación con el interés superior del niño, y debe reflejarse en las políticas públicas de vivienda y en las garantías que deben tener en los procesos de desalojo de las viviendas que habitan³⁰.

La falta de vivienda adecuada y los desalojos forzados tienen impactos profundos en los niños, niñas y adolescentes dadas sus necesidades físicas, emocionales y sociales. “La salud, el progreso educativo y el bienestar general de los niños están profundamente influidos por la calidad de la vivienda que habitan”³¹. En especial, la carencia de vivienda adecuada eleva las tasas de mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años, dada la contaminación en espacios cerrados, debido a la ventilación insuficiente y la mala calidad de las cocinas³².



Frente a su salud mental, la carencia de vivienda en niños, niñas y adolescentes, puede ser un factor de vulnerabilidad exponiéndolos a diversos problemas emocionales como la agresión, el retraimiento, el insomnio y la ansiedad³³.

En cuanto a la ubicación de la vivienda, ésta resulta fundamental para asegurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a escuelas y servicios de educación. Cuando la vivienda se encuentra muy alejada de estos lugares, o si el transporte es inexistente o demasiado caro, es difícil que los niños, niñas y adolescentes puedan recibir educación³⁴.

Sobre los impactos de los desalojos forzados, éstos tienen múltiples efectos sobre los niños, niñas y adolescentes, incluyendo su afectación sobre el derecho de educación, que en muchas ocasiones puede verse interrumpido a causa del desalojo. Aún más, “se considera que el efecto de los desalojos forzados en el desarrollo de los niños es similar al de los conflictos armados”³⁵. Debe tenerse en cuenta que, en casos de niños, niñas y adolescentes, personas refugiadas y migrantes, el impacto es todavía mayor cuando están indocumentados³⁶. En estos casos, el riesgo de apatridia y de invisibilidad de sus derechos humanos es aún más alto.



Recomendaciones para el abordaje de casos de desalojo forzado de niños, niñas y adolescentes

- Debe asegurarse que los niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes gocen de los mismos derechos humanos que los nacionales en cuanto a la garantía de sus derechos en procesos de desalojo, incluyendo el acompañamiento de autoridades, la reubicación, el no uso de la violencia, el retiro y protección de sus pertenencias, etc.
- Se hace necesario visibilizar la presencia de niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes en las situaciones de riesgo y en las diligencias de desalojo, mediante caracterizaciones y censos que se realicen con ocasión de los mismos y que tengan en cuenta las necesidades especiales y los peligros a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes, principalmente aquellos que están indocumentados. Ver el cuadro de Check – List que se presenta a continuación, sobre aspectos a tener en cuenta para los censos.
- En todas las situaciones relacionadas con desalojos donde haya niños, niñas y adolescentes afectados, se debe exigir la presencia de entidades encargadas de la protección de menores de edad y la activación de rutas de atención en casos en que los menores estén en riesgo. Tales riesgos pueden incluir la persecución, situaciones de violencia doméstica, abuso, explotación y aquellos relacionados con la separación familiar. Es importante identificar y activar las medidas de protección internacional disponibles así como los protocolos de reunificación familiar.
- Los planes de vivienda alternativa o reubicación temporal en albergues deben considerar la disponibilidad de espacios para garantizar su adecuado desarrollo físico y mental.
- En caso de identificar afectaciones a la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, se deberá proveer la atención necesaria para restablecer el bienestar de los mismos.



Lista de verificación

Aspectos que deben incluirse en las preguntas de censos de niños, niñas y adolescentes.

✓ ✗

- Información básica (edad, género, sexo, etc.)
- Composición familiar
- Niño, niña o adolescente que son cabeza de hogar
- Niño, niña o adolescente que son cabeza de hogar
- Condiciones de hacinamiento en la vivienda
- Acceso a educación y circunstancias relacionadas
- Trabajo forzado
- Abuso o violencia sexual o riesgo
- Maltrato físico o emocional o riesgo
- Riesgo de quedar en situación de calle como consecuencia del desalojo
- Riesgo de reclutamiento forzoso
- Riesgo de caer en redes de trata o tráfico de niños, niñas y/o adolescentes

E. Enfoque étnico

Los instrumentos internacionales que han suscrito los países de la región³⁷, establecen que, tratándose de pueblos indígenas, la relación de los Estados con las comunidades o familias de estos pueblos, independientemente de que sean nacionales o no, está basado en el reconocimiento como miembros de pueblos bajo la protección del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, “OIT”).

En especial, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha sido muy dinámico en la protección contra los desalojos forzados de familias pertenecientes a pueblos indígenas en tierras de uso público, otorgando medidas cautelares en casos de desalojos forzados en los que se ha hecho un uso desproporcionado de la fuerza, destrucción de sus viviendas o de sus fuentes de subsistencia³⁸. Estas situaciones han sido calificadas como de “emergencia humanitaria”, en tanto se encontraban sin vivienda, acceso a agua, servicios de salud, energía eléctrica y sanitarios. Los casos de desalojos de pueblos indígenas, afrodescendientes u otros protegidos por el Convenio 169 de la OIT, pueden estar vinculados a desplazamientos internos contra los cuales deben ser protegidos en cada Estado, basado en las obligaciones internacionales de los Estados (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. ONU 1997)



En el caso de asentamientos indígenas en zonas privadas, referimos la Resolución 03/2018³⁹ de la CIDH por su importancia para las situaciones que viven los indígenas de Venezuela en los países de acogida. La CIDH ordenó al Estado de Guatemala adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och, que fueron desalojadas de un área que estaba siendo reclamada como propiedad por un tercero. La CIDH señaló que el Estado no previó ningún plan de traslado o reubicación de las familias, por lo cual se encontraban en una situación de gran vulnerabilidad.

En el caso de albergues o viviendas temporales de acogida, además de las condiciones de habitabilidad, acceso a servicios públicos y seguridad, estos deben observar la adecuación cultural, a la que hace referencia la Observación No. 4 del Comité DESC. En estas situaciones, la CIDH ha solicitado a los Estados parte, que cuando se trate de familias indígenas, estos albergues se adecuen a las culturas de los pueblos étnicos⁴⁰.



Recomendaciones para el abordaje de casos de desalojo forzado de pueblos indígenas, afrodescendientes u otros pueblos reconocidos como étnicos

- Reconocer que se trata de un sujeto colectivo protegido por el convenio 169 de la OIT. Si bien las políticas públicas, programas estatales o de organizaciones nacionales e internacionales, pueden estar dirigidos a atender una familia, los programas que los materializan deben reconocer la pertenencia étnica a un pueblo indígena o afrodescendiente (u otros) y, por lo tanto, vincular en su acción, la protección de su identidad con el pueblo étnico de origen.
- Establecer contacto con organizaciones indígenas o étnicas que gestionan los derechos de los pueblos indígenas u otros pueblos, o que los representan en la región. Cuando sea posible y cuando esta práctica no eleve la exposición o el riesgo, contactar las autoridades étnicas del país de origen, para informarse de la forma en que deban ser atendidos y protegidos.
- Integrar en programas de alternativas de vivienda, albergues o reubicación, la adecuación cultural de los espacios. Los planes de reubicación familiar o colectivos deben ser parte de planes consultados con los miembros de los pueblos indígenas o afrodescendientes interesados.
- Las acciones humanitarias o planes de vivienda donde se planeen, por ejemplo, reubicaciones, traslados a contextos urbanos o integraciones locales, deben evitar la dispersión de familias, la afectación de sus prácticas culturales o los medios de subsistencia, que impliquen una separación definitiva de su cultura o que no consideren el retorno a sus comunidades como una alternativa.

F. Enfoque de personas que viven con discapacidad

De acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas, los Estados parte se comprometen a adoptar medidas para eliminar la discriminación contra este grupo poblacional en cuanto a la promoción y suministro de viviendas (Art. III, 1. a.).

En este sentido, desde el punto de vista de la habitabilidad, las políticas públicas de acceso a vivienda deben considerar en sus diseños, viviendas que puedan ser habitadas de forma segura y adaptada para el uso de personas que viven con algún tipo de discapacidad. En los programas de vivienda deben considerarse las necesidades especiales de acceso, movilidad y uso de las personas que viven con discapacidad. Igualmente, desde Naciones Unidas, se ha reconocido que tales viviendas deben permitir a las personas vivir de forma independiente, y ser incluidas en la comunidad⁴¹.

En lo que respecta a la accesibilidad a espacios físicos de personas con discapacidad desde la teoría del **diseño universal y el ajuste razonable** se ha buscado garantizar el acceso a un bien o servicio sin ningún tipo de barreras ni discriminación alguna, en condición de igualdad y autonomía, a todo ciudadano que ejerce sus derechos⁴².

El diseño universal de acuerdo a la Convención busca que todos los espacios por construir y los servicios que se propongan, prioricen la diversidad humana, la seguridad, el confort, la eficiencia y la equidad, entre otros. Incluye las necesidades para la interacción del mayor número de personas incluidos adultos mayores, personas obesas, personas con estatura excesivamente alta o baja (incluyendo niños), mujeres embarazadas y personas con discapacidad.⁴³

Se trata, por ejemplo, de la implementación de rampas, controles de acceso, medidas mecánicas (ascensores, sistemas automáticos), pasamanos, escaleras, puertas deslizantes, mobiliario de estancia y espera, dotación de elementos auxiliares y complementarios (baños, cafeterías, puntos de información), condiciones ambientales (iluminación), superficie guía y/o facilidades sensoriales.

La accesibilidad al medio físico tiene en cuenta especialmente a las personas con discapacidad física y movilidad reducida, usuarios de bastón, caminadores, muletas, y sillas de ruedas; personas de talla baja, y personas con discapacidad visual. De igual forma, para determinar la accesibilidad al medio físico se requiere un diagnóstico de la accesibilidad de la infraestructura actual para determinar ajustes razonables.

G. Enfoque de persona mayor

La protección de las personas mayores está especialmente asociada a la garantía efectiva de una vivienda adecuada, sobre todo si se considera el impacto que tiene la vivienda en la posibilidad de tener tratamientos de salud adecuados y en el acceso a cuidados especiales.

Basada en esta necesidad de protección, la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, reconoce la necesidad de protegerlos, consagrando los derechos particulares de esta población, dentro de los que se encuentran el derecho a una vivienda digna y adecuada (Art. 24), y a un sistema integral de cuidados que provea vivienda (Art. 12).

En Colombia, la Corte Constitucional ha reiterado la obligación del Estado de proteger de forma especial a las personas mayores, mediante la garantía de sus derechos, en particular, el derecho a una vivienda digna y a la reubicación definitiva, incluso en aquellos casos en que el desalojo se realiza por motivos de seguridad, so pena de exponerlas a una situación de mayor vulnerabilidad⁴⁴.





©Plan International/ Gina Piñeros

H. Enfoque de personas con condición crítica de salud

En general, el estado y los síntomas de las enfermedades pueden empeorar a causa de la falta de vivienda o de una vivienda adecuada, de manera que la realización de este derecho cobra especial relevancia en este grupo poblacional. Así, como se ha mencionado a lo largo de este documento, las condiciones de disponibilidad y habitabilidad implican, por un lado, la provisión de servicios tales como agua potable y saneamiento, y, por otro lado, la garantía de seguridad contra riesgos para la salud, tales como frío, viento, lluvia, etc. Igualmente, la vivienda debe estar situada fuera de zonas contaminadas y su ubicación debe permitir a las personas poder acceder a servicios de salud.

De conformidad con lo anterior, el Comité DESC reconoció que las personas con enfermedades terminales deben tener prioridad en cuanto a la asequibilidad de vivienda adecuada⁴⁵. Por su parte, el Relator Especial sobre la vivienda adecuada, identificó una serie de grupos poblacionales que por sus particulares condiciones requieren protección especial, entre los que se encuentran las personas con problemas de salud, incluyendo las personas con necesidades complejas, aquellas afectadas por el VIH/SIDA y aquellas con enfermedades críticas⁴⁶.



Recomendaciones comunes para personas que viven con discapacidad, adultos mayores y personas con situación crítica de salud

- Desde el punto de vista de la disponibilidad, se debe propender porque las políticas de oferta de vivienda consideren líneas de acceso a viviendas, que tengan en cuenta tanto sus necesidades específicas, como la existencia de planes de acceso, mediante compra, viviendas gratuitas o arriendo.
- Acompañar los procesos de censo o caracterización, que describan las necesidades específicas que deben tener las viviendas alternativas o albergues, para garantizar la habitabilidad de personas que viven con discapacidades, adultos mayores o personas con situación crítica de salud, así como incluir sus necesidades en los procesos judiciales sobre desalojos que puedan afectarlos.
- En el caso de oferta de vivienda alternativa como consecuencia de los procesos de desalojo, tanto las viviendas como los alojamientos o albergues ofrecidos, deben contar con las adaptaciones necesarias para garantizar que puedan ser usadas por personas que viven con discapacidad, adultos mayores y personas con situación crítica de salud.
- Verificar y velar por que cualquier procedimiento de desalojo se haga con observancia de las medidas y/o necesidades médicas o de protección especial, incluyendo la notificación adecuada de los desalojos según las condiciones específicas de los afectados.
- Acompañar a las personas que viven con discapacidades, adultos mayores o personas con condición crítica de salud, durante las situaciones de desalojo para asegurar la garantía de sus derechos.
- Incluir en los protocolos sobre desalojos que construyan las organizaciones o las comunidades (o solicitar que se incluya en los protocolos estatales), las rutas de atención específica a esta población y la referencia a entidades competentes.

4. Derecho a la vivienda adecuada de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela según el perfil de tenencia de sus viviendas

Debido a la escasez de vivienda, las dificultades de acceso a la misma y/ o la materialización de un desalojo, grupos o familias de refugiados y migrantes de Venezuela, se ven obligados a ocupar espacios de uso público, entendiendo por tales, bienes de propiedad de las entidades oficiales, que se encuentran destinados para el uso de todos los habitantes de una localidad, tales como calles, parques, terminales de transporte, etc.



A. Arrendamientos de viviendas o tierras

De acuerdo con la Encuesta Regional sobre desalojos realizada por la Plataforma R4V, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela establecen diferentes tipos de contratos privados con propietarios de viviendas en la región para establecerse temporalmente. Estos acuerdos pueden ser de arrendamiento, de uso (comodato) o préstamo, de una parte, o la totalidad de una vivienda, entre otros; y, pueden ser escritos o de carácter verbal. Los contratos verbales gozan en principio del mismo valor que los contratos escritos, aunque en el momento de establecer su alcance, pueden dar lugar a conflictos de interpretación. Estos contratos se realizan con base en las leyes civiles de cada país, y especifican los derechos y obligaciones de cada parte dentro de cada tipo de contrato.

En el caso de los contratos de arrendamiento sobre tierras, viviendas o habitaciones que, suelen realizarse por meses, semanas o días, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, conservan su derecho a una vivienda adecuada, y en especial, a no ser víctimas de desalojos forzados. Asimismo, en caso de incumplimientos del contrato de arrendamiento (por ejemplo, falta de pago, usos diferentes, incumplimiento de reglas de convivencia, etc.), las personas refugiadas y migrantes tienen derecho a que el desalojo sea determinado/ordenado por la autoridad competente como resultado de procesos administrativos o judiciales previstos en la legislación interna donde se respetaron todas las garantías formales y materiales del debido proceso. Se han identificado dos tipos de desalojos en este tipo de contratos:

1. Desalojos derivados de procesos judiciales o administrativos.

En estos, una autoridad judicial o administrativa, según cada país, ordena un desalojo por incumplimiento del contrato de arrendamiento. Aún en estos casos, el proceso judicial o administrativo, debe tener en cuenta los siguientes estándares del PIDESC⁴⁷:



Estándares del PIDESC en un proceso judicial o administrativo de desalojo

- a. **La oportunidad de consultar a las personas afectadas** sobre la composición del hogar y sus necesidades particulares.
- b. **Ofrecer asistencia jurídica**, garantías de acceso a la justicia y un proceso basado en el derecho a un debido proceso, incluido el derecho a presentar recursos frente a las decisiones judiciales y/o administrativas.
- c. **Proveer un aviso** adecuado y razonable con antelación al desalojo.
- d. **Contar con presencia de funcionarios del gobierno** y de otras instituciones competentes en el desalojo, e identificar todas las personas que participan en el desalojo, y conocer las competencias de cada autoridad.
- e. **Considerar los derechos de grupos de especial protección** como niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, etc., e identificar sus necesidades especiales.
- f. **Garantizar una alternativa de vivienda** o albergue acordada con los desalojados que evite a las personas quedar en condición de calle, cuando los afectados no dispongan de recursos económicos.
- g. **El desalojo forzado** no puede ordenarse como medida punitiva.
- h. **Debe garantizarse a las personas afectadas** la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que sean privadas como consecuencia del desalojo.
- i. **Facilitar oportunamente a los interesados**, información sobre los desalojos previstos y, cuando hay lugar, los fines a que se destinan las tierras o viviendas desalojadas.
- j. **Los desalojos no deben realizarse** cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo el consentimiento de las personas afectadas.

El Comité DESC, a través de la activación del Protocolo Facultativo del PIDESC, estableció la posibilidad de presentar a dicho Comité DESC comunicaciones individuales sobre violación al derecho de vivienda adecuada⁴⁸. En el caso de contratos entre particulares, el Comité DESC ha ordenado a los Estados parte, el ofrecimiento de alternativas de vivienda para aquellas personas que carecen de recursos para proveerse una. En el caso de Ben Djazia contra España (2015), el Comité DESC estableció que el Estado conserva sus obligaciones de garante de las obligaciones del PIDESC, aunque el desalojo sea ordenado por un juez y se trate de contratos de arrendamientos entre privados⁴⁹, por tanto, las personas no deben quedar en una situación que constituya una violación del PIDESC o de otros de sus derechos humanos.



Contexto de arrendatarios y arrendadores en medio de la emergencia sanitaria de la Covid-19.

La emergencia sanitaria por la Covid-19 ha ocasionado la pérdida de millones de empleos y ha afectado gravemente los ingresos de poblaciones que viven del comercio informal, como es el caso de la población venezolana que ha migrado a los países de la región. Esto ha obligado a los gobiernos locales y nacionales a expedir leyes o decretos temporales, para aliviar la situación de arrendatarios o tenedores de viviendas⁵⁰. Si bien no se trata de instrumentos legales especiales para personas refugiadas y migrantes, estas leyes han contribuido a mejorar temporalmente su situación, y han activado la posibilidad de llegar a acuerdos entre arrendatarios y arrendadores, dejando un espacio importante para ampliar esfuerzos de mediación por parte de terceros, bien sea organizaciones públicas o privadas⁵¹.

Sin embargo, a pesar de que estos decretos y leyes han sido una herramienta para proteger a las personas durante los primeros meses de la pandemia, su vigencia fue solo de pocos meses en varios países, dejando expuestos a riesgos de desalojo a la población más vulnerable. Lo anterior, a pesar de las recomendaciones expresadas por la Relatora Especial de Vivienda Adecuada de la ONU, sobre la necesidad de medidas de alivios a los arrendatarios mientras se prolongue la pandemia de la Covid-19⁵². En especial, la Relatora llama la atención a los Estados para tener en cuenta las siguientes recomendaciones basadas en el derecho a una vivienda adecuada:



Recomendaciones basadas en el derecho a una vivienda adecuada en el contexto de la pandemia de la Covid-19

- Prohibición de desalojos por atrasos en pagos. Aquellos programados con anterioridad a la pandemia deberán ser suspendidos.
- Congelamiento de los cánones de arrendamiento y prohibición de aumentos, incluido su reajuste regular.
- Prohibición de terminación de contratos de arrendamiento, salvo por comportamientos criminales que afecten otros residentes.
- Garantía de acceso a la vivienda, incluyendo el apoyo financiero.
- Implementación de esquemas de compensación en favor de arrendadores que se vean afectados por la falta de pago con ocasión de la pandemia.
- Asegurar que ningún servicio esencial sea suspendido o negado por la falta o retraso en el pago o el pago incompleto de cánones de arrendamiento o de créditos hipotecarios.

Más allá de las políticas públicas y las decisiones judiciales, la mediación, entendida como la intervención de un tercero aceptado por las partes de un conflicto, para buscar transformarlo, se ha convertido en un instrumento importante para resolver tensiones que se derivan de los contratos sobre viviendas en la región.

Veremos en el Capítulo 5 cómo las experiencias de mediación, en los conflictos entre arrendatarios y propietarios realizados en Ecuador, Brasil y República Dominicana, han resultado una buena práctica para enfrentar las situaciones de riesgo de desalojo o procesos de desalojos en marcha. En estos casos, las mediaciones consideran tanto la situación de los afectados por los desalojos, como la de los propietarios que, en el mercado informal inmobiliario, pueden ser también personas vulnerables.

2. Desalojos bajo coacción, o provocados por el uso de la violencia o situaciones de hecho.

Se trata de situaciones en las que las personas refugiadas y migrantes se ven obligados a salir de las viviendas por diferentes situaciones de violencia o amenazas. Son situaciones que pueden surgir de conflictos entre arrendatarios y propietarios por el incumplimiento del contrato (usualmente por la falta del pago), por la solicitud de entrega de la vivienda sin que medie una causal de incumplimiento (como cuando el propietario la quiere usar para sí o un familiar), o en ocasiones por razones de xenofobia o problemas de convivencia. Lo anterior, independientemente de que sean contratos de arrendamiento escritos o verbales.



©Oxfam/ Mario Niño

En estos casos, puede haber intervención no sólo del propietario, sino también de pandillas o terceros que se encuentran en la zona. Igualmente, en contextos de conflicto armado, puede darse participación de grupos armados al margen de la ley en la gestión de tierras o viviendas. En muchas ocasiones estas situaciones pueden incluir no solo amenazas y violencia, sino acciones de hecho contra las personas refugiadas y migrantes, entre otras, el corte de servicios públicos domiciliarios, retención de bienes o documentos, propuestas inadecuadas, y, acoso y violencia sexual, los cuales son utilizados como mecanismos para presionar el pago del arrendamiento o la expulsión de la vivienda.

Una expulsión de una vivienda por particulares o grupos armados en estas condiciones constituye un delito, bien sea una amenaza, acoso sexual o violación de residencia, etc., que puede variar según la legislación de cada país y debe ser investigado y sancionado⁵³. Las personas expulsadas de una vivienda con el uso de la violencia deben ser consideradas como víctimas de desplazamiento interno de acuerdo con las leyes internacionales⁵⁴, lo que implica un tratamiento bajo los esquemas de atención de víctimas de desplazamiento forzado que existan en cada país para su atención, protección y reparación.



Recomendaciones generales para orientar a los arrendatarios refugiados y migrantes de Venezuela

- Buscar asesoría legal gratuita en ONGS, universidades u organismos de control y derechos humanos (Defensorías del Pueblo, Defensorías públicas, Personerías, Ombudsman, etc.), principalmente aquellas que, además, tengan experiencia en mediación y/o conciliación (Ver Capítulo 5.b. de esta Guía Legal para profundizar sobre mediación). Frente a la asesoría legal, deberá tenerse en cuenta el estado de desventaja manifiesta del arrendatario frente al arrendador, debido al desconocimiento del sistema jurídico en el que está actuando.
- Cuando exista un proceso judicial o administrativo, los afectados deben presentar las necesidades específicas del grupo familiar o comunidad (por ejemplo, la situación de mujeres embarazadas, menores de edad, personas enfermas, personas refugiadas, etc.) ante dichas autoridades, a fin de que sean tenidas en cuenta en el proceso y en las opciones que deban ofrecer las autoridades públicas.
- Obtener la documentación de los contratos, facturas de servicios y de las comunicaciones relacionadas con el arriendo (mensajes de texto, chats, etc.). En el caso de contratos verbales, contar con testigos que den cuenta de las condiciones en que se pactó. Lo anterior, para preparar las acciones legales correspondientes, oponerse a eventuales desalojos forzados o participar en procesos de mediación o escenarios de diálogos.
- Ver en el Capítulo 5. b., las recomendaciones especiales basadas en la experiencia de organizaciones públicas y privadas en materia de mediación y/o conciliación entre propietarios y personas refugiadas o migrantes.
- Cuando el arrendador o un tercero utilice la violencia o las amenazas con el fin de expulsarlos de las viviendas, se recomienda presentar las denuncias ante los organismos de investigación y/o de policía local, que puedan intervenir para proteger a los inquilinos. En situaciones en que estas denuncias puedan ponerlos en mayor riesgo ante grupos armados o terceros, el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos, organismos de control y vigilancia estatal u organismos internacionales, es fundamental para disminuir el riesgo. Ese acompañamiento puede ser, tanto haciendo las denuncias o llamando la atención de la situación, si es conveniente, y/o acompañando en terreno a los afectados con el fin de disminuir el riesgo y evitar los desalojos.
- Al acompañar situaciones de expulsiones de hecho es muy importante evaluar que las acciones que se adelanten no eleven la exposición de los afectados y aumenten su nivel de riesgo. En cada caso se deberá evaluar con las comunidades, las autoridades se deben vincular para ofrecer protección y posibles rutas de reubicación en albergues o casas alternativas seguras.
- En casos de conflicto armado o violencia generalizada, la prioridad debe ser la protección de la vida, libertad, seguridad e integridad física de los afectados, mediante rutas que permitan salir de la vivienda de forma segura, proteger sus bienes y encontrar una vivienda alternativa o un albergue seguros que garanticen la confidencialidad. Se debe vincular organismos de control y protección de los derechos humanos y las entidades que no estén permeadas por los grupos armados en conflicto o que provocan a violencia.



©Oxfam/ Mario Niño

B. Asentamientos en espacios de uso público

Debido a la escasez de vivienda, las dificultades de acceso a la misma y/ o la materialización de un desalojo, grupos o familias de refugiados y migrantes de Venezuela, se ven obligados a ocupar espacios de uso público, entendiéndose por tales, bienes de propiedad de las entidades oficiales, que se encuentran destinados para el uso de todos los habitantes de una localidad, tales como calles, parques, terminales de transporte, etc.

Estas ocupaciones, en algunas circunstancias, pueden obstaculizar servicios públicos como la circulación en vías o el uso de espacios de esparcimiento, como parques⁵⁵. Su ocupación no se deriva de un contrato ni de un acuerdo, sino de la necesidad de tener un lugar donde protegerse. En muchas ocasiones se hacen de forma colectiva y los ocupantes generan algún tipo de organización para cocinar, vigilar y gestionar soluciones.

Los asentamientos en espacios de uso público no generan un derecho de ocupación sobre estas áreas. Sin embargo, en ciertos casos se ha señalado que se debe tener en cuenta el principio de confianza legítima, en virtud del cual, debido a la permisividad o tolerancia del Estado en la ocupación de dichos bienes, las personas han generado una expectativa de solución de vivienda, que obliga al Estado a otorgarles un periodo de transición y alternativas de reubicación⁵⁶.

Estos asentamientos siempre suponen un riesgo de desalojo mediante procesos rápidos que suelen ser de orden policivo. De todas formas, aún en estos casos, las personas refugiadas y migrantes deben contar con el respeto a sus derechos humanos y a no ser desalojados sin una alternativa previamente consultada y definida⁵⁷.



Recomendaciones y acciones para casos de asentamientos informales en espacios de uso público:

- La primera y más importante acción debe ser abrir un canal de diálogo y concertación con las autoridades locales sobre la situación de las familias que ocupan el espacio público. Una buena práctica es tener una mesa en la que estén entidades de gobierno local y nacional, representación de comunidades o familias y entidades nacionales o internacionales acompañantes.
- Estas mesas o espacios de diálogo deben partir del reconocimiento de los derechos humanos de los ocupantes, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada y su derecho a no ser desalojados sin una alternativa de vivienda (Ver en Cap. 5.c. Intervención en la construcción y seguimiento a planes acordados entre autoridades y comunidades en riesgo de desalojo o desalojadas).
- Acompañar el levantamiento de información sobre las personas y necesidades especiales de protección, incluidas personas con vocación de permanencia, en tránsito hacia otras ciudades o países de la región, y/o que quieren regresar a Venezuela (Ver Cap. 5.a. caracterizaciones de riesgos de desalojo o desalojos).
- Activar redes de protección y advertir sobre el desalojo o el riesgo de desalojo, a quienes puedan prestar asistencia, alojamiento alternativo, asesorías legales, transferencias monetarias, etc., para la identificación previa de servicios y su disponibilidad en el momento del desalojo.
- En estos casos resulta muy importante que se pueda acordar con las autoridades cómo se efectuará el desalojo a fin de evitar el uso desproporcionado de la fuerza y afectaciones a los ocupantes.
- Apoyar los procesos judiciales y administrativos encaminados a proteger a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela; en caso de ser pertinente, contribuir a acopiar pruebas, elevar derechos de petición y revisar la adopción de otras acciones de protección en favor de sus derechos humanos, en la legislación interna o en los instrumentos internacionales.
- Ayudar a entender las propuestas de reubicación o viviendas alternativas que se le hacen a las personas o familias por parte de las entidades públicas, por ejemplo: implicaciones y condiciones de las propuestas de albergues, ubicación, condiciones de seguridad y circulación; situación en la que estarán las personas enfermas, los niños, niñas y adolescentes; traslado de los bienes, evaluación de la propuesta de permanencia temporal o largo plazo, forma de administración de los albergues y reglas internas, etc.
- Para hacer operativos de desalojo de espacios públicos, tener en cuenta que los acuerdos con las autoridades públicas, deben contener reglas claras sobre: prestación de servicios de asistencia/orientación legal; fecha y hora de desalojo; claridad sobre la respuesta interinstitucional; activación de protocolos de bioseguridad y rutas de servicios del Estado y comunidad humanitaria, según las necesidades específicas de los afectados.

C. Albergues públicos y privados

Los albergues son espacios acondicionados para dar protección temporal a personas que carecen de una vivienda adecuada y que, por lo general, otros de sus derechos humanos han sido vulnerados. Las personas llegan a los albergues, bien porque están en situación de calle, o bien porque se encuentran vinculados a programas de reubicación de personas desalojadas.

Se trata de lugares bajo la administración del Estado como garante de sus derechos, o administrados por terceros delegados por el Estado. También pueden ser espacios de emergencia administrados por ONGS y organizaciones de sociedad civil, nacionales o internacionales, así como organizaciones religiosas o lugares (campamentos o asentamientos) gestionados por organizaciones internacionales en articulación con entidades del Estado.

Los albergues, como soluciones temporales de emergencia a las vulneraciones flagrantes de derechos humanos, buscan proveer temporalmente una vivienda adecuada, facilitando la realización del derecho a un nivel de vida adecuada, y otros derechos humanos interdependientes, como la educación, la salud, los derechos de los menores, el agua potable, etc.⁵⁸. En América Latina, teniendo en cuenta la grave situación de Venezuela y la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, se han abierto nuevos espacios de albergue, o se han ampliado los existentes, de acuerdo con los programas establecidos en cada país⁵⁹.

Los albergues son soluciones temporales, y en ocasiones precarias respecto a la adecuación cultural y los derechos de personas con necesidades especiales, como las personas con necesidades médicas, las personas mayores, las personas que viven con discapacidad, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes separados o no acompañados, o mujeres embarazadas. Su carácter temporal implica que, al tiempo, y en consulta con las familias, se deben buscar soluciones individuales o colectivas de fondo sobre el derecho a una vivienda adecuada.



©ACNUR/ Felipe Irnaldo



Recomendaciones para albergues públicos y privados



- Los albergues deben poder garantizar el inicio de consultas de las autoridades públicas encargadas de las políticas de vivienda con las familias y las comunidades sobre posibles planes de reubicación en viviendas alternativas. Estas consultas deben estar acompañadas también de entidades de control y de protección de los derechos humanos.
- Para hacer operativas estas consultas, es recomendable establecer una mesa de trabajo con entidades públicas, organizaciones acompañantes y las personas afectadas. Estas consultas deben realizarse teniendo en cuenta las caracterizaciones de las familias o comunidades, para buscar soluciones adecuadas a sus necesidades específicas, basadas en sus derechos humanos.
- No siempre es posible que haya soluciones colectivas y a las familias se les ofrezca soluciones de vivienda diferentes, razón por la cual, las consultas deben considerar las necesidades y expectativas de cada hogar.
- Si bien los albergues son soluciones temporales, corresponde a las obligaciones de los Estados garantizar que las personas no serán obligadas a abandonarlos sin que se les ofrezca una solución de vivienda o la posibilidad de estar en otro albergue, salvo que se presenten incumplimientos de las normas de convivencia establecidas en cada albergue.
- Una vez en los albergues, se debe pedir a las autoridades correspondientes que orienten a las personas refugiadas y migrantes sobre las rutas de acceso a documentación, salud, educación y demás programas que ofrece el Estado.
- Para evitar la discriminación y exclusión contra las personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela, se debe trabajar también con las demás poblaciones con las que compartan la protección ofrecida por los albergues.

D. Territorios de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos protegidos por el Convenio 169 de la OIT

Los territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, principalmente aquellos que se ubican en las fronteras de Venezuela con Colombia, Brasil o Guyana (pero no exclusivamente), han recibido personas refugiadas y migrantes de Venezuela, originaria de pueblos indígenas, u otros grupos poblacionales provenientes de zonas rurales y urbanas.

Tres instrumentos internacionales son clave en la región para definir, en todo caso, los derechos territoriales de los pueblos étnicos: el Convenio 169 de la OIT⁶⁰, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención de la OEA sobre Pueblos Indígenas. En tales instrumentos se establece el marco de derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, bajo los siguientes principios:



Principios de los derechos de los pueblos étnicos

- a. **Los Estados reconocen la propiedad comunal** de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos sobre las tierras que ocupan, con independencia de su titulación por parte de los gobiernos.
- b. **Los Estados deben reconocer** tanto los derechos como sujetos colectivos de los pueblos indígenas y demás pueblos étnicos, como sus derechos individuales. En todo caso, deben ser consultados sobre las políticas públicas que los afecten⁶¹, por ejemplo, los planes de acogida en “abrigos” (albergues), reubicaciones o políticas públicas de movilidad transitoria o permanente⁶², con la finalidad de que las comunidades o integrantes de los pueblos refugiados o migrantes, mantengan su identidad indígena.
- c. **Como principio general**, las ocupaciones que se hagan en los territorios de los pueblos étnicos, sin consideración de su titulación, no generan derechos para las personas, familias o comunidades refugiadas o migrantes que los ocupen. En todo caso, los Estados mantienen la obligación de proteger sus territorios.
- d. **En el caso de pueblos** que viven en las fronteras en varios Estados, estos tienen garantías en los instrumentos internacionales para mantener relaciones culturales, familiares y económicas, independientemente de las fronteras nacionales⁶³, lo cual supone un amplio margen de acuerdos entre los Estados y las autoridades de los pueblos indígenas o étnicos de esos territorios.
- e. **Si no se trata de indígenas** de pueblos transfronterizos o binacionales, las autoridades indígenas, con el apoyo de los Estados, son quienes deben dar las autorizaciones sobre el uso del territorio, por ejemplo, para construir albergues o establecer campamentos para personas refugiadas o migrantes.
- f. **Los desalojos de territorios de pueblos étnicos**, pueden dar lugar a una afectación adicional como consecuencia del desplazamiento interno. Frente a esto, los Estados tienen una obligación de tomar medidas de protección en favor de tales desplazados, en particular debido a la dependencia especial de estos grupos poblaciones de su tierra⁶⁴.



©ACNUR/ Felipe Inraldo



Recomendaciones sobre territorios de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros protegidos por el Convenio 169 de la OIT

- Se debe evitar promover ocupaciones temporales o permanentes en territorios de pueblos indígenas, afrodescendientes u otros pueblos étnicos, para establecer viviendas de personas refugiadas o migrantes, sin considerar los derechos colectivos al territorio de las comunidades de acogida y sus autoridades étnicas protegidas por el Convenio 169 de la OIT.
- En el caso de acompañar personas refugiadas o migrantes que se asientan en territorios de pueblos étnicos, se debe coordinar con las autoridades étnicas de esos territorios sobre la forma en que se debe manejar la situación de tenencia de la tierra o viviendas de las personas que se asientan en el territorio colectivo.
- Los programas de vivienda o albergue que se ofrezcan a miembros de pueblos indígenas u otros pueblos étnicos de Venezuela en territorios de pueblos indígenas en los países de acogida, deben haber sido consultados con los pueblos que son dueños del territorio, bien sea que estén titulados o sean territorios tradicionales bajo la protección del Convenio 169 de la OIT.
- Los desalojos y/o mediaciones sobre desalojos de viviendas y tierras, que se lleven a cabo en territorios de pueblos protegidos por el Convenio 169 de la OIT, deben ser realizados o coordinados por las autoridades de los pueblos étnicos propietarios de los territorios.

A continuación, se presenta un inventario de acciones desde el ámbito legal o paralegal, resultado de prácticas identificadas en la región o de casos en otras regiones del mundo, para apoyar desde el ámbito jurídico a poblaciones en riesgo de desalojo, con un desalojo en marcha, o ya desalojadas.

El inventario tiene un carácter orientador sobre acciones de protección y posibilidades de acompañamiento a los afectados, basado en el marco de derechos presentado arriba y los tipos de tenencia de viviendas o tierras de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, más recurrentes en la región

5. Inventario de medidas claves en la región para la mitigación de desalojos forzados

Para responder a las consecuencias de desalojos que enfrenta una comunidad, una familia o una persona, usualmente, se abren espacios o mesas de consulta y negociación entre los afectados y autoridades estatales en los que se hace efectiva la obligación de consultar y ofrecer una alternativa a los afectados por desalojos. En estos espacios, los gobiernos locales o nacionales ofrecen programas o alternativas de vivienda o albergues, y se presenta la oferta estatal a los afectados, bien sea de forma individual, familiar o colectiva (por ejemplo, con relación a programas de salud, educación, vivienda, protección, subsidios etc.).



A. Caracterizaciones del riesgo de desalojo o desalojo

El levantamiento de información sobre el perfil de las comunidades o familias y la identificación de su situación de vulnerabilidad, resultan ser una herramienta básica para la exigencia del derecho a la vivienda adecuada, por las siguientes razones:



Razones para hacer levantamiento de información de las comunidades y familias en riesgo de desalojo

- a. Permiten un diálogo** informado con las autoridades y organizaciones de apoyo.
- b. Identifican necesidades específicas** de personas, familias y comunidades en riesgo de desalojo, que deben ser consideradas en políticas públicas y decisiones judiciales.
- c. Dan cuenta de la situación de habitabilidad**, disponibilidad de servicios públicos y seguridad jurídica, entre otros, en la que se encuentran las personas o comunidades en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

Los procesos de caracterización, bien sea de un núcleo familiar o de una comunidad, deben arrojar información relevante para: i) las negociaciones que puedan darse con autoridades públicas; ii) para el apoyo de organismos de control y de derechos humanos que acompañen los procesos; o, iii) para cualificar el acceso a la justicia en cualquiera de las fases en que se encuentren los desalojos, e independientemente, si se trata de una comunidad, una familia o una persona⁶⁵.

Además de los esfuerzos comunitarios, con o sin el apoyo de organizaciones acompañantes, presentados como buena práctica en el documento que acompaña esta Caja de Herramientas, las caracterizaciones son una herramienta básica que debe ser exigida a las entidades oficiales responsables de atender a población

refugiada y migrante. Acertar en políticas públicas y decisiones judiciales adecuadas, depende en gran parte, de la realización de estudios que den cuenta de las necesidades específicas de las personas en riesgo de desalojo o desalojadas. Las caracterizaciones pueden incluir una o varias dimensiones; por ejemplo, pueden informar sobre la situación psicosocial de los afectados o dedicarse a las condiciones legales de las viviendas. Esta decisión debe estar basada en las necesidades de atención en el corto y mediano plazo, y en cada circunstancia deben ser evaluadas con las comunidades, de acuerdo con sus expectativas, tiempos, necesidades más apremiantes o estrategias de largo plazo.

Aquí se sugieren recomendaciones para hacer seguimiento a las caracterizaciones adelantadas por el Estado en las comunidades o familias de personas refugiadas y migrantes de Venezuela:



Recomendaciones para hacer seguimiento a las caracterizaciones

- Participar, a través de representantes, en los espacios de planeación para las jornadas de caracterización. Cuando se trata de grupos reducidos, se podría convocar a las personas en espacios comunes del territorio o lugar en que se encuentran, tales como casas comunales, plazas, canchas, previendo una convocatoria oportuna y clara⁶⁶.
- Si se contempla la realización de jornadas generales de caracterización, las comunidades deben estar involucradas en las acciones para: i) comunicar y convocar a la comunidad con suficiente antelación; ii) planear los recursos necesarios para la realización de la jornada: refrigerios, transporte, logística, etc.; y, iii) preparar los mensajes y brindar información adecuada a la población⁶⁷.
- En caso de que dentro de la población se encuentren personas pertenecientes a grupos étnicos, se debe contar con traductores que faciliten la interacción; y de ser posible, prever procesos concertados con las autoridades étnicas respectivas.
- Verificar la disponibilidad de las personas para las actividades de caracterización. Garantizar que niños, niñas y adolescentes, personas refugiadas y migrantes, mujeres y personas pertenecientes a comunidades LGBTI, adultos mayores y personas que viven con discapacidad, entre otras poblaciones con necesidades especiales, puedan participar de las metodologías de caracterización. La formulación de las preguntas debe considerar las condiciones de vulnerabilidad de las personas.
- Informar de manera clara que toda información entregada por las personas será confidencial, y solicitar garantías para que la información no sea usada para otros fines.
- En ciertos casos de amenazas o situaciones de violencia, las caracterizaciones realizadas por entidades públicas, pueden poner en riesgo a los habitantes de una comunidad o a una familia. Se debe solicitar al Estado que, en caso de riesgo, evalúe otros mecanismos para obtener información o suspenda las caracterizaciones o censos.
- Las personas encargadas de las actividades de caracterización deberán estar adecuadamente identificadas y actuar con transparencia.
- Se debe realizar o pedir una adecuada documentación de todas las actividades de caracterización, y establecer sus posibilidades de acceso a la comunidad o familia.



La lista de verificación de condiciones para la realización de caracterizaciones que se presenta a continuación tiene carácter ilustrativo y no exhaustivo.



Lista de verificación

Condiciones para la realización de caracterizaciones⁶⁸

✓ ✕

- | | | |
|-----------------------|-----------------------|---|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Hay coerción por parte de tercero particulares, ni públicos, ni grupos armados |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Hay amenaza o riesgos a líderes o procesos comunitario, ni ha habido antecedentes relacionados. |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Hay fractura social que se pueda profundizar. |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Condiciones adecuada y voluntarias para la participación. |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | El proceso ha sido debidamente informado, incluyendo sus etapas, actores, participantes, metodologías, etc. |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | La realización de la caracterización - tiene potencialidad para aumentar el riesgo de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. |



B. Elementos legales para fortalecer procesos de mediación entre particulares, y entre particulares y Estado

La mediación es un método por medio del cual las partes solucionan un conflicto con intervención de un tercero que facilita el diálogo y las ayuda a llegar a un acuerdo (en adelante, “Tercero Facilitador”), o a prevenir el eventual surgimiento de un conflicto. A la terminación, los acuerdos alcanzados se plasman en un documento o acta. En algunos países, como en Colombia y Perú, se utiliza el término “conciliación” mientras que, en otros, como en Ecuador, se emplea usualmente el término “mediación”.

En general, este mecanismo puede tener distintos efectos según las condiciones en que se lleve a cabo: i) escenario en que se desarrolla; ii) calidades del Tercero Facilitador; y, iii) observancia de formalidades.

Por un lado, cuando la mediación tiene lugar fuera de un proceso judicial, se trata de una mediación extrajudicial (o extraprocesal como se le llama en algunos países), por oposición a la mediación judicial (o intraprocesal), que se da, precisamente en el marco de un proceso judicial.

Por otro lado, en cuanto a las calidades del Tercero Facilitador, se trata de una conciliación en derecho cuando dicho tercero es una persona experta en resolución de conflictos, y autorizado para intervenir en esta práctica. En esta clasificación se incluyen los centros de conciliación autorizados. Por su parte, en la conciliación llamada “en equidad” el Tercero Facilitador es un líder con reconocimiento comunitario y alto compromiso social, que igualmente, está avalado por la autoridad competente.

Y finalmente, según las etapas formales que se sigan, ésta podrá ser formal o informal. Por ejemplo, en Ecuador la mediación realizada ante la Defensoría del Pueblo, es informal, y el acta resultante no produce los efectos descritos más adelante; mientras que la mediación ante la Defensoría Pública es una mediación formal cuya acta genera efectos en los procesos judiciales.

Sin ignorar las particularidades legales de cada país, en general los siguientes son los efectos del acta de mediación o conciliación:



Para tener en cuenta sobre los efectos del acta de mediación o conciliación

- a. Cosa juzgada:** Verificar si los conflictos resueltos mediante la conciliación, pueden ser nuevamente objeto de revisión.
- b. Mérito ejecutivo:** Establecer si los acuerdos alcanzados contienen obligaciones claras y exigibles que por tanto puedan ser reclamados por una vía judicial más expedita.
- c. Requisito de procedibilidad o prejudicialidad:** Verificar en cada caso si el proceso judicial que ordena el desalojo, es de aquellos que exigen la mediación como requisito.
- d. Suspensión de órdenes judiciales:** Verificar si el acta de conciliación permite la suspensión de órdenes judiciales de desalojo, como en el caso de Brasil.



De acuerdo con lo anterior, es importante identificar y tener en cuenta, según la legislación nacional de cada país, los efectos de cada tipo de mediación o conciliación, y de los documentos resultantes, así como las consecuencias procesales del cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

En muchas ocasiones, en contextos de riesgo de desalojo de personas refugiadas y migrantes de Venezuela que son arrendatarios de propiedades privadas, se llevan a cabo acercamientos o diálogos entre arrendadores y arrendatarios con participación de terceros facilitadores, que no necesariamente constituyen mediaciones o conciliaciones en sentido estricto. Tales terceros pueden ser ONG, organizaciones de base comunitaria o cualquier facilitador neutral. Esta es una situación que se presenta en países como Colombia y República Dominicana⁶⁹.



©Profamilia

Sin embargo, considerando lo anterior, queremos aclarar que con fundamento en el principio de derecho civil “*todo acuerdo es ley para las partes*”, los acuerdos a que lleguen los arrendadores y arrendatarios en tales situaciones son vinculantes para las mismas, aun cuando su exigibilidad requiera de procedimientos distintos de aquellos establecidos para las actas de conciliación. Asimismo, será importante confirmar, según la legislación local de cada país, cuál es la validez y efecto de dichos acercamientos y sus documentos resultantes, en el marco de un proceso judicial. También es importante considerar las situaciones en que la mediación no es la herramienta adecuada, por ejemplo, en los casos en que intervienen grupos armados o las personas están coaccionadas, por lo que siempre es necesario verificar que existe el consentimiento de las partes para iniciar y/o continuar con el proceso⁷⁰, y que no hay riesgos para la seguridad e integridad personal de los participantes.

Igualmente, es importante distinguir la mediación o conciliación del desistimiento. Este último consiste en la renuncia facultativa que realiza el reclamante frente a sus pretensiones. Tiene por efecto, bien la terminación de un proceso judicial en caso de desistimiento de todas las pretensiones constitutivas de la demanda, bien la exclusión de la pretensión desistida, dentro del proceso. Por lo demás, el desistimiento de una pretensión impide su reclamación futura y la termina de manera definitiva.

Visto lo anterior, a diferencia del desistimiento, la mediación no consiste en la renuncia de las peticiones del reclamante en un proceso judicial; es un mecanismo que permite llegar a acuerdos sobre las pretensiones de las partes, tanto en el marco de un proceso judicial como fuera de él.

Una buena práctica que se ha adoptado en República Dominicana es la realización, por parte de organizaciones asociadas, de sesiones masivas e individuales de asesoría legal a través de medios virtuales, para orientar a personas refugiadas y migrantes que se encuentren en situaciones de riesgo de desalojo. En tales espacios se informa sobre sus derechos, el procedimiento del desalojo (de acuerdo a la causa presentada), y a dónde acudir cuando ocurre un desalojo forzado, cuando se presentan situaciones de intimidación, amenazas, y/o cuando los propietarios o administradores de las viviendas recurren a la suspensión arbitraria de los servicios básicos (agua, electricidad, gas, bloqueo de estacionamiento) como medida de presión y sin ninguna autorización legal.

También resulta útil identificar los centros autorizados de mediación, que en algunos países incluyen los centros de conciliación de universidades, y de ciertas entidades públicas. Por ejemplo, en Colombia las Personerías Municipales, que son organismos de control del Ministerio Público, ofrecen este servicio de conciliación, en relación con diversos temas, incluyendo la protección de domicilio y desalojos⁷¹. Será necesario igualmente cerciorarse que la condición migratoria de las personas refugiadas y migrantes, no constituye una barrera de acceso a estos centros de mediación.

En el caso de territorios étnicos, en mediaciones que involucren tierras y viviendas, es necesario que las mediaciones sean realizadas por las autoridades étnicas respectivas o autorizadas por ellas y dejar claro los conceptos abordados en la mediación, incluyendo aquellos relacionados con la cultura propia del lugar del alojamiento⁷².

A pesar de las ventajas de esta metodología de resolución de conflictos, recomendamos evaluar la pertinencia de la mediación en cada caso en particular, puesto que la realización de tal práctica puede incrementar el riesgo de las personas refugiadas o migrantes de Venezuela, y/o elevar su nivel de exposición.

La lista de verificación de condiciones para la realización de mediaciones que se presenta a continuación tiene carácter ilustrativo y no exhaustivo.



Lista de verificación

Condiciones para la realización de mediaciones

✓ ✕

- Existe voluntad de las partes para dialogar y conciliar.**
- Se cuenta con la información necesaria de las partes y el conflicto para proceder con la mediación.**
- Hay amenazas o riesgo de violencia de alguna de las partes hacia la otra, ni de agentes externos.**
- Se cuenta con un tercero neutral en capacidad de llevar y manejar la mediación**
- Se dispone de los espacios físicos que permitan que la mediación se realice en condiciones de seguridad**
- Se ha informado previamente a las partes sobre el proceso y sus efectos.**

C. Construcción y seguimiento de planes acordados entre autoridades y comunidades en situaciones de desalojo

Para responder a las consecuencias de desalojos que enfrenta una comunidad, una familia o una persona, usualmente, se abren espacios o mesas de consulta y negociación entre los afectados y autoridades estatales en los que se hace efectiva la obligación de consultar y ofrecer una alternativa a los afectados por desalojos. En estos espacios, los gobiernos locales o nacionales ofrecen programas o alternativas de vivienda o albergues, y se presenta la oferta estatal a los afectados, bien sea de forma individual, familiar o colectiva (por ejemplo, con relación a programas de salud, educación, vivienda, protección, subsidios etc.).

En esta Guía Legal, presentamos un catálogo de factores que deben ser considerados en el marco de espacios de consulta de un plan de reubicación o un programa de vivienda adecuada para personas refugiadas y migrantes y/o las comunidades en las que viven, basado en sus derechos humanos y las obligaciones de los Estados que hemos revisado en esta Guía Legal.

La consulta es un instrumento utilizado por las autoridades públicas para presentar un plan o proyecto, con la finalidad de conocer los puntos de vista de los ciudadanos y discutir sus alcances y consecuencias. El Comité DESC ha establecido, como lo vimos antes que, entre las garantías procesales en casos de desalojos, se encuentra “una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas”⁷³, y cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, los Estados deberán “adoptar todas las medidas que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”⁷⁴.



Recomendaciones para el acompañamiento de comunidades o familias en procesos de consulta en situaciones de desalojos

- Para que las consultas sean “auténticas”, deben ser lo más amplias posibles, haber sido convocadas con el debido tiempo y comunicadas de una forma adecuada según la situación de los afectados.
- La convocatoria a un solo sector afectado de la comunidad, por ejemplo, solo a los hombres, o una comunicación a una familia que carezca de recursos, a través de un auto fijado en una oficina pública distante, son ejemplos de convocatorias que violan los derechos de los afectados.
- Las consultas deben servir para alcanzar los acuerdos sobre la forma y tiempo en que se llevarán a cabo los desalojos, así como las entidades y organizaciones que los acompañarán. Es especialmente importante definir aspectos como: la participación de la fuerza pública; la disposición de los bienes de los desalojados y su protección; y, la forma en que serán trasladados y atendidas las personas enfermas y personas que viven con discapacidad.
- Los censos, caracterizaciones o su actualización son importantes para los procesos de consulta. Las comunidades u hogares deben exigir tal actualización antes del proceso de consulta, teniendo en cuenta que dicho instrumento condiciona los resultados de la consulta y negociación sobre las alternativas de vivienda. Además deben hacer énfasis en los grupos de especial vulnerabilidad.
- En ocasiones, debido a la cantidad de familias afectadas o a los procesos organizativos, étnicos o comunitarios, las convocatorias para instalar consultas están dirigidas a los representantes de una comunidad o familia. En todo caso, las comunidades deben poder decidir si participan en las consultas a través de sus representantes o participan de manera más amplia.
- En el caso de las consultas a familias, las organizaciones acompañantes y el Estado, deben velar por que las mujeres que hacen parte del hogar sean convocadas, teniendo en cuenta la discriminación a la que han sido históricamente sometidas en materia de viviendas y tierras.
- Las consultas siempre deben considerar las situaciones de amenazas, violencia o coacción que puedan sufrir las familias o comunidades. Se recomienda solicitar al Estado evaluar con las comunidades o familias, los espacios más convenientes para las consultas, el nivel de riesgo que tiene su realización, las medidas de seguridad necesarias para celebrarla.
- Velar porque en el desarrollo de las consultas, las autoridades públicas ofrezcan información completa sobre las causas de los desalojos, los planes existentes sobre el terreno a desalojar y las propuestas de vivienda alternativa, reubicaciones o las condiciones de los albergues que se ofrecen. Si existe información técnica, deben ofrecer asesoría para que las personas entiendan plenamente la información.
- En ocasiones, será necesario que las comunidades soliciten información complementaria a las autoridades públicas; en estos casos, es importante acudir a los recursos constitucionales de acceso a la información pública que establece cada país.



©Tearfund/ Edrei Cueto

- Un proceso de consulta debe concluir con un acta en la que se consignen los acuerdos y desacuerdos. Es importante que el acta sea lo más completa y clara posible, teniendo en cuenta que será la prueba de que la comunidad o familia fue, o no, adecuadamente consultada, y de los compromisos alcanzados sobre viviendas alternativas, albergues y rutas sociales de atención.
- Las consultas, previas, libres e informadas con pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos de origen étnico (tribal, en los términos del Convenio 169 de la OIT), tienen un marco legal especial y son obligatorias cuando se proyectan planes, programas o políticas administrativas que los afectan, como es el caso de los planes de reubicación, y construcción de albergues para personas refugiadas o migrantes de pueblos indígenas de Venezuela en la región.
- Acompañar el seguimiento de los acuerdos es tan importante como los acuerdos mismos, el cumplimiento de los acuerdos puede implicar meses o años para la definición de presupuestos, proyectos urbanos, construcción de viviendas o disposición de viviendas o albergues oficiales, por lo que resulta clave vincular para el seguimiento en el mediano y largo plazo a organismos de control como Defensorías del Pueblo, Personerías, etc.



Lista de verificación

Condiciones para la realización de consultas

✓ ✕

- Se realizó por parte de las autoridades competentes la convocatoria a la consulta a las personas afectadas y de manera oportuna.
- Se ha informado previamente sobre las etapas de la consulta, y los temas que serán tratados, incluyendo las alternativas de vivienda.
- Se ha realizado la actualización del censo de las personas o comunidades que serán desalojadas.
- Todos los sectores de la comunidad se encuentran representados en la consulta.
- Existe amenaza o riesgos a líderes o miembros de la comunidad, ni ha habido antecedentes relacionados.
- Se cuenta con condiciones de seguridad para la realización de la consulta.
- La comunidad cuenta con acceso a asesoría técnica en caso de requerirla.

D. Acciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la Organización de Naciones Unidas

1. Medidas cautelares ante la CIDH

En situaciones de urgencia y gravedad, en las cuales se puedan producir daños graves e irreparables a personas o grupos de personas, la CIDH puede ordenar a un Estado Parte, a iniciativa propia o a solicitud de parte, que adopte medidas preventivas con el objeto de proteger los derechos humanos de tales personas⁷⁵, y evitar que tales daños se generen.

Entendiendo la importancia del derecho a la vida y su relación con otros derechos humanos, la CIDH en varias oportunidades ha ordenado a los Estados la adopción de medidas cautelares en favor de comunidades o familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad a causa de la ejecución de un desalojo de sus tierras o viviendas⁷⁶. Las particularidades de estos casos en la CIDH están relacionadas con: la existencia de familias pertenecientes a comunidades indígenas; presencia de niños, niñas y adolescentes, personas mayores y mujeres; el uso desproporcionado de la violencia y la destrucción de las pertenencias de los afectados; y el reclamo de las tierras habitadas por los afectados, por parte de un tercero o por el Estado.



¿Cómo presentar una medida cautelar ante la CIDH?

Teniendo en cuenta los criterios de gravedad (el serio impacto de un evento sobre el derecho protegido) y urgencia (la inminencia del riesgo o la amenaza) de la situación, así como el carácter irreparable del daño (afectación no susceptible de ser reparada o restaurada), cualquier persona o grupo de personas puede presentar en su nombre o en representación de otra, una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH. Este procedimiento no requiere de abogado para su trámite, y no tiene ningún costo.

Solicitud de medida cautelar



1. Evaluación de la situación

- a. Criterios de urgencia y gravedad.
- b. Irreparabilidad del daño.



2. Construcción de la solicitud

- a. Información personal del solicitante.
- b. Descripción de los hechos.
- c. Referencia a denuncias, peticiones o solicitudes presentadas previamente a las autoridades.
- d. Información sobre medidas cautelares existentes.
- e. Indicación de las medidas de protección que se solicitan.
- f. Informar si se ha hecho otra solicitud ante la CIDH.



3. Remisión de la solicitud

Enviar la solicitud y los soportes.

A las direcciones indicadas por la CIDH.

A través del portal de la CIDH.

Sobre la descripción de los hechos es importante tener en cuenta lo siguiente:



Recomendaciones para presentar una medida cautelar dirigida a evitar un desalojo forzado o a mitigar sus daños

- La solicitud de Medida Cautelar a la CIDH debe hacer un relato claro y detallado de las situaciones que dieron lugar al riesgo de desalojo, por ejemplo: las amenazas recibidas, los planes de las administraciones locales, las presiones de privados para desalojarlos o las razones de la orden que los obliga a salir de sus viviendas, etc.
- Debe ser un relato que guarde una línea cronológica, y que de cuenta de manera lógica cómo surgió y evolucionó el riesgo, así como quienes intervinieron.
- Hacer un énfasis especial en describir por qué se trata de una situación de gravedad y urgencia sobre la cual debe intervenir la CIDH para evitar o mitigar los daños. Por ejemplo, si se realiza el desalojo quedarán niños en la calle; el desalojo pone en grave peligro la vida de una comunidad indígena; El desalojo pone en grave riesgo de violaciones a derechos humanos a una familia.
- Valorar la situación actual del o los beneficiarios. Es importante identificar qué tipo de personas o comunidades están en riesgo, cuál es su condición, sus necesidades específicas de género, étnica y diversidad y los daños especiales si se produjera el desalojo.
- De ser posible, incluir copia de todos los documentos que den cuenta de la situación de gravedad y urgencia del beneficiario, así como de la inminencia del desalojo (Amenazas de desalojo en correos, chats, panfletos, órdenes judiciales, informes de prensa sobre el caso, etc.).

La solicitud de medidas cautelares puede realizarse a través del portal de la CIDH, para lo cual el solicitante deberá registrarse y diligenciar el formulario, que debe contener la información indicada anteriormente⁷⁷.

2. Comunicaciones ante el Comité DESC

Las comunicaciones individuales son un mecanismo para denunciar ante el Comité DESC violaciones de derechos humanos contenidos en el PIDESC⁷⁸, por parte de los Estados Parte, que hayan reconocido la competencia del Comité DESC.

En consonancia con el desarrollo del derecho a la vivienda en el Sistema de Naciones Unidas, el Comité DESC ha ordenado a los Estados Parte, mediante dictámenes, proveer soluciones de vivienda adecuada a personas desalojadas por parte de los propietarios de las residencias privadas donde habitaban⁷⁹. En mayo de 2020, el Comité DESC ha ordenado al gobierno de Argentina, mediante una medida provisional, suspender el desahucio decretado por un juzgado nacional de seis familias que viven en Villa 15 - Buenos Aires, para evitar daños irreparables a las familias afectadas⁸⁰.



¿Cómo presentar una comunicación ante el Comité DESC?⁸¹

Cualquier persona o grupo de personas puede presentar en su nombre o en representación de otra, una comunicación ante el Comité DESC; no es necesario contar con un abogado.

La solicitud no requiere de ningún formato en especial, aunque se recomienda seguir los modelos y guías dispuestos por los diferentes Comités. Deberá incluir lo siguiente:



Recomendaciones para presentar una comunicación ante el comité DESC

- Información básica sobre la víctima (nombre, nacionalidad, entre otras). En caso de que la comunicación se presente en representación de otra persona, deberá proveerse prueba de su consentimiento. Deberá manifestarse el deseo de que la identidad del solicitante y/o de la víctima, se mantenga bajo reserva.
- La descripción completa, detallada y cronológica de los hechos que fundamentan la comunicación, incluyendo una explicación sobre los motivos por los que se considera que los eventos descritos constituyen una violación del PIDESC⁸².
- La indicación de los derechos presuntamente violados es recomendable, así como las medidas de reparación deseadas por parte del Estado Parte.
- La explicación sobre los recursos agotados a nivel local ante las autoridades y jueces del Estado Parte, así como la presentación de la denuncia en otras instancias internacionales. Deberá proveerse copias de tales procedimientos.

En cualquier momento, durante el procedimiento de comunicación individual y antes de la emisión de una decisión final, el Comité DESC podrá facilitar un acuerdo amigable entre las partes. Finalmente, es importante tener en cuenta que cualquier comunicación individual ante el Comité DESC, deberá presentarse dentro del año siguiente al agotamiento de los recursos nacionales, salvo que pueda probarse que la remisión de la denuncia dentro de dicho término no hubiera sido posible.

6. Recomendaciones finales sobre desalojos en el contexto de crisis sanitaria de la Covid-19

Con ocasión de la crisis sanitaria de la Covid-19 y en atención a las medidas de prevención ordenadas por los Estados, la Relatora Especial para Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, realizó las siguientes recomendaciones de inmediata adopción por los Estados Parte, en relación con los habitantes de asentamientos informales⁸³. Destacamos las más importantes para tener en cuenta en la gestión ante autoridades públicas y en procesos judiciales relacionados con población refugiada y migrante en medio de la pandemia de la Covid-19.



Recomendaciones de inmediata adopción por los estados parte, en relación con los habitantes de asentamientos informales

- **Suspensión y/o prohibición de cualquier procedimiento que impida a los residentes de asentamientos informales, permanecer en sus viviendas.**
- **Asistencia para el fortalecimiento de las estructuras locales comunitarias de forma que las mismas puedan participar con las autoridades en la gestión de la crisis y en el diseño de planes de asistencia para los residentes de los asentamientos informales.**
- **Asegurar el otorgamiento de alivios financieros sobre los cánones de arrendamiento, junto con la prohibición de efectuar cortes en los servicios de agua y electricidad.**
- **Educación preventiva por medio de campañas, asegurando el acceso permanente a la información sobre la Covid-19, prácticas de salud, apoyos disponibles, etc. Esta información deberá estar disponible a través de diferentes medios y en los idiomas locales⁸⁴.**



De arriba a abajo y de izquierda a derecha: ©ACNUR/ Felipe Iraldo, ©SaveTheChildren/ Glenna Gordon y ©WFP/ Ana Buitron



Notas

- 1 UN- Habitat (2020). Mensajes clave COVID y Vivienda. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/spanish_final_un-habitat_key_messages-covid19_and_housing.pdf
- 2 Según el Pacto de San José, los Estados deben adoptar las medidas que permitan lograr progresivamente los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA (Artículo 26). Al respecto, el Informe Anual de la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH (REDESCA) (2018), analizó la situación del derecho a la vivienda en diferentes países de la región y concluyó que existen importantes desafíos en materia de acceso a la vivienda, asentamientos informales y desalojos forzados.
- 3 Naciones Unidas (1966). Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 11.1.).
- 4 Comité DESC (1991). Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC).
- 5 *Ibidem.* (párr. 8. a.).
- 6 CIDH (2019). Informe Migración Forzada de Personas Nicaragüenses a Costa Rica.
- 7 Naciones Unidas. Relatora Especial para la Vivienda Adecuada (2019). A/HRC/40/61 Access to justice for the right to housing. Human Rights Council. Fortieth Session.
- 8 En algunos sistemas judiciales de la región, los jueces pueden fallar *ultra y extra petita* (Más allá de lo solicitado o por fuera de lo solicitado a un juez), para ampliar la garantía de derechos. Esto resulta de gran utilidad en el contexto de salvaguarda de derechos fundamentales de la población refugiada/migrante proveniente de Venezuela, lo cual permitiría que los fallos en favor de sus derechos sean más innovadores y se constituyan en precedentes judiciales de protección basados en derechos humanos.
- 9 Corte IDH. Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234. Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas; Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 3031; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 178; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 17020, párr. 152; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 144; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 31621, párr. 174.
- 10 Comité DESC (1997). Observación General No.7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC): los desalojo forzados (párr. 3).
- 11 De acuerdo a los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), todos los refugiados y desplazados internos tienen derecho a que se les restituya las tierras y patrimonio de que hayan sido privados de forma arbitraria o ilegal. Principio 2. ONU 2005.
- 12 Para profundizar sobre estos elementos, ver los documentos “Eviction Programming Key Definitions and Concepts” (Disponible en: <https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Key-Concepts-and-Definitions-for-Evictions-Response-Programming.pdf>) y “Standars and criteria for “Dignified Eviction & Departure” (Disponible en: <https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Standards-and-criteria-for-dignified- eviction-departure.pdf>) del Cluster Global de Protección. Se definen términos y los estándares internacionales según los cuales, ninguna persona puede quedar en situación de calle ni en estado de vulnerabilidad o frente a violaciones de sus derechos humanos, como consecuencia de un desalojo.
- 13 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2000). Recomendación General No. 25.
- 14 CIDH (2019). Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

- 15 Caso Valentina Rosendo Cantú y otra. Vs. México (2010) y Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador (2015), ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 16 Ver nota orientativa de ACNUR sobre personas venezolanas: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>
- 17 Naciones Unidas (2010). A/HRC/14/30. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.
- 18 *Ibidem*.
- 19 ACNUR. (2019) Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos.
- 20 CIDH (2019). Resolución 04 de 2019. Principios Interamericanos sobre los Derechos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas (Principios 38 y 2).
- 21 Naciones Unidas (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se define la discriminación contra la mujer, como toda forma de distinción o exclusión "basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer" de sus derechos humanos en cualquier esfera (Art. 1).
- 22 Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/pagina-informacion-sobre-derecho-humano-mujer-tierra>
- 23 Comité DESC (1997). Observación General No.7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC: los desalojos forzados.
- 24 Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) (2006). Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú.
- 25 Consejo Económico y Social. Naciones Unidas (2006). La mujer y la vivienda adecuada. Informe del Relator 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.
- 26 CIDH (2015). Informe Violencia contra personas LGBTI en América (párr. 377).
- 27 Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA (2006). Mujeres y Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Herramientas para conocer, defender y exigir los derechos en el ámbito de lo público en clave de las mujeres. CapacidadDESC para la exigibilidad (pág. 36).
- 28 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2006). E/CN.4/2006/118. La mujer y la vivienda adecuada (página 26).
- 29 Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA (2006). Mujeres y Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Herramientas para conocer, defender y exigir los derechos en el ámbito de lo público en clave de las mujeres. CapacidadDESC para la exigibilidad.
- 30 Naciones Unidas. Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada (2020). 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; Naciones Unidas. Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada (2020). Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada: Directriz No. 8: "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".
- 31 Naciones Unidas Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Habitat (2010). El derecho a una vivienda adecuada (pág. 20).
- 32 *Ibidem*. (pág. 21).
- 33 *Ibidem*.
- 34 *Ibidem*.
- 35 *Ibidem* (pág. 22).
- 36 Naciones Unidas (2010). A/65/261. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (párr. 68).
- 37 Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); Convenio 169 de la OIT (1989); Convención Americana de Derechos Humanos (1969).
- 38 CIDH (2018). Resolución 07/2018. Medida cautelar No. 872-17. La CIDH ordenó al Estado de Guatemala adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las familias indígenas de la Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla".
- 39 CIDH (2018). Resolución 03 de 2018. Medida cautelar No. 860-17. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/3-18MC860-17-GU.pdf>



- 40 Entre otras, en la Resolución 36/ 2017, la CIDH ordena al Estado de Guatemala, proteger la vida e integridad personal en asentamientos indígenas en áreas protegidas por el Estado teniendo en cuenta que el albergue no les ofrecía suficiente protección contra diferentes riesgos y los exponía a factores tales como la falta de agua potable y de servicios sanitarios básicos.
- 41 Naciones Unidas. Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada (2020). 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.
- 42 De acuerdo a las Reglas de Brasilia de 2008, que son reconocidas por las redes del sistema judicial iberoamericano como estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. No son vinculantes al no tener carácter de normas jurídicas, pero son tenidas en cuenta como referente en la formulación de la política pública. Disponibles en: <https://bit.ly/2FeRnhi>; MASSIAH, Ernest (2004). *Discapacidad e inclusión: Datos, Educación, Desarrollo Urbano y Transporte. Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*. BID. Disponible en: <https://bit.ly/2X0H6uV>.
- 43 BERMAN, R. *Desarrollo inclusivo: un aporte universal desde la discapacidad*. BANCO MUNDIAL. Disponible en: <https://bit.ly/2ZFZE4jl>; CRUZ, Israel. (2006). *Exclusión social y discapacidad*. Universidad del Rosario. Disponible en: <https://bit.ly/2D6Slud>.
- 44 Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia T - 566 de 2013.
- 45 Comité DESC (1991). Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC).
- 46 Naciones Unidas. Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada (2008). A/HRC/7/16. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación.
- 47 La Observación No. 7 de 1997 del Comité DESC establece concretamente estos elementos que dan garantías contra los desalojos forzados.
- 48 Ver el mecanismo de comunicaciones individuales del PIDESC en el Cap. 5 de esta Guía Legal.
- 49 Comité DESC (2017). Comunicación 5/2015 presentada por Mohamed Ben Djazia. En este caso, un juzgado civil español no evaluó las posibles consecuencias de esta medida sobre niños menores, y la obligación del Estado español, de que los afectados pudieran poner de presente las consecuencias que para la familia tenía el desalojo.
- 50 Para conocer los desarrollos normativos de 17 países de la región para la mitigación de impactos en personas refugiadas y migrantes en el contexto COVID-19 visite la herramienta de buenas prácticas de política pública desarrollada por el Sector Regional de Protección/Plataforma R4V aquí: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMWI3OWQ4NmQzM2M3MS00NjM1LWUwYjYjQjE1ODgyNjkKLTizZmltNDNiNC1iZDZlWjZTQ5YzhINjE4NiIsImMiOjI9>
- 51 **Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (Ecuador):** Se suspendió la facultad del arrendador de ejecutar el desahucio de arrendatarios por cualquiera de las causales contenidas en la Ley de Inquilinato (Art. 30), durante el término del estado de excepción por motivo de la pandemia, y hasta por los 60 días a la finalización de dicho estado (Art. 4). **Decreto 579 del 15 de abril 2020 (Colombia):** 1) Se suspendió la orden o ejecución de cualquier desalojo de inmuebles arrendados, dispuesto por autoridad judicial o administrativa, Decreto Ejecutivo 145 del 01 de mayo de 2020 (Modificado por el **Decreto Ejecutivo 314 del 07 de agosto de 2020 (Panamá):** 1) Se suspendieron todos los procesos de lanzamiento y desalojo de bienes inmuebles destinados a uso habitacional, durante el Estado de Emergencia Nacional (Art. 2); 2) ; 4) Se suspendieron, durante la vigencia de la emergencia sanitaria y por 2 meses más, los procesos de lanzamiento y desalojo de inmuebles de uso habitacional para los arrendatarios que se vean imposibilitados para pagar (Art. 5); 5) Se estableció la penalización del arrendador que suspenda el suministro de servicios públicos como medida de presión para el desalojo del inmueble (Art. 8). **Ley 14.010 del 10 de junio de 2020 (Brasil):** Esta Ley impide la orden de desalojos de propiedad urbana, que se adelanten, entre otros motivos, por falta de pago del canon y terminación del contrato de arrendamiento (Art. 9). Esta medida estará vigente hasta el 30 de octubre de 2020.
- 52 Naciones Unidas (marzo 2020). Guidance Note Covid-19 - Protecting Renters and Mortgage Payers.
- 53 En algunos países, como Colombia, estos delitos pueden ser agravados por el estado de vulnerabilidad de la persona refugiada o migrante.
- 54 Naciones Unidas (1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos.
- 55 En el contexto de la pandemia por la COVID-19, los espacios públicos inutilizados, fueron identificados por las personas refugiadas y migrantes como alternativa precaria de alojamiento que, frente a la falta de vivienda adecuada, les permitió resguardarse de los riesgos de contagio por la COVID-19.
- 56 Las sentencias T-527 de 2011 y T-417 de 2015 de la Corte Constitucional colombiana, desarrollan el principio de confianza legítima sobre bienes públicos.
- 57 En las sentencias T-349 de 2012, T-417 de 2015 y T- 527 de 2011 de la Corte Constitucional colombiana, se señaló que en casos de recuperación de bienes de uso público o fiscales habitados por grupos humanos, las autoridades deben tomar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales, tales como la observancia del debido proceso y la reubicación o reasentamiento de las viviendas.
- 58 Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-264 de 2012 y T-088 de 2011: Se reitera la obligación del Estado frente a las personas desplazadas, de proveer albergues transitorios adecuados hasta el momento en que las mismas encuentren otras opciones estables de vivienda digna. Sentencia T - 025 de 2004: Se señaló que la vivienda o el alojamiento básicos, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, hacen parte de las prestaciones mínimas que deben ser satisfechas por el Estado en favor de las personas desplazadas.

- 59 En Brasil el Gobierno estableció un programa de abrigos que incluye personas refugiadas y migrantes. En Bogotá - Colombia, la Alcaldía Mayor dispuso de espacios fijos y móviles de alojamiento para la población en riesgo de habitabilidad en calle (adultos mayores, madres gestantes y niños, niñas y adolescentes), con el fin de cumplir con el aislamiento social mientras dure la situación de calamidad pública (Decreto 093 del 25 de marzo de 2020).
- 60 El Convenio 169 de la OIT ha sido suscrito en la región por: Colombia, Ecuador, Panamá, Brasil, Perú, Venezuela, Argentina, Chile. Por su parte, la interpretación del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre la protección de la propiedad que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluye la propiedad comunal de las tierras que han habitado tradicionalmente. Esta interpretación ha sido desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias sentencias, tales como los casos Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001); Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador (2012); Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005); etc.
- 61 OIT (1989). Convenio 169 (Art. 6).
- 62 OIM (2018). Aspectos Jurídicos da Atençaõ aos Indígenas Migrantes da Venezuela Para o Brasil.
- 63 Este principio puede encontrarse en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- 64 Naciones Unidas (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios 9 y 11).
- 65
- 66 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Colombia) (2013). Instructivo de Caracterización.
- 67 *Ibidem*.
- 68
- 69 Para conocer experiencias relacionadas ver en esta Caja de Herramientas Regional, el Mapeo de Buenas Prácticas Comunitarias sobre mediaciones en casos de arrendamiento
- 70 Naciones Unidas (2012). Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz.
- 71 Las Personerías Municipales tienen la función constitucional de la guarda y promoción de los derechos humanos y la protección el interés público (Art. 118 de la Constitución Política de Colombia), y tal función se encuentra puntualizada en la Ley 136 de 1994. De conformidad con lo anterior y frente al derecho a la vivienda, además del servicio de conciliación, las Personerías ofrecen orientación y acompañamiento en diligencias de desalojo de inmuebles, e interponen acciones judiciales para evitar desalojos masivos ordenados sin observancia de las garantías constitucionales.
- 72 Moreno Moreno, J. (2014) La mediación en el ámbito de la inmigración y convivencia intercultural. Acciones e investigaciones sociales, No. 1, Extra, 2006.
- 73 Comité DESC (1997). Observación General No.7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC); los desalojos forzados (párr. 15).
- 74 *Ibidem*. (párr. 16).
- 75 CIDH (2009). Reglamento de la CIDH (Art. 25).
- 76 Resoluciones de medidas cautelares 07 de 2018, 03 de 2018 y 36 de 2017 de la CIDH.
- 77 CIDH. Hoja informativa para solicitar medidas cautelares a la CIDH. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/2020/FactSheets_MedidasCautelares-ES.pdf
- 78 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Human Rights Treaty Bodies - Individual Communications. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#ICESCR>
- 79 Comité DESC (2018). Dictamen E/C.12/67/D/52/2018 y Dictamen E/C.12/66/D/37/2018.
- 80 Comité DESC (2020). Medida Provisional frente a la Comunicación 187/2020.
- 81 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Human Rights Treaty Bodies - Individual Communications. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#ICESCR> Se recomienda una revisión exhaustiva de este documento.
- 82 Ver en la presente Guía Legal, las recomendaciones sobre la presentación de los hechos en una solicitud de medida cautelar ante la CIDH.
- 83 Naciones Unidas. Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. (2020). Guidance Note Covid-19 - Protecting Residents of Informal Settlements.
- 84 Naciones Unidas. Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. (2020). Guidance Note Covid-19 - Protecting Renters and Mortgage Payers.

