



Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina

Informe de Vivienda y Tierras



OCCA
Observatorio de
Conflictividad Civil y
Acceso a la Justicia



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina

Informe de Vivienda y Tierras



Documento elaborado por el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) creado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Director del proyecto:

Marco Fandiño

Autores:

Alejandra Bocado

Lorena Espinosa

Gonzalo Fibla

Ananías Reyes

María Jesús Valenzuela

Levantamiento de información y realización de estudios de caso:

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
- Grupo de Investigación de Derechos Fundamentales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP)
- Programa de Gestión y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado (UAH)
- Grupo de Investigación Jurídico Comercial y Fronterizo de la Universidad Francisco de Paula Santander (GIJCF-UFPS)
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
- Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PDUH-UNAM)
- Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Politécnica de Nicaragua (ICEJP- UPOLI)
- Centro de Estudios Judiciales (CEJ)

Diseño y diagramación:

Javiera Prada

Año 2018

ISBN: 978-956-8491-47-5

Registro Propiedad Intelectual: A-290545

Contenido

Agradecimientos	5
Prólogo	6
Presentación	7
I.Introducción	9
II.Esfera de vivienda y tierras: Hallazgos regionales	14
2.1 Normatividad e institucionalidad	14
2.1.1 Análisis normativo del derecho a la vivienda y los derechos sobre la tierra	14
2.1.2 Estrategias e institucionalidad del derecho a la vivienda	23
2.1.3 Presupuesto dedicado a la esfera de vivienda y tierras	29
2.2 Prevalencia de la conflictividad	33
2.3 Resolución de la conflictividad	38
2.3.1 Aportes y datos desde la demanda de justicia	39
2.3.2 Aportes y datos desde la oferta de justicia	42
<i>A.Consideraciones previas</i>	<i>42</i>
<i>B.Mecanismos de gestión de la conflictividad en materia de vivienda y tierras</i>	<i>46</i>
<i>B.1 Mecanismos estatales de resolución</i>	<i>46</i>
<i>B.2 Mecanismos no estatales de resolución</i>	<i>62</i>
<i>B.3 Mecanismos de prevención</i>	<i>64</i>
2.4 Barreras de acceso a la justicia	69
2.4.1 Aspectos previos	69
2.4.2 Barreras institucionales	70
<i>A.De eficiencia</i>	<i>71</i>
<i>B.De eficacia</i>	<i>74</i>
<i>C.De confianza</i>	<i>76</i>
<i>D.De información</i>	<i>78</i>
<i>E.De formalismo y burocracia</i>	<i>79</i>
2.4.3 Barreras sociales, culturales y económicas	81
<i>A.Económicas</i>	<i>81</i>
<i>B.Geográficas y físicas</i>	<i>82</i>
<i>C.Lingüísticas y culturales</i>	<i>83</i>
<i>D.De género</i>	<i>84</i>
III.Poblaciones en situación de vulnerabilidad: Estudios de caso	86
3.1 Introducción	86
3.2 Argentina	87
3.3 Brasil	88
3.4 Chile	88
3.5 Colombia	89
3.6 El Salvador	90
3.7 México	91
3.8 Paraguay	91
IV.Conclusiones y comentarios finales	93

Agradecimientos

La elaboración de este informe ha sido posible gracias al interés, esfuerzo y dedicación de los observatorios locales que conforman el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA): la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), de Argentina; el Grupo de Investigación de Derechos Fundamentales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), de Brasil; el Programa de Gestión y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), de Chile; el Grupo de Investigación Jurídico Comercial y Fronterizo de la Universidad Francisco de Paula Santander (GIJCF-UFPS), de Colombia; la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), de El Salvador; la Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PDUH-UNAM), de México; el Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Politécnica de Nicaragua (ICEJP- UPOLI), de Nicaragua y el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), de Paraguay.

Los observatorios locales trabajaron, primero, en la recopilación de información estandarizada de tipo cualitativo y cuantitativo de la esfera. Agradecemos, especialmente, a aquellos que hicieron distintos esfuerzos por identificar información que no es fácilmente accesible al público en general. También a quienes compartieron información adicional que permitiera ilustrar y comprender la conflictividad de vivienda y tierra en su país. Por otro lado, los observatorios desarrollaron los estudios de caso que aquí se presentan, realizando trabajo de campo y acercándose a las comunidades. La visión local, cercana y con conocimiento de causa es imprescindible en este informe que aspira a ser regional.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Observatorio Regional

Prólogo

A inicios de 2017, en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) nos planteamos un importante desafío, crear el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA), un mecanismo para monitorear los conflictos civiles que viven las personas y las diversas barreras que enfrentan para resolverlos, con especial énfasis en las poblaciones en situación de vulnerabilidad en América Latina.

Es conocido el rol que ha desempeñado el CEJA impulsando las reformas a la justicia penal y civil desde una perspectiva de política pública que coadyuve a la consolidación del Estado de Derecho en nuestra región latinoamericana. A pesar de esta misión institucional, en el caso de las reformas a la justicia civil se identificaron algunas falencias acerca de la forma en que se estaban materializando estos procesos de reforma. De alguna forma, el OCCA nace con la vocación de ser una herramienta efectiva para reimpulsar los procesos de reforma a la justicia civil desde una nueva óptica que en algunos casos resignifica el rol desempeñado por CEJA durante sus primeros quince años de existencia.

Para poder comprender mejor la vocación genuina del OCCA, es importante analizar cómo funcionan los diversos movimientos que promueven las reformas a la justicia civil en América Latina. En primer lugar, los grupos de discusión que lideran las reformas al proceso civil se caracterizan por sobre representar determinados sectores académicos en los que no suele existir participación efectiva de otros organismos de la sociedad civil como ONGs del sector justicia, grupos profesionales, asociaciones de consumidores, usuarios de banca, organizaciones empresariales, etc... Desde el OCCA buscamos incorporar a todos estos organismos con intereses en las reformas a la justicia civil para incorporarlos al debate público.

Una segunda limitación detectada en los procesos de reforma a la justicia civil en América Latina es el bajo uso de evidencia científica sobre los problemas de conflictividad existentes en la población. Es muy frecuente que los equipos técnicos que diseñan las reformas ya tengan claras cuáles son las medidas que van a adoptar sin haber identificado previamente cuáles son los conflictos más preminentes de la población. Como hemos mencionado en otras ocasiones, las reformas se deben diseñar en base a evidencia y no a prejuicios.

Un tercer elemento que fue definitivo al momento de conformar el OCCA lo encontramos en la urgente necesidad de comenzar a analizar el funcionamiento del sistema de justicia desde la perspectiva de las usuarias y usuarios y no desde la perspectiva desde los/as operadores/as, abogados/as o especialistas en reformas procesales. Muchas de las discusiones dogmáticas que se tienen al momento de diseñar reformas procesales pueden saldarse si nos preguntamos cuál sería la percepción desde la perspectiva de los/as usuarios/as del sistema de justicia. Esta necesidad se acentúa cuando incorporamos en el debate a los grupos en situación de vulnerabilidad, perenemente postergados de la posibilidad de acceder a una solución de justicia.

Marco Fandiño Castro

Director de Estudios y Proyectos

Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Presentación

El Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) es un mecanismo para monitorear los conflictos civiles que viven las personas y las diversas barreras que enfrentan para resolverlos, con especial énfasis en las poblaciones en situación de vulnerabilidad en América Latina. Fue creado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en el año 2017.

El OCCA se dedica a la observación de tres aspectos de la justicia civil: la conflictividad civil en la región, la presencia de barreras de acceso a la justicia para la resolución de conflictos civiles, y las experiencias de algunos grupos en situación de vulnerabilidad en ambos aspectos. Durante el año 2018 el OCCA trabajará en observar la conflictividad civil en seis esferas de la vida social: vivienda y tierras, consumo, relaciones de pareja y familia, crédito, convivencia comunitaria y salud. De cada una de las seis esferas temáticas se elaborará un informe que condense los principales hallazgos de los observatorios locales y el observatorio regional.

El OCCA presenta su primer informe temático, correspondiente a la esfera de vivienda y tierras en América Latina. El primer objetivo del informe es caracterizar la conflictividad civil de vivienda y tierras en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay. También busca analizar las barreras de acceso a la justicia identificadas por los observatorios locales, específicamente en relación con los conflictos de la esfera. Finalmente, se pretende ejemplificar, mediante estudios de caso, la manera diferenciada en que dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. El capítulo I introduce la conflictividad de la esfera, describiendo el contexto en el que se enmarcan los conflictos civiles relacionados con vivienda y tierras en la región. También presenta las bases conceptuales del informe. El capítulo II, “Esfera de vivienda y tierras: Hallazgos regionales”, es el eje del documento, constituyendo un análisis regional de dos temas centrales que interesan al OCCA: la conflictividad de la esfera –en este caso, vivienda y tierras-, y las barreras de acceso a la justicia. Además, el capítulo presenta la estructura normativa, institucional y financiera que los Estados han construido en materia de vivienda y tierras. La conflictividad de la esfera es abordada desde su prevalencia y resolución. De ambos temas se proporcionan datos, reflexiones y ejemplos que aportan a una visión regional. El capítulo II también analiza las barreras de acceso a la justicia para resolver conflictos relacionados con la vivienda y tierra. En ese sentido, resulta relevante clarificar que el presente informe no estudia las barreras de acceso al derecho a la vivienda, sino las barreras en la búsqueda de justicia y resolución de los conflictos de vivienda, que pueden vincularse –pero no necesariamente- con el derecho a la vivienda. El capítulo III hace un acercamiento a situaciones específicas de conflictos de vivienda y tierra, con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad. Para ello, se presenta una síntesis de los ocho estudios de caso realizados por los observatorios locales. Finalmente, el capítulo IV aporta las conclusiones y recomendaciones.

El informe es fruto de un trabajo conjunto de los observatorios locales y el observatorio regional que conforman el OCCA. Los observatorios locales realizaron el levantamiento de información utilizando plantillas estandarizadas sobre aspectos macro de la conflictividad de vivienda y tierra y las barreras de acceso a la justicia. Asimismo, realizaron una aproximación cualitativa al fenómeno. Para ello, cada observatorio local realizó un estudio de caso sobre algún conflicto de la esfera, centrándose en distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad. El observatorio regional, por su parte, sistematizó la información levantada por los observatorios locales, añadiendo datos y temas relevantes a la recopilación de información. Finalmente, el observatorio regional estuvo a cargo de la redacción del informe, a partir de la identificación de tendencias y aspectos transversales.

¿Qué elementos definen el derecho a la vivienda? ¿Cómo se relaciona el derecho a la vivienda con el acceso a la tierra? ¿Qué necesidades jurídicas relacionadas con la vivienda puede tener la población? ¿Cuál es la presencia de dichas necesidades en los distintos países de América Latina? ¿Qué mecanismos de resolución existen y cuáles han resultado eficientes? ¿Cuáles son las barreras institucionales que dificultan o impiden el acceso a los mecanismos de resolución de los conflictos de vivienda y tierra? ¿Cómo afectan dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad?

Estas son algunas de las preguntas que serán respondidas en este informe. Identificar dichas respuestas es el primer paso en la recopilación y sistematización de evidencia que resulte útil en el diseño e implementación de reformas a la justicia.

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, hacia el año 2015, 59 millones de personas habitaban una vivienda inadecuada en América Latina (BID, 2012). En el 2015, el porcentaje de la población que vivía con déficit habitacional cualitativo fluctuaba entre el 20% y el 50% entre los distintos países de la región (ONU Hábitat, 2015, p. 42). Mientras tanto, se calcula que 113.4 millones de personas viven en asentamientos informales (TECHO, s.f.). Si bien, estas son las manifestaciones más extremas de la conflictividad de la vivienda en América Latina, las cifras anteriores ayudan a caracterizar el contexto en el que se enmarcan los conflictos de naturaleza jurídica, objeto de estudio del OCCA.

I. Introducción

Necesidades jurídicas y conflictos: Una acotación conceptual

En los últimos años, las encuestas de necesidades jurídicas (ENJ) han cobrado auge como el instrumento especializado para estudiar la conflictividad jurídica y los obstáculos en su resolución. En esencia, las ENJ son un instrumento que se considera idóneo para caracterizar la “demanda” del acceso a la justicia. Durante la década de los '90, los estudios empíricos de necesidades jurídicas comenzaron a ser ampliamente utilizados en los Estados Unidos y en los países de la Commonwealth británica. Hasta entonces, el estudio e identificación de las necesidades humanas y sociales había sido de interés casi exclusivo de la política social, especialmente en el área de la salud reproductiva y la medición de la pobreza. Fue hacia 1990 cuando el concepto de necesidades comenzó a cobrar relevancia en el ámbito del derecho y las políticas de justicia. Desde entonces, el uso y la definición del término necesidades jurídicas han evolucionado. En los primeros estudios realizados en Estados Unidos se advierte una tradición economista, conceptualizando necesidad jurídica como necesidades potenciales de servicios jurídicos. En otros estudios, sin embargo, se observa una incipiente noción de una política pública de justicia¹, visión que en América Latina cobraría mayor fuerza alrededor del año 2005, con el interés del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la publicación del Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. El manual integra el concepto de necesidades jurídicas como la unidad de análisis de la demanda de justicia, ofreciendo directrices conceptuales y metodológicas para la realización de estudios de diagnóstico de las necesidades jurídicas y de los servicios de justicia.

En la mayoría de las encuestas se define a las necesidades jurídicas como problemas jurídicos². De hecho, “ambos términos se utilizan indistintamente y se refieren a asuntos contenciosos y no contenciosos en los que la asesoría legal sería útil.” (Cane y Kritzer, 2010, p. 263). El término problemas jurídicos, sin embargo, parecía ser excluyente de formas de resolución de conflictos no formales ni públicas. Esta fue la principal razón para que Hazel Genn introdujera el término eventos justiciables *-justiciable events-* en 1999. En este contexto, un evento justiciable se define como un asunto experimentado por el encuestado “que haya generado problemas legales haya o no sido identificado por el respondiente como “legal”, e independientemente de que el respondiente haya tomado acciones involucradas con cualquier elemento del sistema de justicia.” (Genn, Beinart y Finch, 1999, p. 12). El término ejerció una influencia importante en las encuestas de necesidades jurídicas y la mayor parte de ellas suelen definir necesidades jurídicas como eventos justiciables³.

El OCCA se interesa por la conflictividad civil, basándose en una noción amplia del conflicto. El conflicto puede entenderse como una relación social que se establece entre dos partes, individuales o colectivas, “de tal tipo en la que ambas procuran la obtención de objetivos que son, pueden ser o parecen ser para alguna de ellas, incompatibles” (Entelman, 2014, p. 12). De acuerdo con Ury (2000), el conflicto tiene un ciclo de vida en orden ascendente: surge en forma de tensiones latentes, evolucionando a conflicto abierto, primero, y a lucha de poder, después. Finalmente, el conflicto puede cruzar el umbral de la violencia tornándose en un conflicto destructivo. Este enfoque de la evolución del conflicto puede expresarse también en la categorización de conflictos latentes, percibidos, manifiestos y violentos.

¹ Por ejemplo, Genn, H., & Beinart, S. (1999). Paths to justice: what people do and think about going to law. Hart Publishing.

² Connotación más común en las encuestas de necesidades jurídicas. Se utilizan además términos similares: Eventos legales, eventos justiciables, situaciones justiciables, circunstancias, problemas.

El OCCA se ocupa de todo el ciclo de conflictividad civil, el cual, desde la perspectiva anterior, comenzaría con la gestación de los conflictos. Así, y habiendo llevado a cabo una revisión sistemática de ENJ, entendemos que el conflicto es una de las manifestaciones de necesidades jurídicas insatisfechas, y que la presencia de necesidades jurídicas coincide con la generación de tensiones latentes. En el mismo orden de ideas, el OCCA estudia la gestión de la conflictividad, conceptualizándola como la suma de los esfuerzos de prevención, resolución y contención de los conflictos (Ury, 2000). Desde ese punto de vista, la gestión de la conflictividad pasa por identificar las necesidades jurídicas que están gestándose en un contexto determinado, así como las necesidades jurídicas que no han sido satisfechas y que se transforman en conflictos percibidos, manifiestos, e inclusive, violentos.

El derecho a la vivienda adecuada y los derechos sobre la tierra

Muchos de los conflictos y necesidades jurídicas estudiados en este informe se relacionan con el derecho a la vivienda. La vivienda ha sido reconocida como un derecho en distintos instrumentos internacionales⁴ y regionales⁵ de derechos humanos, siendo comúnmente entendido como el derecho a una vivienda adecuada. A ese respecto, en su Observación General N.4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶ señaló que el derecho a la vivienda no debe entenderse como el “cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza (...) Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (CESCR, 1991, par. 7). Aunque las características específicas de la “adecuación” de la vivienda son mayormente determinadas por factores locales, el Comité considera que ciertos aspectos son universales: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; que los gastos sean soportables; la habitabilidad; la asequibilidad; la ubicación; y la adecuación cultural. Los aspectos son interpretables y sobre ellos existe un amplio desarrollo conceptual en el plano internacional, particularmente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El primero de los componentes universales de la vivienda, la seguridad jurídica de la tenencia, puede adoptar diversas formas: desde el alojamiento de alquiler (público y privado), pasando por la vivienda cooperativa y de emergencia, hasta la seguridad del derecho sobre las tierras (Gilbert, 2013). En el contexto latinoamericano, la problemática de la vivienda se encuentra estrechamente ligada a la tenencia de la tierra, situación que se debe tanto a razones históricas como políticas. La tierra no es sólo la base para la vivienda, sino también, en muchos casos, para la alimentación, el acceso al agua y al saneamiento. Es además la fuente más relevante de empleo en las zonas rurales, en donde “la integración o exclusión social depende a menudo únicamente de la situación de la persona en relación con la tierra” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2003).

El acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de tenencia; es decir, la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población y la tierra (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2003). Los derechos sobre la tierra son diversos y pueden clasificarse en los derechos de uso, de control y de transferencia. De este modo, entre estos derechos se incluyen el derecho

³ Es la connotación más común en las encuestas de necesidades jurídicas: Gran Bretaña (eventos justiciables), Canadá (eventos o problemas justiciables), Australia (eventos legales), Uruguay (eventos justiciables).

⁴ PIDESC (artículo 11, párr. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27, párr. 3), y las disposiciones sobre no discriminación que figuran en el artículo 14 párrafo 2(h) de la CEDAW y en el artículo 5(e) de la CERD.

⁵ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI; vid. art. XXIII), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 24). Aun así, según el Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, el derecho a la vivienda “de alguna forma ha sido ignorado dentro del Sistema Interamericano” (Ferrer, 2017, para. 2). Por tanto, resulta necesario avanzar “hacia el pleno reconocimiento y protección autónoma del derecho a la vivienda” (Ferrer, 2017, para. 58) dentro del Sistema Interamericano. Ver: Ferrer, E. “La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (A propósito de un caso sobre desplazamiento forzado intraurbano de defensoras de derechos humanos)” en *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*.

a “ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002). En 1996, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (HABITAT II), la seguridad de la tenencia fue definida como uno de los dos objetivos fundamentales que deben seguir los gobiernos a nivel mundial a fin de lograr una vivienda adecuada para todos. En ese marco, se entendió que una persona o una familia gozan de “una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia” (UN-HABITAT, 2004), distanciándose de la asociación tenencia segura-propiedad individual absoluta.

El derecho a la tierra no ha sido reconocido de manera explícita en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta omisión se explica por los debates ideológicos en torno a los enfoques individual y colectivo de la propiedad, pero también por el valor comercial de la tierra y su relevancia para el desarrollo económico (Gilbert, 2013; Osorio, 2006). Aun así, el acceso a la tierra es un asunto de derechos humanos. De ese modo, en los ámbitos internacional e interamericano, los derechos sobre la tierra han sido abordados como derechos culturales de los pueblos indígenas y se consideran un tema central en la agenda de igualdad de género⁷.

El acceso a la tierra también es un asunto de derechos humanos por su impacto directo en el disfrute de otros derechos: la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento. Del mismo modo, el derecho a la vivienda adecuada se encuentra interrelacionado con diversos derechos, lo que da cuenta de la trascendencia que los conflictos de vivienda pueden tener en la vida de las personas involucradas. A modo de ejemplo, el acceso a una vivienda adecuada puede impactar en las esferas del trabajo, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación (ONU Derechos Humanos, s.f.). La prueba de un domicilio estable de residencia puede ser condicionante para ejercer varios de estos derechos. Por otro lado, se ha documentado que los conflictos de vivienda, como la incapacidad para cubrir sus costos y las malas condiciones del inmueble, generan problemas de salud mental, como ansiedad y depresión (Housing Rights, 2017). Los casos de desalojo forzoso pueden generar violaciones de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar (CES-CR, 1997, par. 4). La interrelación del derecho a la vivienda con otros derechos humanos coincide con los estudios que documentan una mayor vulnerabilidad de las personas sin hogar a experimentar numerosas necesidades jurídicas, en porcentajes superiores que el resto de la población (Coumarelos y People, 2013). Por ello, los conflictos de vivienda y tierra raramente suceden de forma aislada: suelen impactar en variadas esferas de la vida, afectar distintos derechos, y generar múltiples necesidades jurídicas.

La conflictividad de vivienda y tierra en América Latina

Los conflictos estudiados en el presente informe son diversos y se ubican en distintos puntos de la gama de conflictividad asociada con vivienda y tierra. Los conflictos pueden ser diferentes en su tipo, al relacionarse con la propiedad, tenencia y uso de la vivienda y la tierra, por ejemplo, o con el incumplimiento de las condiciones pactadas de compra o arriendo de una vivienda. Por otro lado, los conflictos pueden afectar a una persona o a comunidades enteras. Asimismo, pueden generar impactos menores y temporales en la vida de una persona, como los problemas para conseguir la devolución del depósito de arrendamiento, o bien, resultar en situaciones que trastocan el estado vital, como los desalojos forzosos y desplazamientos. Los conflictos aquí estudiados pueden estar directamente relacionados con algún componente del derecho a la vivienda, como la inseguridad de la tenencia como base para el desalojo. No obstante, también estudiaremos conflictos que no implican la afectación del derecho a la vivienda, y que únicamente guardan relación con la temática de la vivienda. Entre estos conflictos se encuentran el incumplimiento de las con-

⁶ En adelante el Comité.

⁷ Ver ONU: CEDAW. (1994). Recomendación general N° 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.

diciones pactadas de compra o arriendo de una vivienda, o los desacuerdos entre arrendatarios y arrendadores sobre la calidad o imperfectos del inmueble.

En América Latina, el contexto de déficit habitacional cualitativo y cuantitativo es proclive a generar necesidades jurídicas asociadas a la vivienda. Se trata de una problemática social caracterizada por una acentuada desigualdad en la distribución de la tierra: el coeficiente Gini aplicado a la distribución de la tierra alcanza un .79, en comparación con Europa (.57), África (.56) y Asia (.55) (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2017). El 80% de la población latinoamericana habita en zonas urbanas (CEPAL, 2012), resultado de un intenso y desordenado proceso de urbanización que resultó en el desarrollo de cinturones de pobreza en la periferia de las ciudades. Las zonas periféricas no recibieron inversión en infraestructura básica, intensificando el crecimiento de los asentamientos informales (Osorio, 2006). Como resultado, 113.4 millones de personas en la región viven en ellos (TECHO, s.f.), con la consiguiente inseguridad de la tenencia, la precariedad de las construcciones y la presencia de déficits cualitativos habitacionales. Aunque la vivienda es a menudo señalada como un asunto crucial de la política estatal, en muchos países esa relevancia es ambigua debido a los altos costos de inversión. Aun así, las políticas estatales en la materia han estado caracterizadas por la construcción de viviendas sociales. Por otro lado, apenas un 21.0% de las viviendas en América Latina recurre al arrendamiento, una proporción que varía entre distintos países (Ortega y Rueda, 2015). Este panorama general describe, a grandes rasgos, la situación de la vivienda y tierra como problemática social en la región. Las formas específicas que adopta la conflictividad civil se enmarcan en dicho contexto. Si bien, ciertos conflictos civiles son transversales a distintos contextos, otros son específicos de su realidad, caracterizándose así su prevalencia y aspectos distintivos.

Entre los conflictos estudiados por el presente informe y que comúnmente son contabilizados a nivel internacional en encuestas de necesidades jurídicas se encuentran aquellos entre arrendatarios y arrendadores con respecto al contrato de arriendo, pagos, reparaciones, daños/calidad del inmueble, depósitos o evasión. Otros conflictos tienen que ver con los títulos de propiedad de la tierra, los límites, acceso o derecho de paso y permisos para construir en la propia vivienda. Asimismo, muchas encuestas documentan cuántas personas han sido víctimas de desalojo y han quedado en la calle, esta última representando uno de los casos más extremos de la conflictividad de la esfera.

A lo largo del informe se abordarán las características específicas de los conflictos anteriores en América Latina, así como otros conflictos que tienen relevancia en la realidad regional. Entre ellos se encuentran los relacionados con la tutela de la tierra, situación que cobra sentido en el contexto de desigualdad en la distribución de la misma en la región (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2017). Vinculado a ello está la carencia de títulos de propiedad por parte de amplios sectores de la población, afectando así la seguridad de la tenencia e incrementando la posibilidad de desalojos forzosos. Asimismo, en los conflictos por la tierra en América Latina se encuentra un fuerte componente empresarial, que afecta especial pero únicamente a las poblaciones indígenas de distintos países. Los procesos de reconocimiento y restitución de tierras indígenas son un foco regional relevante de la conflictividad, y cada país ha implementado mecanismos distintos de resolución. Por otro lado, los problemas de tenencia y acceso a la tierra son un tema central en contextos de conflicto armado y posconflicto, y para ello se recogen algunos datos y reflexiones del proceso colombiano de restitución de tierras iniciado en el 2011.

Acceso a la justicia y poblaciones en situación de vulnerabilidad

Además de estudiar la conflictividad civil en materia de vivienda y tierra, el informe también busca aportar información valiosa sobre las barreras de acceso a la justicia para solucionar los conflictos de la esfera. El acceso a la justicia es un principio general del derecho internacional y un derecho dentro del sistema interamericano. La definición que aquí se utiliza es la de un derecho amplio que implica “La posibilidad de las personas de acudir y obtener una respuesta efectiva por parte de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos que sean formal y materialmente útiles para la tutela de sus derechos” (Errandonea y Martín, 2015, p. 347; Marchiori, 2015). Al acceso a la justicia se le ha entendido como un “derecho bisagra”, “cuya finalidad es poder alcanzar la efectividad de una multitud de derechos de otras índoles” (Lillo,

Cabezón y Fandiño, 2016, p.22). Así, se busca que los titulares de derechos puedan acceder al sistema de justicia para obtener la tutela de aquellos. El acceso a la justicia es uno de los conceptos rectores del informe. En ese sentido, resulta relevante clarificar que el presente reporte no estudia las barreras de acceso al derecho a la vivienda, sino las barreras en la búsqueda de justicia y resolución de los conflictos de vivienda, que pueden vincularse –pero no necesariamente- con el derecho a la vivienda. En otras palabras, se estudian las barreras de acceso a la justicia en conflictos relacionados con la vivienda y la tierra.

El enfoque de análisis utilizado por el OCCA es la observación de las barreras de acceso a la justicia. Aunque eliminar dichas barreras no es una obligación única ni suficiente para garantizar el derecho de acceso a la justicia (Martínez et al., 2017), es un buen comienzo para el análisis, considerando que la persistencia de obstáculos imposibilita el acceso a la justicia. Las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a la población general, aunque habitualmente, tienden a ser mayores para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad consideran que las personas en dicha situación son aquellas que “por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico” (Reglas de Brasilia, 2008, p. 8). Estas Reglas señalan como causas de vulnerabilidad la edad, la migración, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, la pobreza, el género, la pertenencia a minorías, y la privación de libertad. A estas causas añadimos la orientación sexual.

La vulnerabilidad no sólo es a enfrentarse a mayores barreras de acceso a la justicia, sino también a experimentar determinados conflictos. Por tanto, es fundamental reconocer que algunos de estos conflictos afectan en mayor medida a ciertas poblaciones. Esta es una realidad que ha quedado demostrada en encuestas de necesidades jurídicas. En Colombia, por ejemplo, las personas con discapacidad experimentan más conflictos en el ámbito de discriminación (19.9%) y hábitat urbano (10.8%), que la población en general, con 2.6% y 5.1%, respectivamente (La Rota et al., 2013). En casos de vivienda y tierra, esta situación es notable en materia de género, en tanto que las mujeres tienen un acceso limitado a la tierra: son propietarias de un 8% de las tierras en Guatemala, un 20% en Nicaragua y un 31% en Perú (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2017). Por otro lado, las personas con discapacidad intelectual ven limitado su acceso a una vivienda digna, a causa de prácticas que no les consideran como sujetos de derechos, en muchos casos, viviendo una institucionalización forzosa. Las personas en situación de pobreza también son vulnerables a experimentar más necesidades jurídicas en materia de vivienda, al tiempo en que enfrentan mayores barreras económicas para acercarse a la justicia. Los anteriores son sólo algunos de los casos en los que profundizará el informe en sus distintos capítulos. En el fondo, el propósito es promover un enfoque diferencial en el que los Estados debieran prestar más atención en la remoción de los obstáculos que afectan de manera desproporcional a algún grupo poblacional (La Rota, Ordóñez y Mora, 2014).

II. Esfera de Vivienda y Tierras: Hallazgos Regionales

2.1 Normatividad e Institucionalidad: Esfera de Vivienda y Tierras

En el presente apartado nos referiremos a la consagración y evolución que ha tenido el derecho a la vivienda, tanto en el ordenamiento internacional como en los regímenes locales de los países estudiados. Examinaremos las principales instituciones en materia de planificación y creación de políticas públicas destinadas a la realización del derecho a la vivienda y las instituciones encargadas de gestionar los conflictos que se susciten en la materia. Finalmente, señalaremos el presupuesto que invierten los países tanto en políticas públicas de vivienda y servicios básicos como en materia de justicia, haciendo un comparativo entre dichos montos en los diferentes países estudiados y de la región.

2.1.1 Análisis normativo del derecho a la vivienda y los derechos sobre la tierra

Evolución de la protección del derecho a la vivienda en el derecho internacional

En el derecho internacional se ha reconocido el derecho a la vivienda en una serie de instrumentos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) -la cual en su artículo 25 señala que “Toda persona tiene derecho a [...] la vivienda”- y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) -que contiene el mismo derecho en su artículo 11-.

A su vez, el artículo 34 de la Carta de Organización de los Estados Americanos (1948) dispone que “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: k) vivienda adecuada para todos los sectores de la población”.

Esta obligación es reforzada por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el cual declara que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Dicha disposición es complementada por el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), el cual reconoce la obligación de garantizar estos derechos mediante la adopción de cualquier tipo de medida, hasta el máximo de los recursos disponibles y sin discriminación (arts. 1, 2 y 3). El reconocimiento más descriptivo y robusto en las Convenciones generales se da en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸ (1966), el cual sostiene que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona

⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]"

Asimismo, hay algunas convenciones especiales que recogen prescripciones similares. Por ejemplo la Convención sobre los derechos del niño (art. 27 inciso 3), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (Art. 3 apartado 1) inciso a)); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (art 5) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14 inciso h).

Con mayor nivel de especificidad y de manera transversal, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores estatuye en su artículo 24 que la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Los Estados Parte deberán adoptar las medidas pertinentes para promover el pleno goce de este derecho y facilitar que la persona mayor tenga acceso a servicios socio-sanitarios integrados y servicios de cuidados domiciliarios que le permitan residir en su propio domicilio conforme a su voluntad. También garantizarán el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados Parte fomentarán progresivamente el acceso al crédito de vivienda u otras formas de financiamiento sin discriminación, promoviendo, entre otros, la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y otros actores sociales.

Las políticas deberán tener especialmente en cuenta: a) La necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales con el fin de que estas sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con impedimentos relacionados con su movilidad. Inclusive, deberán promover programas para la prevención de accidentes en el entorno y el hogar de la persona mayor; y, b) "Las necesidades específicas de la persona mayor, particularmente aquellas que viven solas, a través de subsidios para el alquiler, apoyo a las renovaciones de la vivienda y otras medidas pertinentes, según la capacidad de los Estados Parte".

Cierra el elenco de deberes, la obligación estatal "de asegurar el establecimiento de procedimientos expeditos de reclamación y justicia en caso de desalojos de personas mayores y adoptarán las medidas necesarias para protegerlas contra los desalojos forzosos ilegales."⁹

De la enumeración normativa efectuada, podemos extraer algunas consideraciones que son claves de lectura para trabajar sobre la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada. Nos interesa resaltar las siguientes:

La prerrogativa a una vivienda adecuada son **derechos**, esto es, prerrogativas individuales o colectivas de las personas que se traducen en **obligaciones jurídicas** para los Estados, exigibles y plenamente justiciables.

La asunción de responsabilidades estatales en torno a este derecho ha ido acrecentándose, circunstancia que evidencia la incorporación en distintos instrumentos de su calificación de "adecuada" como estándar de protección-cumplimiento.

Los instrumentos mencionados receptan una serie de sujetos y bienes de tutela preferente (por ejemplo, mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas mayores; o, en situación de vulnerabilidad social estructural), que suponen en cabeza del Estado el deber de adoptar medidas positivas tendientes a garantizar condiciones de igualdad material. De allí la necesidad y deber jurídico de (re)construir tutelas diferenciadas en términos sustantivos (calificando la protección de un derecho) y procesales (creando medios, principios,

reglas, vías y criterios interpretativos que maximicen su realización).

Dicha obligación se extrema cuando se constatan situaciones de acumulación de condiciones de desventaja (por ejemplo, mujeres en contexto de violencia que han sido expulsadas de su hogar, que adolecen de alguna discapacidad y se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica)⁹.

Los derechos humanos son interdependientes. En este sentido, el derecho a una vivienda, es un derecho que se encuentra relacionado con derechos tales como: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la protección de la familia, a la vida privada, familiar y del domicilio, entre otros, reconociéndose así el derecho a una vivienda adecuada. Esto se ve reforzado por lo señalado en el preámbulo del PIDESC donde se reconoce que los derechos en este contenido **“se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”**.

En otras palabras, no basta con la construcción de un entramado de fierros y ladrillos, sino que estas edificaciones deben cumplir con una serie de elementos y requisitos que la hagan compatible con la dignidad humana y los derechos que de ésta emanan. Si bien el concepto de vivienda digna o adecuada es ya un consenso en el derecho internacional, dichas adjetivaciones –digna y adecuada- adolecen de una subjetividad tal que no nos permiten comprender cuál es su exigibilidad para los Estados. En este entender, resulta clarificador lo señalado en el Comentario General N° 4 del Comité de Seguimiento del PIDESC sobre el derecho a una vivienda adecuada que indica que una vivienda adecuada o digna es tal si satisface los siguientes aspectos:

1. Seguridad en la tenencia: Sea cual sea la forma de tenencia (como el arriendo, la ocupación de tierras o propiedades o asentamientos informales) se les debe otorgar a los tenedores ciertas garantías legales que le protejan contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

3. Gastos soportables: Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Además, los Estados deberían crear subsidios habitacionales para quienes no puedan costearse una vivienda. Junto a esto se deben crear mecanismos que protejan a los inquilinos contra el aumento de los alquileres.

4. Habitabilidad: La vivienda debe tener un espacio adecuado, proteger del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas contra la salud, de riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad física de los habitantes.

5. Asequibilidad: Debe tener un precio que permita a sus beneficiarios acceder a ella, por lo que se debe tener en especial consideración a los grupos desventajados como las personas de edad, los/as niños/as, las personas con capacidades motrices diferentes, los enfermos terminales, los/as portadores/as de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse catástrofes, y otros colectivos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de esta o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política.

⁹ El art. 9 de la Convención de Belem Do Para precisa que para la adopción de las medidas a concretar en el cumplimiento de sus deberes, los Estados Partes tendrán *especialmente* en cuenta la situación de *vulnerabilidad a la violencia* que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

6. Lugar: Debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en sitios contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación.

7. Adecuación cultural: La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En síntesis, podemos afirmar que: (i) La condición de adecuada que califica la vivienda depende del contexto en el que opera y los factores que la condicionan; (ii) Aun partiendo de esa premisa interpretativa, para considerar que una vivienda es adecuada deben cumplirse como mínimo los requisitos señalados¹⁰; y, (iii) La exigibilidad y justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada debe realizarse teniendo en consideración los estándares generales en materia de DESC y los propios de la prerrogativa en cuestión (especialmente, aquellos que delimitan su contenido).

De igual modo, se ha destacado que garantizar este derecho no se reduce a proveer de una vivienda, sino que adopta múltiples formas en razón de la condición estructural y policéntrica del conflicto¹¹. Por ejemplo, mejorar las leyes de arrendamiento a fin de obtener seguridad en la tenencia o regular el mercado o generar incentivos para permitir condiciones accesibles al mercado inmobiliario. Ejemplo claro de la regulación del mercado viene dado por el art. 18 de la ley 820 de Colombia y el art 17 de la ley 118 de Nicaragua que limitan el canon de arrendamiento al 1 por ciento y a la doceava parte del diez por ciento del avalúo comercial de la propiedad, respectivamente.

Esto nos interpela críticamente acerca de las relaciones que existen entre el acceso a ciertos bienes elementales, el desarrollo de la autonomía entendida como la posibilidad de elección de algún plan de vida, el carácter emancipatorio de los derechos, su incidencia en la construcción de ciudadanía, en el potencial ejercicio y participación democrática en las instituciones y el rol e intervención del Estado en la generación y redistribución de condiciones de existencia que a su vez disminuyan las desigualdades estructurales existentes¹².

Acceso a la tierra como un derecho humano

El derecho a la tierra como tal ha sido consagrado en contadas convenciones de derechos humanos. Entre otros, en el ya referido art. 24 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que sostiene que los Estados *“garantizarán el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en una situación de vulnerabilidad”*.

¹⁰ Por ejemplo, la Ley N° 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), establece que el derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Asimismo, reconoce que todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a: a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas; y, d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado. Los principios rectores en que se deben estructurar las políticas de vivienda y hábitat que se implementen son: a) El derecho a la ciudad y a la vivienda; b) La función social de la propiedad; c) La gestión democrática de la ciudad; y, d) El reparto equitativo de cargas y beneficios.

¹¹ La vivienda involucra el problema de la tierra; la posibilidad de obtener préstamos (mercado financiero); las condiciones del mercado inmobiliario o de la construcción; y/o, la regulación del uso del suelo o zonificación.

¹² En ese sentido, es importante destacar que los límites de lo estatal se redefinen no solo donde interviene, sino donde no lo hace decidiendo no hacerlo y dejando al mercado, al sistema y sus condiciones, regular conductas y circulación de capacidades, bienes y derechos.

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer se señala que debe existir una igual distribución de las tierras en los países que estén llevando a cabo reformas agrarias, puesto que algunos Estados discriminan entre hombres y mujeres en base a que los primeros tienen la obligación de mantener a la familia. El Comité de la CEDAW -por sus siglas en inglés- ha manifestado que *“En la mayoría de los países, hay una proporción significativa de mujeres solteras o divorciadas que pueden tener la obligación exclusiva de sostener a una familia. Evidentemente, es poco realista toda discriminación en la repartición de la tierra basada en la premisa de que solamente el hombre tiene la obligación de sostener a las mujeres y a los niños de su familia y de que va a hacer honor a esta obligación”*. De esta manera se puede evidenciar la importancia de la tierra como fuente de sustento en las personas rurales.

No obstante lo expuesto, los mayores desarrollos en torno al derecho a la tierra provienen de instrumentos de otro tenor. En este sentido, ligado a los derechos culturales de los pueblos originarios, el Convenio 169 de la OIT declara que *“deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”* (artículo 13).

En materia de vivienda también se le ha dado una gran importancia al acceso a la tierra. Como mencionásemos, el problema de la vivienda adecuada es estructural y vincula un conjunto de componentes-intereses. El acceso a la tierra -como el mercado inmobiliario, financiero o de la construcción-, es uno de ellos. Garantizarlo no se reduce a otorgar tierras o prestar dinero. Muchas veces basta con reformular las condiciones de ordenamiento territorial de los Estados, muchas de las cuales imposibilitan irrazonablemente la posibilidad de regularizar el dominio. En efecto, el comentario número 4 del Comité del PIDESC indica que para la satisfacción del derecho a la vivienda digna debe existir seguridad en la tenencia, *“incluida la ocupación de tierra o propiedad”* (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1991, párr. 8 literal a). Por otro lado, señala que *“en muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”* (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1991, párr. 8 literal e.).

Si bien no contamos, en el ordenamiento internacional, con un derecho a la tierra reconocido de forma clara, tajante e independiente a otros derechos, es claro que se trata de un concepto en evolución y afianzamiento. En ese entendimiento, es sumamente importante la interpretación realizada por el Comité del PIDESC que señala que los Estados deben asumir la obligación de apoyar o garantizar el acceso a la tierra de forma universal.

Carácter vinculante de los instrumentos de derecho internacional aplicables

Las Declaraciones en materia de Derecho Internacional son manifestaciones de intención o voluntad que no necesitan ratificación por los Estados puesto que, de ellas, en principio, no emanan obligaciones. Sin embargo, las objeciones en torno a las implicancias de su naturaleza jurídica han quedado superadas, teniendo en consideración que constituye costumbre internacional y que, por ende, han adquirido carácter de norma vinculante y exigible para los Estados dentro de los respectivos sistemas, instituciones y mecanismos de control (Salvioli, 1998). A ello cabe añadir, que: (i) los propios Estados las han suscripto; (ii) la Carta de Organización de los Estados Americanos recoge el derecho reconocido ya en la DADDH, constituyendo una clara obligación; y, (iii) han sido documentos de base para la adopción de los posteriores instrumentos ratificados.

En igual sentido, tanto la CIDH como la Corte Interamericana las utilizan como fuentes normativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 inciso d) de la CADH (“ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”).

Por su parte, el PIDESC también recoge un derecho ya reconocido en la DUDH al que solo le añade el término “adecuada”, eliminando la discusión en torno al carácter vinculante producto de su naturaleza, aun cuando pudiesen replicarse las consideraciones antedichas.

La mayoría de los instrumentos de derecho internacional señalados en el párrafo anterior se encuentran ratificados por los países estudiados en este informe -con excepción del Convenio 169 de la OIT que no fue ratificado por El Salvador. Ello quiere decir que las obligaciones en materia de vivienda o tierra contenidas en estos, son plenamente exigibles a los Estados. También lo es observar el cumplimiento de los estándares interpretativos e indicadores que los mismos han fijado para considerarlos garantizados.

La pertenencia de los Estados a esos sistemas de protección, sus órganos, autoridades y mecanismos de escrutinio; el hecho de que esos estándares constituyan marcos para la definición de las líneas de intervención del Estado o cualquier actor social; la responsabilidad internacional que su desconocimiento conlleva; el expreso reconocimiento constitucional de los instrumentos convencionales; la condición de derecho interno de los instrumentos convencionales y las interpretaciones efectuadas; los principios y reglas que estructuran el derecho de los derechos humanos (por caso, el enfoque de derechos humanos, el principio pro homine, las perspectivas de género o de igualdad estructural, entre otros) y los principios lógicos y jurídicos que justifican el seguimiento por parte de las autoridades locales de los estándares interpretativos que aquellas convencionales encargadas de interpretarla realicen, son algunas de las razones que explican y justifican su vinculatoriedad, análisis y ponderación (Sucunza-Maurino, 2016).

La ratificación de los instrumentos mencionados supone para el Estado, como dato de doble vía, la imposibilidad de desconocer esta clase de derechos y el deber de reglamentar su ejercicio. En particular, tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada y el acceso a la tierra para los habitantes de sus respectivos territorios.

Estudio de las consagraciones constitucionales del derecho a la vivienda y su adecuación a los estándares del derecho internacional

Teniendo presente todo lo anteriormente estudiado, analizaremos la consagración del derecho a la vivienda digna en las diferentes constituciones y su adecuación a las obligaciones contraídas por los Estados en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos.

Hemos sistematizado la información entregada por los observatorios locales, clasificándose según los criterios establecidos por el Comité del PIDESC.

Tabla 1. Consagración del derecho a la vivienda en Constituciones de América Latina

Países	Consagración	Titularidad	Encargado
Argentina	“Vivienda digna”	Sin titularidad	La ley
Brasil	“Vivienda”	Sin titularidad	El Estado
Chile	Remisión a tratados internacionales	Sin titularidad	El Estado
Colombia	“Vivienda digna”	“Los colombianos”	El Estado

Países	Consagración	Titularidad	Encargado
El Salvador	"Interés social la construcción de viviendas"	"familias salvadoreñas"	El Estado
México	"Vivienda digna y decorosa"	"Toda familia"	La ley
Nicaragua	"Vivienda digna, cómoda y segura"	"Los nicaragüenses"	El Estado
Paraguay	"Vivienda digna"	"Todos los habitantes de la República"	El Estado

Fuente: Elaboración propia a través del estudio y cotejo de las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay.

En la tabla anterior podemos evidenciar que de una u otra forma este derecho se encuentra consagrado a nivel constitucional en todos estos países. Sin perjuicio de esto, se han adoptado diferentes técnicas legislativas que merecen ser tratadas en este informe, puesto que de ellas se deriva una mayor o menor protección del derecho estudiado. El derecho a una vivienda digna se encuentra consagrado a nivel constitucional y de forma expresa en las legislaciones de *Argentina, Colombia, México, Nicaragua y Paraguay*.

Resultan novedosas las técnicas legislativas utilizadas en *Nicaragua* donde se consagra el derecho a una vivienda digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar; y en *México* donde se consagra el derecho a una vivienda digna y decorosa, añadiendo enunciaciones que parecieran estar por sobre el *mi-nimum* exigido en los instrumentos de derecho internacional, sin embargo, no se ha logrado comprobar que exista una mejor protección del derecho. En este sentido, el artículo 2 de la Ley de Vivienda en México estipula que se entenderá por "vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos". Así, queda en evidencia que no se establecen requisitos extras que emanen de esta técnica legislativa.

Por su parte, *Brasil*, solo protege el derecho a la vivienda sin adjetivarlo de adecuada o digna, cuestión insuficiente puesto que, como hemos analizado, este derecho no se agota en la construcción de muros y tejado, sino que dicho concepto debe cumplir con una serie de elementos que constituyen el punto mínimo para la satisfacción de este y otros derechos relacionados, lo que no se ve resguardado bajo esta forma de legislación.

Paradigmáticas resultan las consagraciones de *El Salvador* y *Chile*. Mientras el primero declara que la construcción de viviendas será una cuestión de interés social y que el Estado debe procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de una vivienda, el segundo no consagra este derecho en ninguno de sus artículos, sino que en su artículo 5 inciso 2º hace una remisión a los tratados internacionales para su regulación.

De esta forma nos encontramos ante una consagración constitucional indirecta del derecho a la vivienda. Esto se diferencia del resto de los países que reconocen este derecho de forma directa. No obstante, en ambos supuestos, el hecho que las Constituciones de los Estados doten de jerarquía constitucional a dichos instrumentos hace que estos compongan el bloque de constitucionalidad-convencionalidad al cual deban someterse.

El Comité de Seguimiento del PIDESC ha sostenido que la titularidad de este derecho es para todos, *"aun cuando la referencia 'para sí y su familia' supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o*

a cualesquiera otros grupos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991, párr. 6).

Así las cosas, aun cuando el Comité reconoce que en el PIDESC se dispone que las beneficiarias serían las familias, advierte que hay que entenderlo contextualmente. Actualmente existen distintas formas de constitución de las *familias*, circunstancia que constriñe a interpretar este concepto en un sentido amplio, permitiendo englobar todas las formas de asociación familiar existentes.

Aunque la interpretación y los lineamientos entregados por el Comité han sido claros en razón de generar legislaciones que no limiten este derecho a las personas y a los hogares que tengan una asociatividad familiar distinta al modelo hegemónico, hay legislaciones como la de *El Salvador* y *México* que siguen teniendo como beneficiarias de este derecho a las familias. Ello puede significar la exclusión de personas solteras y/o de quienes no cumplen con los modelos (estereotipos) familiares legalmente impuestos. Por ejemplo, la Ley de Vivienda de *México* no define lo que se entiende por familia. La única distinción que realiza refiere a aquellas cuyo sostén sea una mujer (a las que les entrega subsidio), lo que deja en una situación desfavorable a las parejas LGBTIQ+ y/u otras.

Inclusive, en *México* no existe una consagración del matrimonio homosexual y hay algunos Estados que reglamentan expresamente que el matrimonio es entre un hombre y una mujer. Es aquí donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha jugado un rol fundamental, pues ha señalado que teniendo en consideración los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a no ser discriminado, se puede inferir que las normativas antes señaladas son inconstitucionales (Alterio y Niembro, 2017, p. 10). La exigencia de garantizar los derechos desde un enfoque de derechos y la posibilidad de que las integraciones o criterios jurisprudenciales muten, torna necesario la consagración legal de estas prerrogativas. A su vez, en *El Salvador*, el matrimonio solo puede ser entre hombre y mujer, considerándose nulo el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Siguiendo la idea de la titularidad del derecho a una vivienda digna, hay algunas legislaciones que de forma expresa sólo reconocen este derecho para sus nacionales, como es el caso de *Colombia*, *El Salvador* y *Nicaragua*. Esta reglamentación resulta problemática, en tanto distingue el ejercicio de derecho con base en la condición de nacional de la persona, contraviniendo así expresamente lo señalado por el Comité que declara que el goce de este derecho no puede estar sujeto a ninguna forma de discriminación. Por esa misma razón, dicha exigencia constituye una categoría sospechosa, que debiese presumirse inconstitucional, ser objeto de un escrutinio estricto y conllevar la carga para el Estado de justificar y acreditar su razonabilidad.

Del otro lado, *Argentina*, *Brasil* y *Chile* no limitan este derecho a sus nacionales puesto que no establecen criterios para su reconocimiento. Se debe tener presente que el caso de Chile se estudia en conformidad a los instrumentos internacionales, ratificados por este país, que contengan el derecho a una vivienda digna. En el caso de *Paraguay* se reconoce este derecho a todos los habitantes de este país. Si bien esta es una limitante, es bastante amplia y excluye sólo a las personas que se encuentran de paso como lo son los turistas y las personas sin ánimos de permanencia en el país.

Las anteriores han sido consideradas buenas técnicas legislativas por ajustarse a lo exigido en las obligaciones internacionales adquiridas en el sentido de no obstaculizar el ejercicio de este derecho a las personas solteras y a aquellas que tengan una composición familiar distinta a las reconocidas por el Estado y a la población de dichos países.

Finalmente, cabe estudiar a qué poder del Estado se le encarga en su texto constitucional la creación y planificación de políticas públicas que permitan la concreción del derecho a una vivienda digna, lo que será importante para determinar cuál es el rango de acción en el que se puede desenvolver el Estado para el cumplimiento de lo exigido. No obstante ello, cabe aclarar que todas las autoridades estatales son –en el marco de sus competencias- obligadas a garantizar la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a una

vivienda adecuada. La omisión o incumplimiento de sus funciones no cercena ni limita la operatividad del derecho. De ese modo, cada una de las funciones de Estado deberá llevar adelante cometidos con el objeto de no impedir y/o facilitar su ejercicio, mediante la no obstaculización, reglamentación, asignación y prestación concreta y efectiva de recursos y medios.

Tanto en *México* como *Argentina*, la regulación del alcance de este derecho se impone al Congreso, quienes tienen el deber de sancionar la pertinente *ley*. Por tanto, la obligación primaria y prevalente de pensar y establecer la manera más idónea para su realización está en cabeza del Legislativo. En el caso *Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua* y *Paraguay* se encarga esta misión al *Estado*. Es decir, que no se hacen distinciones, atribuyendo un margen de acción más amplio al Ejecutivo para la concreción del derecho a una vivienda digna, sin negar la participación de los otros dos poderes.

Sin perjuicio de lo señalado, el Legislativo ha optado por entregar esta competencia a las agencias del administrativo que se encargan de estas materias. Así las cosas, en todos los países estudiados, las instituciones del Poder Ejecutivo dedicadas a esta materia son las que tienen a su cargo la elaboración e implementación de las políticas de vivienda. Desde un enfoque de derechos esto resulta problemático, porque la primera exigencia es sancionar reglas con vocación de permanencia, deliberadas, con participación efectiva y que resuelvan estructuralmente la problemática (leyes). Las decisiones de los Ejecutivos suelen estar basadas en programas, planes o medidas que no sólo son provisionales, parciales y precarias, sino focalizadas y contingentes (esto es, no pretenden abordar ni hacerse cargo del conflicto estructural).

Como puntos concluyentes, podemos señalar que el hecho de que un derecho esté consagrado a nivel constitucional es positivo por cuanto se protege y reconoce en el instrumento legal de mayor nivel jerárquico a nivel nacional, hecho que lo dota de mayor seguridad, estabilidad y permanencia. A su vez, se entrega una protección mayor puesto que existen algunos recursos especiales que están creados para resguardar estos derechos de forma rápida y oportuna. Sin embargo, se debe promover a los Estados ajustar estas normas a las obligaciones internacionales contraídas y a los instrumentos que han recogido la evolución de la comprensión de este derecho, como lo son los comentarios del Comité del PIDESC.

Así las cosas, se debe instar a reconocer el derecho a una vivienda digna de forma expresa a nivel constitucional y no solo reconocer el derecho a una vivienda a secas. De la misma forma, los países que no tengan consagración expresa o directa de este derecho, deben hacerlo con premura para que así este sea resguardado de mejor forma.

Por otro lado, se debe eliminar el criterio de nacionalidad del beneficiario, por cuanto esta restricción no guarda relación con el principio *pro persona* que emana de los derechos fundamentales de ellas. Sobremanera, si valoramos que los migrantes son un grupo en situación de vulnerabilidad, hecho que acrecienta el deber de los Estados de propender a su protección y no a profundizar la desventaja estructural.

Asimismo, consideramos que sería beneficioso para la aplicación integral de los derechos humanos eliminar a la “familia” como único legitimario de este derecho, pues es una expresión que posibilita la exclusión de las personas solteras, personas con identidad de género u orientación sexual distinta a la comúnmente aceptada por el Estado. Esto es aún más sensible si consideramos que los grupos LGBTIQ+ son considerados grupos en condición de vulnerabilidad.

Cabe tener especial cuidado con lo que Neves (2007) ha denominado como “Constitucionalización Simbólica”, en referencia al fenómeno de la hipertrofia de la dimensión político-simbólica del texto constitucional en detrimento de su eficacia jurídica. En otras palabras, se refiere al fenómeno de consagración constitucional de ciertos derechos como una forma de dar apariencia de cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas, sin que esto cause efectos en la realidad¹³.

En consecuencia, de este primer análisis no se puede concluir que los países resguardan de forma correcta el derecho a la vivienda digna, buscando que la mayoría de los habitantes tengan acceso a esta, sino que solo analiza si las estrategias legislativas utilizadas se ajustan a lo establecido en los tratados internacionales atinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que la constitucionalización de estos derechos reporta un beneficio toda vez que se hace exigible al Estado su contenido. En este sentido, la constitucionalización simbólica puede desembocar movimientos sociales que conduzcan a la concreción de los derechos contenidos en la norma (Neves, 2004, p. 148).

Acceso a la tierra como un derecho fundamental de las personas

Respecto del derecho a tierras, se halla consagrado constitucionalmente en Colombia. Allí se establece que, en lo rural, es deber del Estado *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”* (artículo 64).

En el artículo 27 de la Constitución de *México*, podemos apreciar una de las propuestas legislativas más ambiciosas. La misma dispone que *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*. La nación conservará el derecho a imponer modalidades, conforme al interés público, a la propiedad privada.

Es necesario destacar que, respecto de las ocupaciones irregulares o ilegales, los Estados han optado por el saneamiento de títulos cuando se demuestre que se haya ocupado por un determinado periodo la propiedad sin que existiese oposición a este hecho. Dichas medidas han sido seguidas por *Argentina*, que mediante la Ley 24.374 establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años; *Brasil* donde el artículo 183 de la Constitución declara que cualquier persona que no posea otra propiedad inmueble y ocupe pacíficamente y sin oposición por el plazo de cinco años una parcela de hasta 250 metros cuadrados, la cual no sea de dominio público, tiene derecho a pedir la transferencia de su propiedad por usucapión; y, *México*, donde el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) se encarga de la regulación dominial de la urbanizaciones informales (la que se encuentra en mayor medida sobre tierra ejidal y comunal, sin perjuicio de que intervenga también en tierra privada).

2.1.2 Estrategias e institucionalidad del derecho a la vivienda

Es dable mencionar en este apartado lo señalado por la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, quien al referirse a la necesidad de la aplicación de una estrategia de vivienda, la define como aquellas que *“operan en un plano más elevado que las políticas y programas de vivienda, y se basan en una visión del cambio estructural que habrá de lograrse con el paso del tiempo. Las estrategias coordinan una amplia gama de leyes, programas, políticas y decisiones que tienen por objeto cubrir las necesidades de vivienda y que, en conjunto, generan un sistema de vivienda.”* (Farha, 2018). Dichas estrategias *“brindan la oportunidad*

¹³ “Un tópico de la teoría liberal es la ficción de la sociedad atomizada, constituida por individuos libres y autónomos, asociados en un plano de igualdad de derechos. Esa ficción ordenó la producción del derecho que regula relaciones verticales y horizontales diversas, como si todos compartieran realmente ese plano idealizado. Ese imaginario de lo social, que puede ser entendido como un modo de ‘hacer sociedad’ a través del derecho, es doblemente puesto en entredicho. Por un lado, desde las aproximaciones críticas se conciben a los derechos como construcciones artificiales, prácticas discursivas cargadas de ambigüedades y contradicciones que se encuentran en permanente redefinición, y carente de neutralidad al producir y reproducir distintos tipos de conflictos y luchas por la distribución de poder. [...] En segundo lugar, la idea de conflicto y falta de coherencia hace comprensibles, y no paradójicos, los llamados incumplimientos o los mecanismos a través de los cuales los derechos pueden generar o al menos mantener y reproducir distintas situaciones de marginación social” (Pautassi, L. y Gamallo, G., “Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de marginaciones sociales”, Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, (Dirs.), ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina, 1ª ed., Buenos Aires, Biblos, 2012, pp. 67-68).

de revisar y modificar las políticas y programas para garantizar su eficacia, y se oponen a la estigmatización, la marginación y la discriminación que subyacen al fracaso de un sistema de vivienda” (Farha, 2018).

Lo que se necesita es un plan global configurado a partir de gestiones interinstitucionales que abarquen transversalmente todos los problemas que suscitan la falta de acceso a la vivienda. Los elementos determinantes de los problemas de la esfera son variados, abarcando desde la pobreza¹⁴ hasta dificultades en la planificación de crecimiento urbano, pasando por otros tales como la desigualdad, la discriminación, la falta de información, la desconfianza en instituciones públicas, etc. Para generar un cambio de paradigma es necesario establecer estrategias a largo plazo que tomen en consideración los múltiples factores determinantes de la falta de acceso a la vivienda, a través de un trabajo en conjunto de diferentes instituciones que puedan tener relación con estas problemáticas.

Instituciones responsables de la elaboración de las políticas públicas de vivienda y tierras

La condición de derecho especialmente protegido implica, para cada una de las autoridades de Estado dentro de la esfera de sus competencias, deberes calificados.

El Poder Legislativo deberá sancionar reglamentaciones que en forma integral y transversal, global y especializada tiendan a erradicar los fenómenos estructurales de vulneración, imponiendo estándares de mínima aceptables, operativos y exigibles, adoptando medidas que garanticen mayor autonomía y ciudadanía y asignando recursos en forma prioritaria.

Al Poder Ejecutivo corresponderá que formule y administre su política de Estado y gobierno bajo esos mismos estándares.

El Poder Judicial deberá: (i) Tener en consideración que no existen jerarquías o generaciones de derechos (principio de indivisibilidad e interdependencia); (ii) Evitar lecturas que jerarquicen derechos y reafirmen condiciones de desigualdad estructural, en contrasentido con el deber de adoptar acciones afirmativas; (iii) Atender las preferencias convencionalmente establecidas, aplicando las reglas existentes y propiciando interpretaciones que maximicen su tutela; (iv) Sopesar en el escrutinio de las acciones y omisiones estatales el respeto de las reglas convencionales existentes en la materia; (v) Abordar y resolver los conflictos desde un enfoque de derechos humanos donde prime la perspectiva pro homine y el control inexcusable de las garantías de mínima aún en contextos de restricción económica; y, (vi) Controlar la asignación presupuestaria, sus prioridades y la compatibilidad con el ideario convencional, desterrando como argumentos válidos las cuestiones presupuestarias abstractamente invocadas.

En este apartado se realizará un análisis de las principales instituciones del Poder Ejecutivo y Judicial que tengan relación con la esfera de vivienda y tierras. Nos centraremos en el estudio de las instituciones que tengan a su cargo la elaboración e implementación de las políticas nacionales de vivienda y aquellas que se dediquen especialmente a la resolución de conflictos vinculados a esta temática.

Como lo señala el Comité, los Estados partes deberán tomar todas las medidas tendientes a la plena realización del derecho a la vivienda adecuada (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1991,

¹⁴La pobreza se (re)significa como una conjunción de dimensiones monetarias y no monetarias, donde el eje central de discusión pasa en torno a las limitaciones que ese conjunto de elementos conlleva respecto de la posibilidad real de una persona de ser libre en sí y en sociedad, de determinarse plenamente en esa doble condición de individuo y ciudadano, a fin de poder valorar y escoger qué ser y hacer. En ese sentido, el enfoque denominado AVEO (activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades), cuestiona la idea de que la vulnerabilidad tenga que ver solamente con un déficit de activos o con un problema de administración de ellos, y pone el énfasis en el desajuste entre los activos y la estructura de oportunidades que configuran el mercado, el Estado y la comunidad, asignándoles un rol central a las estrategias que los pobres desarrollan para sobrevivir, gracias no solo a la administración de sus (escasos) activos, sino también utilizando las oportunidades generadas por el Estado, que permiten un mejor aprovechamiento de estos.

para. 13). Se debe crear una estrategia nacional de vivienda que defina los objetivos, determine los recursos disponibles y cree un calendario y responsabilidades para su ejecución.

Asimismo, se ha declarado en la Estrategia Mundial de Vivienda Hasta Año 2000 aprobada por la cuadragésima segunda sesión de la Asamblea General de la ONU (30/10/1987), donde se señala que “Todos los gobiernos [...] deben esforzarse por preparar estrategias nacionales de vivienda a niveles adecuados [...]” (Comisión de Asentamientos Humanos, 1987, p. 4).

Conforme a dicha Estrategia Mundial, los abordajes nacionales deben cumplir con una serie de elementos que se entienden como esenciales, entre estos, tener en cuenta el carácter multidimensional del problema. Es decir, entender que el problema emana no solo de los bajos recursos económicos de ciertos grupos sociales sino también de factores culturales, sociales, familiares, de salud, etc.

Además, señala que se debe priorizar a los grupos de bajos recursos teniendo presente todos los impedimentos que estos puedan tener para acceder a la vivienda. De allí que inste a su especial atención y al establecimiento de instituciones o fondos de financiación de la vivienda que movilicen el ahorro familiar siendo especialmente sensibles a las dificultades que pueden enfrentar los grupos de escasos recursos. Si bien en un principio solo se hace referencia a los grupos de escasos recursos, luego se señala que se deben tener presente los problemas que afrontan y la capacidad que representan otros grupos en condición de vulnerabilidad tales como mujeres, jóvenes, ancianos e impedidos. Finalmente, se solicita a los Estados hacer lo posible por lograr una participación transversal en la planificación y aplicación de las estrategias nacionales de todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales dedicados a la esfera, así como también, y en particular, a las comunidades y personas interesadas.

La consideración de este instrumento como un marco de elementos estándar para el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados, viene dada porque contiene los elementos esenciales mínimos con que se deben elaborar las políticas públicas. Estas cuestiones son recogidas con posterioridad por el Comentario General N° 4 del Comité de seguimiento del PIDESC.

En este entender, podemos comenzar a analizar de forma sucinta la información de las principales instituciones dedicadas a la esfera en los países analizados, las que fueron recogidas por los observatorios locales. Para estos se han condensado algunos datos en la tabla que estudiaremos a continuación.

Tabla 2. Seguimiento de los criterios establecidos por la Estrategia Mundial de Vivienda

Países	Elaborar la política nacional	Reconocer el carácter multidisciplinar del problema	Priorización de grupos de escasos recursos	Otros grupos en condición de vulnerabilidad	Participación interinstitucional	Participación de la Sociedad Civil	Instituciones o fondos de financiamiento
Argentina	x	X	x	X	X	x	x
Brasil	x	X	x	X	X	x	x
Chile	x	X	x	X	X	x	x
Colombia	x	X	x	X	x	x	x
El Salvador	x	X	x	X	x		x
México	x	X	x	X	x		x
Nicaragua	x		x		x	x	x
Paraguay	x		x	X	x	x	x

Fuente: Leyes orgánicas y páginas oficiales de las instituciones dedicadas a la esfera.

En la tabla se indican los criterios establecidos por la Estrategia Mundial de Vivienda y se detalla, por país, el cumplimiento de estos. Hemos podido comprobar que todos los países examinados cuentan con políticas públicas en la esfera en cuestión, las que son elaboradas e implementadas por instituciones gubernamentales específicas en la materia, como lo son el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en *Argentina*; la Secretaría Nacional de Vivienda en *Brasil*; el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en *Chile*; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en *Colombia*; el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano en *El Salvador*; la Comisión Nacional de Vivienda en *México*; el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural en *Nicaragua* y la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat en *Paraguay*.

Respecto a la multidimensionalidad del problema de falta de vivienda, la Ley de Vivienda de *México* es la que más gráficamente contempla este criterio al señalar que deberá existir una coordinación entre distintas instituciones “a fin de sentar las bases para aspirar a un desarrollo nacional más equitativo, que integre entre sí a los centros de población más desarrollados con los centros de desarrollo productivo, considerando también a los de menor desarrollo, para corregir las disparidades regionales y las inequidades sociales derivadas de un desordenado crecimiento de las zonas urbanas” (artículo 1). En otras palabras, en la legislación mexicana se reconoce que la solución al problema de acceso a la vivienda no viene dado solo por la construcción de hogares de interés social, sino que debe existir una planificación que diga relación con la ubicación estratégica de estas edificaciones. También entiende que gran parte del problema emana del crecimiento desordenado de las ciudades, es decir, sin planificación gubernamental.

En referencia al criterio de priorización de personas de escasos recursos para la obtención de viviendas de interés social, este ha sido encontrado en las legislaciones y páginas web oficiales de todos los países estudiados. Como un claro ejemplo tenemos la ley que crea la SENAVIT (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat) en *Paraguay*, cuyo artículo 2 señala que esta tiene como objetivo “la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda digna a través de planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos”.

El Comité insta a los Estados a preocuparse por los grupos vulnerables. Esta cuestión ha sido recogida por la mayoría de los países estudiados. Es relevante, en este sentido, lo declarado por el Tribunal Constitucional de *Colombia* que señala que, en cuanto a la progresividad de la cobertura de este derecho, debe “priorizarse cuando se requiera con mayor apremio, por razones de edad (niñez, senectud), embarazo y discapacidad, entre otras” (Corte Constitucional, Sexta Sala de Revisión, Sentencia T-583, 2013.).

En línea con las exigencias impuestas, la Corte Suprema de Justicia Argentina en el *leading case* “*Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/Amparo*” del sistema de fuentes se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo, derechos cuyo “alcance” corresponde establecer a la propia Corte (Poder Judicial)¹⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana ha entendido que para que un proceso desarrolle su cometido “debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia, atendiendo así al principio de igualdad ante la ley y los tribunales, y a la correlativa prohibición de discriminación”, debiendo el Estado “adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses”¹⁶. Caso contrario, “si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas”¹⁷.

¹⁵ CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/Amparo”, sent. del 24-04-12 (considerando 9).

¹⁶ CIDH, Opinión Consultiva OC-16/99, ob. cit., párr. 119; Caso Vélez Lóor vs. Panamá, ob. cit., párr. 152.

¹⁷ CIDH, Caso Baldeón García vs. Perú, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 203.

La participación interinstitucional también ha sido una cuestión recogida por todos los países, los cuales establecen que para la aplicación de sus políticas o planes nacionales de vivienda debe existir una coordinación entre las distintas entidades públicas y privadas dedicadas a la esfera. En la mayoría de los casos, esta labor de coordinación será competencia de las instituciones encargadas de elaborar e implementar las políticas de vivienda mencionadas en los párrafos precedentes.

Respecto de la participación ciudadana en la planificación y/o ejecución de las políticas públicas de la esfera, las instituciones de todos los países analizados recogen esta directriz ya sea en sus declaraciones de misión y visión así como en sus objetivos y funciones legalmente estipulados.

Esta cuestión resulta de gran relevancia toda vez que se constituye en un elemento de prevención del conflicto puesto que los mismos ciudadanos interesados en el ejercicio de este derecho pueden participar en la formulación de las políticas públicas. De la misma forma, se constituye en una fiscalización externa relevante lo que a su vez produce un desincentivo a cualquier actividad corruptiva dentro de la institución al tener fiscalizadores constantemente pendiente de sus acciones.

Ejemplificador es el caso de *Chile* donde se ordena que *“Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil (COSOC), de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo”* (artículo 74).

Así es que cada institución, tales como la Defensoría Penal Pública, la Corporación de Asistencia Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre muchos otros, tienen constituido un COSOC con organizaciones de la Sociedad Civil, electas entre estas mismas, las que analizarán las políticas generadas por el organismo y su ejecución, con el fin de hacer alcances, comentarios y/o propuestas que pueden ser o no recogidas por este.

Si bien el carácter de estos Consejos es meramente consultivo, o sea no vinculante, es un avance importante y necesario en la materia, que reporta los beneficios de prevención de los conflictos y la fiscalización de los actos realizados por la Administración.

En referencia al establecimiento de fondos de financiamiento para la adquisición de la vivienda, se ha podido comprobar que todos los países analizados cuentan con uno. Se tratan de fondos sociales que busquen otorgar créditos especiales que permitan a las personas acceder a viviendas dignas. Muestra de lo anterior es el la ley que crea el Fondo Social para la Vivienda Popular de *El Salvador*, que es una institución de crédito, autónoma y de derecho público que tiene como objeto “facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos, el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social” (artículo 2).

En cuanto a las temáticas de tierra, es posible apreciar que las instituciones que se encargan de su regulación, son instituciones directamente vinculadas a materias indígenas y/o rurales. Como ejemplo de esto tenemos a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en *Chile* que se encarga de la administración de Fondo de Tierras y Aguas que tiene como finalidad satisfacer las demandas de los pueblos indígenas en lo que dice relación con estos recursos naturales. Entrega subsidios para la adquisición de tierras para personas indígenas y financia mecanismos que puedan servir para resolver conflictos que se puedan suscitar en esta materia.

En *Colombia* tenemos a la Agencia de Tierras que, conforme a su decreto de creación, *“tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la Tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación”* (artículo 3). Asimismo, el Instituto Colombiano

de la Reforma Agraria velará por el suficiente acceso a la tierra por parte de las comunidades indígenas, para que estas puedan conservar sus territorios ancestrales a la vez que logren un adecuado desarrollo.

Por su parte, el Instituto *Paraguayo* del Indígena ofrece servicios de reasentamiento de familias sin tierras a través de una solicitud ubicación de la comunidad, de traslado y/o reubicación respectiva, así como entrega de recursos necesarios. A su vez, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) es el responsable de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación a través de la promoción del acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia.

Refiriéndose a esta misma materia pero no vinculado a la temáticas rurales o indígenas, el Banco de Tierras Urbanizables de *Nicaragua* es una institución que cuenta con tierras que serán para uso exclusivo de viviendas de interés social y que estará a cargo del Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural.

En línea con las exigencias impuestas, la Corte Suprema de Justicia Argentina en el citado *leading case "Q. C., S."* manifestó que la intervención estatal para la atención de la problemática tiene que ser global y especializada, articulando los programas públicos existentes entre las distintas reparticiones competentes para superar la situación de extrema vulnerabilidad; desarrollar una planificación coordinada y adecuada, debiendo asesorarla en la búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional; configurando un desacierto evaluar el precio del servicio que paga el Estado para, según su costo, dar por cumplido con su deber, prescribiendo que debe valorarse su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso¹⁸.

Instituciones dedicadas a la resolución de conflictos de la esfera

Además de las instituciones encargadas de planificar y ejecutar las políticas públicas que dicen relación con la materia de la esfera, existen otro tipo de instituciones que son las encargadas de resolver los conflictos de vivienda y tierras, ya sea que impliquen o no una vulneración de los derechos. Aunque aquí se introduce, de manera general, a la institucionalidad dedicada a la resolución de conflictos de la esfera, esta información será abordada con mayor profundidad en el apartado *2.3.2 Resolución de la conflictividad. Aportes desde la oferta*.

La función judicial desarrolla un papel trascendental en el esquema institucional de protección de derechos en tanto tiene a su cargo resolver las disputas y los conflictos con fuerza de verdad legal, monopolizando la última palabra en su sentido más amplio, demarcando la exigibilidad y contenido concreto de un derecho y controlando las acciones y omisiones de las restantes funciones naturalmente políticas.

En palabras de Ferrajoli, en los Estados democráticos modernos el juez es *"garante de los derechos fundamentales, incluso contra el legislador, a través de la censura de la invalidez de las leyes que violan esos derechos. Esta censura es promovida por jueces ordinarios y es declarada por las cortes constitucionales"* (Ferrajoli, 2005, p.25).

Es el juez quien resguarda el cumplimiento de la ley y, especialmente, el respeto a los derechos fundamentales de la persona, establecidos tanto en la Constitución como en las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos. De ahí la importancia de su labor.

En materia de vivienda y tierras, la resolución de los conflictos viene dada, por regla general, por los tribunales ordinarios de justicia. No se identifican tribunales especiales que se dediquen exclusivamente.

¹⁸ CSJN, "Q. C., S.", ob. cit.

Sin perjuicio de esto, en Colombia, la ley de Víctimas y Restitución de Tierras crea jueces especializados denominados Jueces de Tierras quienes *“serán los responsables de conocer y decidir los procesos en única instancia y de manera definitiva. Asimismo conservarán la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, esto es, el goce efectivo del derecho restituido”* (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social, 2011). Sin embargo, estos siguen siendo parte de los tribunales ordinarios de justicia.

Además de las instituciones judiciales de solución de controversias, tenemos algunas instituciones alternativas de gestión del conflicto. Por ejemplo en *México* contamos el tribunal federal de justicia alternativa y el INFONAVIT (Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), ambos órganos que dentro de sus competencias pueden resolver conflictos de esta naturaleza., en Argentina tenemos los Centros de Acceso a la Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal que son instituciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación y que tienen como finalidad entregar herramientas jurídicas a la ciudadanía como una medida de prevenir los conflictos. De esta misma forma, en *Paraguay* se cuenta con los servicios de intermediación institucional que ofrece el Instituto Paraguayo del Indígena para los conflictos de tierra que puedan surgir entre comunidades.

2.1.3 Presupuesto dedicado a la esfera de vivienda y tierras

Dentro de la información recogida se han levantado datos sobre ciertas instituciones de relevancia para la esfera en cuestión. Antes de señalar y analizar los resultados de esta investigación, es preciso mencionar algunas cuestiones generales de suma importancia.

Todo derecho tiene un costo. Como señalan Holmes y Sunstein “afirmar que un derecho tiene un costo es confesar que tenemos que renunciar a algo a fin de adquirirlo o conservarlo. Ignorar los costos deja convenientemente fuera del cuadro ciertas concesiones dolorosas. [...] Atender el costo de los derechos plantea una cantidad de cuestiones adicionales, no solo acerca de cuánto cuestan sino también sobre quién decide cómo asignar nuestros escasos recursos públicos para protegerlos y para quién” (2012, p. 34-51).

El presupuesto es un instrumento de intervención política que procura la consecución de los objetivos y fines del Estado, cargado ideológicamente y no un mero documento contable. En él se precisan las líneas del plan de gobierno, desagregando cada una de las acciones a desarrollar y distribuyendo los recursos existentes para su satisfacción. El hecho de que sea una construcción política no debe hacernos perder de vista que debe corresponderse con el plan institucional que la propia Constitución y marco convencional recogen.

Esto importa asumir que, al proyectarse, discutirse y sancionarse el presupuesto o ley de leyes, deberían observarse los distintos parámetros que hemos señalado en los puntos antecedentes con relación a las prioridades constitucional y convencionalmente asumidas, con ciertos sujetos y situaciones de urgencia donde la dignidad de la persona se ve seriamente afectada, con la protección de los derechos fundamentales de los no propietarios que igualmente pagan impuestos y sostienen el sistema y con garantías mínimas para el ejercicio de tales derechos aun en contextos de restricción económica que operen como límites a la discrecionalidad de los poderes naturalmente políticos.

Por otra parte, también conlleva visibilizar cuál es el programa actualmente vigente en términos de fines y acciones del Estado y su correlativa asignación de recursos, lo cual nos permitirá advertir que ese tratamiento diferenciado/discriminatorio “entre derechos” que se da en otros momentos institucionales está estructurado y sostenido desde aquí.

De allí que el presupuesto de las instituciones sea de suma relevancia, en tanto es el elemento que permite la concreción material de estos proyectos, pues si el monto fuese escaso, la probabilidad de éxito de este se vería mermada de manera considerable. Sin embargo, es imprescindible tener en consideración que

aunque el presupuesto sea muy abultado, este no podrá ser utilizado de forma eficiente si no se cuenta con un buen diseño programático, personal adecuado y un seguimiento y evaluación continua, es decir, un presupuesto holgado no asegura en sí mismo el éxito de un proyecto, reforma o programa, es necesaria la conjugación de varios elementos o factores que tengan como resultado un programa efectivo y eficaz.

Por otro lado, cabe hacer presente la conveniencia de provisiones presupuestarias por periodos de tiempo superiores al año, ya que de esta manera se pueden pensar políticas públicas a largo plazo y se evita que estas queden supeditadas a la contingencia de la política nacional.

A continuación, analizaremos los porcentajes del PIB que invierte el sector público de cada país en vivienda.

Tabla 3. Porcentajes del PIB que invirtieron los países en vivienda y servicios comunitarios en el año 2015

País	Gasto del Sector Público
Argentina	2,7%
Brasil	1,05%
Colombia	0,59%
Chile	0,4%
El Salvador	1,08%
México	1,8%
Nicaragua	2,3%
Paraguay	0,00%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En la tabla precedente podemos apreciar el gasto público que realizan los Gobiernos en materia de viviendas en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. Resultan preocupantes algunas inversiones que denotan la baja prioridad que otorgan algunos países al acceso a la vivienda de los habitantes de su nación. Tal es el caso de **Paraguay**, **Chile** y **Colombia** quienes invierten menos del 1% de su PIB en esta esfera quedando por debajo del promedio de los países de la región. Así las cosas, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat en **Paraguay** recibió, en 2015, 985.961.634.377 pesos guaraníes - lo que equivale a unos USD\$ 177.473.094.- mientras que en el año 2017 recibió un total de 802.265.678.397 guaraníes, equivalentes a unos USD\$144.407.822. Es doblemente preocupante esta situación en el caso de **Paraguay** ya que además del bajo porcentaje del PIB utilizado para esta esfera, podemos observar como los montos otorgados, a la institución que elabora e implementa la política nacional de vivienda, se ven reducidos año a año.

En **Chile**, el 2017 se destinaron \$201.860.270.000 al MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), correspondiendo a unos USD\$ 330.080.700, mientras que en **Colombia** se destinaron 2.322.142.298.547 pesos colombianos, que corresponden a USD\$905.788.529 aproximadamente. Por su parte, en **Argentina**, que es el país con mayor gasto público en la esfera, se destinan 33.711.736.301 pesos argentinos lo que equivale a USD\$1.653.436.560.-

Respecto de los presupuestos destinados a la resolución de conflictos en la esfera de vivienda y tierras no se han conseguido datos específicos por lo que no se abordará el estudio de estos en el presente informe.

2.2 Prevalencia de la Conflictividad de Vivienda y Tierras

El objetivo de este capítulo es caracterizar la prevalencia de la conflictividad de vivienda y tierra en ocho países de América Latina haciendo uso de información de tipo cualitativo y cuantitativo. El objeto de estudio son aquellos conflictos de naturaleza jurídica que experimentan las personas, aun cuando no hayan acudido ante mecanismos judiciales y/o alternativos para su resolución. Esta es la noción que se utilizará de prevalencia, cercana a la proporción de individuos en una población que presenta el evento –en este caso, la necesidad jurídica de vivienda o tierras- en un periodo determinado. Desde esta perspectiva, saber con exactitud cuántos conflictos se presentan en un país resulta inviable. En el mejor de los casos, es factible conocer porcentajes aproximados de la conflictividad, contabilizados a través de encuestas nacionales o locales. La ocurrencia de determinados conflictos también puede quedar registrada en estudios académicos, informes especializados e investigaciones periodísticas. De este modo, éstas son las principales fuentes de la información cuantitativa que aquí analizamos. Adicionalmente, casos mediáticos de impacto social son utilizados para caracterizar de mejor forma la conflictividad de la esfera, profundizando en los aspectos cualitativos. Los conflictos que se analizarán en el apartado no son exhaustivos, ni en su tipo, ni en su prevalencia. No obstante, contribuyen a ilustrar la realidad de la conflictividad de vivienda y tierra en la región.

A partir del año 2013, diversos países de América Latina han implementado *encuestas de necesidades jurídicas* a nivel nacional. Entre los países estudiados por OCCA, se encuentran Colombia (2013 y 2016), Chile (2015), y Argentina (2016). Los resultados no son comparables entre países debido a importantes diferencias conceptuales y metodológicas, por lo que la presentación e interpretación de los datos debe realizarse con prudencia. Pese a estas dificultades, los datos generados por las encuestas son un primer paso imprescindible para conocer, a nivel general, la ocurrencia de conflictos.

Tabla 4. Conflictividad de vivienda y tierra en encuestas de necesidades jurídicas

País	Conflictos estudiados en vivienda y tierra ²⁰	% de población con necesidades jurídicas de vivienda y tierra	% de necesidades jurídicas de vivienda y tierra del total de necesidades jurídicas	Definición de necesidad jurídica	Muestreo, tamaño de la muestra y margen de error
Argentina ²¹	Acceso a un préstamo para su vivienda, permisos de edificación, títulos de propiedad, operación de compra-venta, intentos de desalojos, alquiler de su vivienda, peleas de consorcio, perder la vivienda, vandalismo o daños en su vivienda.	Población con necesidades jurídicas: 54.1% Población con necesidades jurídicas en vivienda: 15%	Vivienda: 27.7%	Asunto experimentado por una persona, que involucra cuestiones legales, independientemente de que la persona lo considere un asunto "legal" y de que la persona haya tomado o no acciones para resolverlo.	Probabilístico polietápico, con una primera etapa de aglomeración y una segunda de estratificación de hogares en todo el país. Tamaño y unidad de la muestra: 2800 hogares Margen de error: (+/-) 2,3%
Chile ²²	Incumplimiento de las condiciones pactadas de compra o arriendo de una vivienda, incumplimiento de las condiciones pactadas en seguros asociados a la vivienda, problemas al interior de una copropiedad, problemas para sacar a un arrendatario.	Población con necesidades jurídicas: 44.5% Población con necesidades jurídicas en vivienda: 2.7%	Vivienda: 6.06%	Conflictos jurídicos factibles de ser llevados al sistema judicial, independientemente de las acciones seguidas por los involucrados.	Muestreo probabilístico. Tamaño de la muestra: 4000 personas. Margen de error: (+/-) 1,55%
Colombia ²³	El contrato o acuerdo de arrendamiento, propiedad, posesión, tenencia o los linderos de vivienda, daños o imperfectos en vivienda	Población con necesidades jurídicas: 42.7% Población con necesidades jurídicas en vivienda: 1.92%	Vivienda: 4.5%	Conflicto -una situación contenciosa entre dos o más partes- sobre la titularidad de ese derecho reconocido o una circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo.	Probabilístico con muestreo estratificado. Tamaño y unidad de la muestra: 5866 personas Margen de error: (+/-) 3%
Colombia ²⁴	Vivienda: Propiedad, ocupación indebida o invasión, daños o calidad del inmueble, arrendamiento y administración. Tierra: Adjudicación o titulación de tierras, servidumbres sobre un predio (de paso, de agua, de servicios públicos) o linderos, ocupación indebida de un terreno (particular o del Estado) por parte de terceros, recuperación de terrenos, extinción del dominio sobre un terreno.	Población con necesidades jurídicas: 10% Población con necesidades jurídicas en vivienda y tierra: .38%	Vivienda: 2.8% Tierra: 1% Total: 3.8%	Es un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero.	Muestreo probabilístico, estratificado, multietápico, de conglomerados Tamaño y unidad de la muestra: 22.893 hogares Margen de error: (+/-) 5% en cabecera y (+/-) 7% en centros poblados y rurales disperso.

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

²⁰ En algunas encuestas se incluyen los conflictos vecinales en esta categoría. Dichos conflictos serán estudiados por el OCCA en una esfera distinta, por lo que se han omitido dentro de los cálculos proporcionales de los conflictos de la esfera de vivienda.

²¹ Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Recuperado de www.jus.gov.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf

²² GfK Adimark Chile (2015). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia.

²³ La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013). Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas. Análisis general y comparativo de tres poblaciones. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf

²⁴ Departamento Nacional de Planeación (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-an-te-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas.aspx>

La tabla 4 condensa los hallazgos de las ENJ en materia de vivienda y tierra en *Argentina, Chile, y Colombia*. Como puede observarse, las diferencias conceptuales y metodológicas imposibilitan una comparación. No obstante, cada una de ellas es representativa de su realidad nacional. El peso relativo de la esfera de vivienda y tierra dentro del total de las necesidades jurídicas registradas es variante en cada caso. En las encuestas representadas en la tabla 1 se encuentra en el quinto (*Argentina*) y sexto lugar (*Colombia* 2013 y 2015), ubicándose en la media, aproximadamente. En *Chile*, por su parte, se encuentra en el último lugar en función de su porcentaje. Los conflictos en otras esferas resultan más comunes, por ejemplo, en las áreas de delitos, consumo, y relaciones familiares.

Tabla 5. Conflictividad de vivienda y tierra según informe de *Global Insights on Access to Justice*

País	Conflictos estudiados en vivienda y tierra ²⁵	% de población con necesidades jurídicas de vivienda y tierra	% de necesidades jurídicas de vivienda y tierra del total de necesidades jurídicas	Definición de necesidad jurídica	Muestreo, tamaño de la muestra y margen de error
Brasil	Vivienda: Problemas con el arrendador por acuerdos sobre el arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión;	Vivienda: 7% Tierra: 4% Total: 11%	15.9%	No proporciona una definición exacta. En el formulario se pregunta por "problemas y disputas".	São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador Tamaño de la muestra: 1049
Chile	problemas con el arrendatario por acuerdos sobre el arriendo o daños a la propiedad; perder la vivienda.	Vivienda: 3% Tierra: 8% Total: 11%	25%		Santiago, Valparaíso/Viña del Mar, Antofagasta Tamaño de la muestra: 1011
México	Tierra: Problemas con la obtención de títulos de tierra o permiso para construir proyectos en la propiedad, allanamiento y ocupación de tierras, problemas por los límites o el derecho de paso de la propiedad, problemas con copropietarios o la comunidad por la venta de la propiedad.	Vivienda: 3% Tierra: 10% Total: 13%	34.2%		Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey Tamaño de la muestra: 1000
Nicaragua		Vivienda: 3% Tierra: 10% Total: 13%	43.33%		Managua, León, Masaya. Tamaño de la muestra: 1100

Fuente: Elaboración propia con información de World Justice Project (2018).

En enero de 2018, el World Justice Project publicó el informe *Global Insights on Access to Justice*, siendo el primer esfuerzo global para recabar información comparable sobre las necesidades jurídicas. El informe reporta información de 45 países, cinco de ellos en América Latina. La tabla 5 muestra los hallazgos en materia de vivienda y tierra de *Brasil, Chile, México y Nicaragua*. Los resultados no son representativos de la realidad nacional, en tanto que las encuestas fueron aplicadas en las tres áreas urbanas más pobladas de cada país. La validación de los resultados, no obstante, sugiere fuertes coincidencias entre los hallazgos de esta encuesta y aquellas realizadas con representatividad nacional (World Justice Project, 2018). Los datos arrojados por las encuestas del WJP apuntan a que los conflictos de vivienda y tierra son bastante frecuentes entre la población. En *Chile* representan la tercera esfera en su peso relativo, mientras que en *México y Nicaragua* la segunda. En *Brasil*, por su parte, es la sexta esfera con mayor número de conflictos. En cuanto a su ocurrencia en el total de la población, los cuatro países muestran porcentajes similares: entre el 11% y el 13%. Así, aunque no se trata de los conflictos que ocurren con mayor frecuencia, también se trata de conflictos constantes y recurrentes. En las siguientes páginas se abordarán algunas de las formas que pueden adoptar estos conflictos, así como sus efectos y conexiones con otros conflictos y derechos.

²⁵ La encuesta considera los conflictos vecinales dentro de la categoría de vivienda. Para efectos del presente informe, los porcentajes correspondientes a dichos conflictos en la esfera no son contabilizados dentro del porcentaje final.

Las tablas 4 y 5 presentan información para tener una visión general de la prevalencia de los conflictos de vivienda y tierra en la vida de las personas en distintos países, así como su peso relativo en función del total de la conflictividad. Dos países relevantes para el análisis del OCCA, *Paraguay* y *El Salvador*, no han sido abordados en este primer bosquejo cuantitativo. Esto se debe a que en dichos países no se han desarrollado estudios de conflictividad ni encuestas de necesidades jurídicas. Por tanto, se hará un esfuerzo para que esta carencia de información cuantitativa sea compensada con otros datos relevantes, así como con información cualitativa que aporte a la caracterización de la conflictividad. El siguiente paso consiste en realizar un acercamiento a los datos presentados en las tablas 4 y 5, identificando los conflictos relevantes, ya sea por su alta prevalencia o por su impacto social.

La tabla 6 muestra los tres conflictos más comunes en materia de vivienda y tierra en seis países, de acuerdo a información producida por las ENJ. Los datos de *Brasil*, *México*, *Nicaragua* y *Chile* –en los resultados del WJP–, resultan más fácilmente comparables entre sí, por haber sido obtenidos mediante una misma aproximación metodológica y conceptual. Como puede observarse, entre los problemas más comunes en los cuatro países se encuentran aquellos sobre el contrato de arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión, así como problemas por los títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda. Ambos problemas suelen implicar la existencia de un conflicto, y, en ocasiones, pueden estar relacionados con los recursos jurídicos necesarios para proteger el derecho a la vivienda. Entre dichos recursos se encuentran las reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler y el mantenimiento de la vivienda (CESCR, 1991, par. 17). Resulta interesante que los conflictos relacionados con el arrendamiento ocupen un lugar central, considerando que apenas un 21.0% de los hogares en América Latina recurre al arrendamiento (Ortega y Rueda, 2015). Las cifras varían significativamente entre países: mientras que en Nicaragua se trataba de un 7% en el 2009, en Colombia era un 43% en el 2013 (Ortega y Rueda, 2015). El nivel socioeconómico de las personas que tienden a alquilar la vivienda también puede variar entre las ciudades y los países. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la población de los quintiles socioeconómicos más bajos y más altos presenta el mayor porcentaje de arrendamiento, mismo que disminuye significativamente en los quintiles medios. En Santiago de Chile, por su parte, el arriendo es más común entre los quintiles medios y superiores (Baird-Zars et al, 2013). La información es valiosa, sobre todo cuando se piensa que el estatus económico puede representar una barrera de acceso a la justicia para dar solución a las necesidades jurídicas.

Aunque los porcentajes específicos no sean comparables, los resultados mencionados coinciden con los casos de *Argentina* y *Colombia* en términos de los conflictos más comunes dentro de vivienda y tierra. En Colombia, por ejemplo, los problemas relacionados con el arrendamiento y con daños/calidad del inmueble son los más comunes, así como los problemas de propiedad y los relacionados con la adjudicación/titulación de tierras. Mientras tanto, en *Argentina*, entre los más frecuentes se encuentran los relacionados con los títulos de propiedad y operación de compraventa. Por tanto, en *Argentina*, *Brasil*, *Chile*, *Colombia*, *México*, y *Nicaragua*, se encuentran problemas que pueden impactar de forma directa en la seguridad jurídica de la tenencia, aspecto central del derecho a la vivienda. Las potenciales consecuencias de esta falta de certeza sobre la tenencia serán abordadas más adelante.

Tabla 6. Conflictos más comunes reportados en vivienda y tierra según ENJ y el WJP

País	Tres conflictos más comunes en vivienda y tierra	Fuente
Argentina	Problemas de acceso a un préstamo para su propia vivienda (3.5%); vandalismo, daños o acoso en su vivienda (2.7%); títulos de propiedad y operación de compraventa (1.5%)	Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016)
Brasil	Problemas con el arrendador sobre el contrato de arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión (4%); problemas con el arrendatario sobre el contrato de arriendo o daño a la propiedad (3%); títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda (2%)	World Justice Project (2018).
Chile	Problemas por los límites o el derecho de paso de la propiedad (4%), títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda (2%)	World Justice Project (2018).
	Incumplimiento de las condiciones pactadas de compra o arriendo de la vivienda (1%); otros (.7%); problemas al interior de una copropiedad: mantención, administración o pago de cuotas (.2%)	GfK Adimark Chile (2015).
Colombia	Arrendamiento (.11%); daños/calidad del inmueble (34.6%); Tierra: Adjudicación/titulación de tierras (.04%)	Departamento Nacional de Planeación (2017)
México	Problemas por los límites o el derecho de paso de la propiedad (4%); títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda (4%); Problemas con el arrendador sobre el contrato de arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión (1%)	World Justice Project (2018).
Nicaragua	Problemas por los límites o el derecho de paso de la propiedad (4%); títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda (4%); Problemas con el arrendador sobre el contrato de arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión (1%)	World Justice Project (2018).

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), Departamento Nacional de Planeación (2017) y World Justice Project (2018).

Las ENJ no recogen información de los mismos conflictos (ver tabla 4), por lo que la proporción de cada conflicto dentro de la esfera debe entenderse en ese contexto. En **Argentina**, por ejemplo, el conflicto más común en la esfera de vivienda fue el acceso a un préstamo para la propia vivienda. Este conflicto no es evaluado en ninguna otra ENJ, y su inclusión en ellas podría haber alterado las proporciones. El conflicto se vincula con un aspecto medular del derecho a la vivienda: la asequibilidad. El problema debe leerse en el contexto nacional, en donde el precio de la vivienda fue en incremento constante entre los años 2001 y 2014, cuando un 26% de la población declaró encontrarse en alto riesgo de ser desalojado por no poder cumplir las condiciones de pago (CEYS, 2014).

Otros conflictos son sumamente relevantes, pese a no aparecer entre los más comunes según las ENJ. Por ejemplo, la proporción de población que declaró haber perdido su vivienda o haber quedado en la calle en **Chile y Brasil** fue de 1% y 0%, respectivamente, siendo uno de los conflictos con menor proporción en la esfera. En cifras reales la población en situación de calle es de aproximadamente 12,200 personas en Chile (Ministerio de Desarrollo Social, 2012), y de 101,000 personas en Brasil (IPEA, 2017). Pese a ser un conflicto que no afecta a la mayoría de la población, se trata de una de las manifestaciones más extremas de la conflictividad de la vivienda, generando múltiples necesidades jurídicas en las personas y, al mismo tiempo, representando una problemática social. De acuerdo con la ENJ de Argentina, haber perdido la vivienda o quedado en la calle es el conflicto más alto en la escala de severidad, con un 9.6 de 10 (Subsecretaría de Acceso a la Justicia, 2016). Ya se ha señalado que estudios empíricos documentan que las personas en situación de calle experimentan más necesidades jurídicas que el resto de la población, así como importantes barreras de acceso a los servicios jurídicos (Coumarelos y People, 2013). La interrelación entre los conflictos de vivienda y los conflictos de otra índole es compleja y de doble dirección: de manera paralela al momento en que las personas pierden su hogar, experimentan conflictos familiares, de violencia doméstica, de deudas, y problemas legales asociados a la vivienda.

Encontrarse en situación de calle no es el único problema de vivienda que genera un mayor número de necesidades jurídicas. Encuestas de necesidades jurídicas alrededor del mundo han identificado que las

personas que habitan viviendas inadecuadas y/o empobrecidas son más propensas a experimentar necesidades jurídicas (Buck, Balmer y Pleasence, 2005; Center for Survey and Research Analysis, 2003). Circunstancias como el hacinamiento y la residencia temporal generan una mayor incidencia de problemas jurídicos. En [Colombia](#), por ejemplo, la población en situación de pobreza declaró tener más necesidades jurídicas (65.6%) que la población general (42.7%) (La Rota et al., 2013). Esta tendencia se replica en los conflictos relacionados específicamente con vivienda: mientras que dichos conflictos representan el 6.9% de las necesidades jurídicas experimentadas por la población en situación de pobreza, en el caso de la población general corresponde al 4.5% (La Rota et al., 2013). En parte, esta situación se explica porque las condiciones de vivienda reflejan condiciones socioeconómicas. Se calcula que alrededor de 59 millones de personas habitan una vivienda inadecuada en América Latina (BID, 2012), refiriéndose así a la inseguridad de la tenencia, a la baja calidad de los materiales de construcción, y a la insalubridad. Según datos de ONU Hábitat, 113,4 millones de personas viven en asentamientos informales o precarios en la región (TECHO, s.f.). Las proporciones de estas problemáticas varían entre países. Mientras que en [México](#) el porcentaje de viviendas con hacinamiento es de 26.6%, en [Argentina](#) es del 7% (Salvia et al, 2013). Por otro lado, se estima que 10% de la población vive en asentamientos precarios en Argentina (TECHO, 2016). En la provincia de Buenos Aires se registran aproximadamente 1579 barrios informales – villas, asentamientos, loteos fraudulentos, tomas de conjuntos habitacionales, etc.-, de los cuáles un 81% se encuentra en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, s.f.). Algunos de estos datos no reflejan por sí mismos necesidades jurídicas, pero sí describen el contexto idóneo para la generación de necesidades jurídicas, o bien, son consecuencia de conflictos que no lograron resolución.

Los conflictos sobre la tierra a menudo impactan en el acceso a la vivienda, una situación crucial en el caso de los pueblos indígenas. El tema es trascendental en América Latina, en general, y en [Paraguay](#), en particular. En su informe sobre la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay, la Relatora Especial, Victoria Tauli-Corpuz, señaló que en el país existe una desprotección generalizada de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, generando conflictos y violaciones de los derechos humanos. De hecho, apuntó que el “Gobierno del Paraguay debe considerar la actual situación como una emergencia” (Naciones Unidas, 2015, para. 76). De un total de 650 comunidades indígenas en el país, 325 presentan conflictos relacionados con la tenencia de la tierra (Instituto Nacional del Indígena, s.f.). Entre dichos conflictos se encuentran la apropiación indebida por parte de empresarios o entidades públicas, la superposición de títulos o alquiler o préstamo de tierras a terceros, la recuperación de tierras ancestrales, y la expulsión de territorio originario, entre los casos más recurrentes. Algunos de ellos son de vieja data y han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo emblemáticos los casos de Yakyé Axa, Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék. En sus sentencias, la Corte estableció la obligación del Estado de implementar un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que les permita gozar de su derecho de propiedad (Corte IDH, 2005; Corte IDH, 2006). La sentencia aún no ha sido cumplida, pese a algunas medidas adoptadas. Según la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cumplimiento de esta obligación es “fundamental para resolver muchos de los problemas descritos en relación con los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país.” (Naciones Unidas, 2015, para. 35).

No es poco común que en los conflictos sobre la tierra haya involucramiento de empresas de la industria extractiva y energética. En [Argentina](#), por ejemplo, se encontró que los procesos de adquisición de grandes extensiones de tierra por parte de grandes inversores generan conflictos territoriales: En un 53,4% de las hectáreas adquiridas por inversionistas extranjeros entre los años 2002 y 2013 se produjeron conflictos sobre la tierra (Constantino, 2015, p. 198). En [Nicaragua](#), en el año 2013 se otorgó una concesión múltiple a la empresa china HKND para desarrollar y operar varios mega-proyectos: un canal húmedo, ferrocarril, oleoducto, puertos de aguas profundas, zonas de libre comercio, aeropuertos, una planta hidroeléctrica, entre otros (FIDH y CENIDH, 2016). Para ello, el gobierno nicaragüense aprobó la expropiación de aproximadamente 2,900 km² de tierra, de los cuáles 1,721 km² (908 km² de tierra seca) sería permanente. Se estima que la construcción de la obra provocaría el desplazamiento de entre 30 mil y 120

mil personas, principalmente campesinos, indígenas y afrodescendientes (Córdoba, 2016). La obra se encuentra en pausa, pero ha provocado la movilización de miles de personas por la falta de información y consulta previa, y sobre todo, por la ausencia de un plan de reasentamiento. En ese sentido, el Comité ha señalado que en los casos en que los desalojos se estiman necesarios para el desarrollo económico por parte del Estado, sobre todo cuando se afecta a grandes grupos de personas, es necesario facilitar información y consultar a las personas afectadas en un plazo razonable. Por otro lado, a fin de evitar que las personas se queden sin vivienda, debieran adoptarse medidas de reasentamiento, proporcionándose vivienda y acceso a tierras productivas, en los casos aplicables (CESCR, 1991, par. 13).

En los conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en *Paraguay* también suele haber empresas involucradas. En ocasiones, los conflictos -como la superposición de títulos o la lentitud de trámites para el reconocimiento oficial de tierras ancestrales- escalan, dando lugar a desalojos forzosos de las comunidades por parte de agentes empresariales o estatales. Es el caso de la comunidad avá guaraní de Y'apo, cuyas tierras se encuentran en trámite de reconocimiento. La comunidad vivió un intento de desalojo forzoso por parte de fuerzas de seguridad privada de la compañía Laguna SA (actual propietaria de las tierras), seguida de un ataque de 50 civiles armados, en el cual se disparó e hirió a los habitantes de la comunidad (Naciones Unidas, 2015, para. 27). La respuesta institucional fue rápida, pero el caso ejemplifica los conflictos que pueden generarse alrededor de la tenencia de la tierra.

El acceso y las garantías de los derechos sobre la tierra es un tema central en situaciones de conflicto armado y posconflicto. En América Latina, el caso *colombiano* resulta fundamental. Según datos de la III Encuesta Nacional de Verificación (ENV), entre los años 1980 y 2010, un total de 434,000 familias se vieron forzadas a abandonar sus tierras, representando el 40.7% de los grupos familiares desplazados (6, 638,195 hectáreas) (Bolívar, Sánchez y Uprimny, 2015, p. 61). De acuerdo con la III ENV, el 77.6% de las familias desplazadas que fueron despojadas o se vieron forzadas a dejar sus tierras manifestaron ser propietarios. Entre ellos, sólo el 21.5% tenía escritura pública debidamente registrada y el 8.7% tenía escritura no registrada, mientras que el 26% contaba con documentos precarios, como promesas o contratos de compraventa. Finalmente, el 33.4% no contaba con ningún documento que le acreditara como propietario (Bolívar, Sánchez y Uprimny, 2015, p. 65). En la problemática de la tierra en el posconflicto se generan, posiblemente, los principales conflictos y necesidades jurídicas de vivienda y tierra en Colombia, por su interrelación con otros derechos y conflictos, por su impacto en la vida de las víctimas, y por el alto número de personas que lo experimentan. Pese al establecimiento del proceso de restitución de tierras en el año 2011, las necesidades jurídicas persisten²⁷.

La práctica del desalojo se encuentra en el centro de la problemática. Según lo expresado por el Comité, y como las páginas anteriores han documentado, los desalojos pueden relacionarse con diversas causas, como la existencia de un conflicto armado, los proyectos económicos y de desarrollo, o con la destrucción de viviendas como medida punitiva. En algunos casos pueden ser justificables, como en los asuntos de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada (CESCR, 1991). Aun en dichos casos, en los procesos de desalojo debieran cumplirse ciertas garantías procesales, desde un plazo suficiente de notificación, hasta el ofrecimiento de asistencia jurídica. Independientemente de que los desalojos sean justificables o no desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, lo cierto es que constituyen en sí mismos necesidades jurídicas. En ocasiones los desalojos pueden afectar a grandes números de personas. En *Argentina*, por ejemplo, durante el 2016 se desalojó a 1000 familias del barrio Nueva Esperanza de Merlo, a 600 familias del barrio Obrero en Esteban Echeverría, y a 250 familias de Las Cavas en Almirante Brown (Observatorio del Conurbano Bonaerense, 2016). Estos datos no son exhaustivos y dan cuenta de una fuente relevante de necesidades jurídicas.

²⁷ Para mayor información sobre el proceso de restitución de tierras y la resolución de los conflictos en Colombia ver sección 2.3.2. B. Resolución. Aportes desde la oferta de justicia.

En el *Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México*, elaborado en el año 2017 por organizaciones de la sociedad civil en *México*, se relatan distintos conflictos relacionados con la vivienda y la tierra en el país. A través de datos y casos ilustrativos se estudian los principales focos de conflictividad. Entre ellos se encuentran los desalojos forzosos. A raíz de la ausencia de información estadística sistematizada en la materia, las organizaciones de la sociedad civil han realizado esfuerzos por producir dicha información. En el marco de la implementación de proyectos de infraestructura hidráulica e hidroeléctrica, por ejemplo, existe información contradictoria: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta 1,153 personas desalojadas por cinco proyectos concluidos entre el 2006 y 2016, mientras que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) reporta 1,919 (Informe alternativo, 2017). La carencia de información sistematizada dificulta conocer las formas en que se realizaron los desalojos y si es que se llevaron a cabo indemnizaciones. Los conflictos de desalojo pueden adoptar formas distintas en cada región del país. En la Ciudad de México, por ejemplo, se advierten serios problemas de desalojos ligados al proceso de gentrificación en la ciudad. Como consecuencia, se han conformado organizaciones comunitarias, como la *Asamblea Popular de Familias Desalojadas y Solicitantes de Vivienda del Centro Histórico en Lucha*. La Asamblea, formada a raíz de un desalojo violento de 100 familias en el año 2016, reporta que entre el 2014 y mayo de 2017 fueron desalojadas al menos 530 familias (Informe alternativo, 2017). En dichos casos se advierten algunos elementos comunes: vacíos en la seguridad de la tenencia, participación de empresas privadas, carencia de información y notificaciones durante el proceso, despliegue de fuerza pública y de guardias y golpadores privados, y uso de instrumentos de presión (Informe alternativo, 2017).

En el año 2009 se aprobó en *El Salvador* la Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles (Decreto 23), que establece un procedimiento expedito para desalojar a cualquier persona que no posea título de propiedad. De acuerdo con organizaciones salvadoreñas de la sociedad civil, la ley “violenta el derecho de audiencia, defensa, presunción de inocencia y la protección jurisdiccional del derecho a la propiedad y posesión” (PDDH et al, 2014, p.33). Además, señalan que la ley fue emitida en un momento en que gran parte de la población se encuentra en peligro de desalojo. La incertidumbre de las personas que carecen títulos de propiedad se incrementó con la implementación del programa Casa Segura en el 2014, con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana. En ese contexto, agentes de la Policía Nacional Civil visitan cada casa de las comunidades, y los habitantes deben probar que son propietarios del inmueble por medio de un título de propiedad. Según el informe de organizaciones sociales y la PDDH al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “Miles de familias carecen de títulos de propiedad, lo que potencialmente les vuelve candidatas para desalojos” (PDDH et al, 2014, p.33).

En el apartado *2.3.2 Aportes desde la oferta* pueden encontrarse las cifras de los procesos de desalojo ocurridos entre enero de 2014 y junio de 2017. Por ahora, basta con mencionar uno de los casos emblemáticos de dicha situación. Se trata del desalojo de aproximadamente 90 familias campesinas que desde inicios del proceso de reforma agraria se habían asentado con fines de vivienda en el inmueble conocido como “Hacienda San Ramón”, en el municipio de Intipucá. El desalojo ocurrió en el año 2012 haciendo uso excesivo de la fuerza (PDDH et al, 2014). Como consecuencia, las familias se asentaron a la orilla de la carretera a la espera de los títulos de propiedad por parte del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). El caso es muestra de que los asentamientos informales a menudo son consecuencia de profundas necesidades jurídicas. También reafirma que la seguridad jurídica de la tenencia es uno de los componentes centrales del derecho a la vivienda, así como una de las medidas más efectivas de protección contra el desalojo forzoso.

2.3 Resolución de la Conflictividad de Vivienda y Tierras

El objetivo de este capítulo es identificar el curso de resolución que pueden seguir los conflictos en materia de vivienda y tierras. Reconociendo las dificultades de contabilizar la conflictividad civil, conocer datos sobre su resolución - o falta de resolución - también representa un reto. No obstante, se pueden construir posibles escenarios a partir de información disponible desde los ángulos de la oferta y la demanda.

Los hallazgos de las ENJ serán utilizados para caracterizar los distintos cursos y salidas que puede seguir un conflicto, desde el punto de vista de la demanda de acceso a la justicia. Por otro lado, se realiza un mapeo de los mecanismos de resolución de los conflictos de la esfera. Se trata de un mapeo basado en una estructura conceptual de los mecanismos, misma que se aplica a los casos de vivienda y tierras. El enfoque de análisis es el de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, específicamente desde el punto de vista de la idoneidad de los mecanismos administrativos y judiciales según estándares internacionales. Asimismo, se busca aportar con información empírica sobre los distintos mecanismos de resolución existentes en los países objeto de estudio del OCCA.

En un escenario idóneo de la gestión y la transparencia de información los datos sobre los ingresos y trayectorias de los conflictos debieran ser registrados y sistematizados por las instituciones que conforman el sistema de justicia, idealmente con el mayor desglose posible. También deberían ser accesibles y encontrarse disponibles para su consulta. La realidad de los sistemas de información estadística en muchos países de América Latina no coincide con dichas expectativas. Esta carencia de información sistematizada, aunada a las diferencias entre los sistemas de justicia civil en la región, dificulta una caracterización más precisa, profunda y comparable entre distintos países. Por ese motivo, más que un diagnóstico detallado de la resolución de la conflictividad, se realiza un mapeo conceptual y empírico de los mecanismos de resolución.

2.3.1 Resolución de la conflictividad: Aportes desde la demanda de justicia

Uno de los objetivos de las ENJ es registrar, no sólo las necesidades jurídicas de la población, sino también el grado en que éstas son satisfechas. Cada ENJ sigue una metodología propia para conceptualizar y determinar cuándo una necesidad jurídica es satisfecha. Los resultados presentados en la tabla 7 son ilustrativos y no comparables, y corresponden a todas las necesidades, no necesariamente relacionadas con vivienda y tierra. En ocasiones, la insatisfacción de las necesidades tiene que ver con la ausencia de una respuesta del sistema judicial o con el incumplimiento de una decisión. En otros casos, un exceso temporal de un proceso –en el caso de la ENJ de Colombia, más de dos años– puede implicar la insatisfacción de la necesidad. De cualquier modo, siempre es relevante tener en cuenta que la perspectiva de la satisfacción de una necesidad desde el punto de vista de la demanda de justicia no necesariamente coincide con la perspectiva de la oferta. Lo relevante es observar que no todas las necesidades jurídicas son satisfechas y que los porcentajes de satisfacción varían. Los porcentajes de satisfacción pueden ser distintos en los conflictos relacionados de vivienda y tierra. Por ejemplo, en Chile un 20% de las necesidades jurídicas en vivienda fueron solucionadas, un 74% se encuentran vigentes y un 5% no fueron solucionadas.

Tabla 7. Porcentaje de la población con necesidades jurídicas insatisfechas según ENJ

País	Porcentaje de la población con necesidades jurídicas insatisfechas
Argentina (2016)	19.2%
Chile (2015)	General: 61%
Colombia (2013) *	Entre el 43% y el 48%
Colombia (2016)	6%

Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

*Ver nota al pie. ²⁸

²⁸ CEI el rango de los porcentajes depende de si el periodo que se considera razonable para resolver un conflicto es de uno o dos años desde su presentación ante el sistema.

Cuando las personas experimentan una necesidad pueden seguir distintos cursos de acción. La decisión sobre las acciones a seguir puede estar influenciada por múltiples motivos: desde la percepción personal sobre la relevancia de la necesidad jurídica, hasta el nivel de conocimiento de las posibles salidas institucionales al conflicto.²⁹

La primera clasificación que se puede hacer de las alternativas de acciones es si las personas acuden o no a una autoridad estatal o a un tercero imparcial para solucionar su problema. Las tablas 8 y 9 muestran los resultados de las ENJ en los distintos países. Aun teniendo en mente la imposibilidad de comparar resultados entre los países, es posible observar una tendencia. En la mayoría de los casos, las personas no acuden a una autoridad o a un tercero para resolver el problema. Los porcentajes varían entre los países, desde un 24.8%, hasta un 11%. Las explicaciones son muy variadas, y sólo algunas de ellas serán tratadas en el apartado de barreras de acceso a la justicia. Aunque en la misma tendencia, los resultados de Argentina muestran una brecha menor. La relación se invierte en el caso de la encuesta de Colombia del 2016, una realidad especialmente válida para los conflictos sobre la tierra, con un 65.27% de personas que acuden a una autoridad o tercero imparcial en búsqueda de soluciones.

Tabla 8. Porcentaje de personas que acude y no acude ante una autoridad o tercero imparcial para resolver el conflicto según ENJ

País	Porcentaje de personas que acudieron a una autoridad o un tercero imparcial para resolver el problema	Porcentaje de personas que NO acudieron a una autoridad o un tercero imparcial para resolver el problema
Argentina (2016)	45.6%	50.5%
Chile (2015)	22%	78%
Colombia (2013)	24.8%	75.2%
Colombia (2016)	Vivienda: 53.84% Tierra: 65.27%	Vivienda: 46.15% Tierra: 34.73%

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

Tabla 9. Porcentaje de personas que acude y no acude ante una autoridad o tercero imparcial para resolver el conflicto según informe de *Global Insights on Access to Justice*

País	Porcentaje de personas que acudieron a una autoridad o un tercero imparcial para resolver el problema	Porcentaje de personas que NO acudieron a una autoridad o un tercero imparcial para resolver el problema
Brasil	13%	87%
Chile	13%	87%
México	11%	89%
Nicaragua	14%	86%

Fuente: Elaboración propia con información de World Justice Project (2018).

²⁹ Estas decisiones serán analizadas con mayor profundidad en la sección 2.4 Barreras de acceso a la justicia.

Los resultados de la primera clasificación ya comienzan a dibujar una tendencia. En definitiva, no todas las necesidades jurídicas llegan a las instituciones estatales a cargo de la resolución de los conflictos. De hecho, los casos que llegan a algún punto de oferta de servicios jurídicos son los menos frecuentes. La tabla 10 muestra las diferentes acciones que toman las personas al vivir necesidades jurídicas relacionadas con vivienda y tierra. Cada encuesta presenta distintas opciones de respuesta a las personas encuestadas, mismas que son expuestas en la tabla. Entre las acciones que pueden tomarse frente a la presencia de una necesidad jurídica se encuentran la búsqueda de ayuda de familiares o amigos, los intentos por conversar o arreglar el problema por cuenta propia, o recurrir a un actor ilegal. También se encuentra la posibilidad de **no hacer nada**, alternativa que se ubica entre un 10.27%, en el caso de la encuesta de Colombia (2016), hasta un 32% reportado por la encuesta de Chile (2015). En algunos casos se pueden identificar los porcentajes de los casos que ingresan al entramado institucional. Por lo general, aproximadamente entre el **20%** y el **25%** de todas las necesidades jurídicas acuden a algún punto de resolución de conflictos. Los resultados de la encuesta de Colombia del año 2016 son de más difícil lectura, en tanto que las instituciones y los particulares se encuentran agrupados dentro de un único porcentaje.

Tabla 10. Acciones frente a necesidades jurídicas relacionadas con vivienda y tierra según ENJ

País	Acciones frente a necesidades y conflictos relacionados con vivienda y tierra
Argentina ³⁰ (2016)	<p>Oficina u organismo público: 22.9% Asesoramiento profesional: 15.5% Ayuda de familiares o amigos: 7.2% Intentó resolverlo por su cuenta: 27.1% No hizo nada: 23.4%</p>
Chile (2015)	<p>Conversar: 51% Nada: 32% Denunciar: 17% Consejo legal: 5% Otros: 5% Ingreso al sistema de justicia: 22% No ingreso al sistema de justicia: 78%</p>
Colombia (2013)	<p>Autoridad del Estado: 20.01% Particular: 4.79% No hizo nada: 40.0% Intentó arreglar por su propia cuenta: 31.5% No sabe: 3.7%</p>
Colombia (2016)	<p>Vivienda: Institución o particular: 53.84% Acuerdo pacífico: 29.05% No hizo nada: 10.77% Acción violenta: 3.19% Actor ilegal: 3.15% Tierra: Institución o particular: 65.27% Acuerdo pacífico: 22.12% No hizo nada: 9.23% Acción violenta: 3.38%</p>

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016), GfK Adimark Chile (2015), La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013), y Departamento Nacional de Planeación (2017).

Las instituciones estatales a las que las personas acuden son variadas. Aunque los resultados no se encuentran desagregados por tipo de conflicto, la ENJ de Colombia del año 2013 identificó que las personas

³⁰ Los datos de la ENJ de Argentina no se encuentran desglosados por tipo de conflicto. La información aquí presentada aplica para todos los conflictos, no necesariamente relacionados con vivienda.

que acuden a una autoridad lo hacen mayormente ante instituciones administrativas (67.9%), en comparación con las judiciales (32.1%). Entre las más utilizadas del tipo administrativo se encuentran los comandos de atención inmediata o estaciones de policía (29.1%), los inspectores de policía (16.3), y las superintendencias (15.0%). La autoridad del sistema judicial a la que se acude en mayor medida es la Fiscalía General de la Nación (85.4%) (La Rota et al., 2013). En el caso colombiano, esto significa que, del total de necesidades jurídicas presentadas, un 13,38% acude ante una autoridad administrativa, mientras que el 6.42% lo hace ante una autoridad judicial.

Los datos sobre los porcentajes de necesidades jurídicas que buscan una solución en el aparato institucional –administrativo o judicial- destinado a la resolución de conflictos sugieren varios puntos de análisis. En primer lugar, que la búsqueda de justicia no necesariamente se hace en los mecanismos judiciales. De hecho, esta es la vía institucional menos utilizada, a pesar de que pudiera considerarse lo contrario, noción que puede llevar a una mayor inversión financiera en el funcionamiento de dichos mecanismos. Por esta razón, conviene observar los otros mecanismos de resolución de conflictos a los que la población acude en mayor medida. También resulta necesario realizar un mapeo de la totalidad de mecanismos, sus ventajas y desventajas en función de su potencial teórico y su desempeño. El siguiente apartado constituye un primer esfuerzo en la construcción de dicho mapeo. Por otro lado, el reducido porcentaje de necesidades jurídicas que acuden ante un mecanismo de resolución de conflictos, en conjunción con el alto número de necesidades jurídicas insatisfechas en los países de la región, hace necesario estudiar las razones por las que las personas no buscan resolución en las instituciones. Un primer acercamiento a dichas razones se realiza en la sección **2.4 Barreras de acceso a la justicia**.

2.3.2 Resolución de la conflictividad: Aportes desde la oferta de justicia

A. Consideraciones previas

El propósito de este apartado es identificar, caracterizar y analizar comparativamente los diversos mecanismos que cada Estado y/o país ofrecen a las personas para gestionar la conflictividad relativa a la esfera de vivienda y tierras. Sin embargo, antes de entrar en ello, es imprescindible describir brevemente el contexto dentro del cual nos encontramos y realizar ciertas precisiones previas a la presentación misma de los hallazgos.

La exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Como ha quedado claro en el capítulo anterior, la conflictividad en materia de vivienda y tierras se encuentra vinculada con el “Derecho a una Vivienda Adecuada”, el cual se consagra en el artículo 11.1 del PIDESC. Esto quiere decir, por un lado, que la exigibilidad del derecho a la vivienda se enmarcará dentro de la **exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**.

Antes de entrar en ello, es preciso hacer la prevención expresa que, no obstante desarrollaremos estas dos aristas que dicen relación con el derecho a la vivienda propiamente tal, no todos los conflictos de vivienda y tierras que estudiamos en este informe implican la afectación del derecho a la vivienda. Existirán algunos que únicamente guardan relación con algún atributo del derecho a la vivienda, sin implicar una vulneración al mismo, y que también tienen destinados sus propios mecanismos.

Hecha esta advertencia, es importante contextualizar la exigibilidad de los DESC y tener presente que el problema del derecho al acceso a una vivienda digna no es normativo sino operativo. Luego de su consagración expresa, la discusión ha sido y es en términos de exigibilidad. Garantizar este derecho, fijar su alcance, es uno de los puntos más álgidos, sobremanera cuando se piensa en satisfacer el mandato jurídicamente indeterminado de “vivienda digna”. Así las cosas, y si bien en la actualidad son minoritarias, han existido

posiciones que han planteado diversas justificaciones para sostener que estos derechos no son totalmente justiciables y, por ende, que no son exigibles. En opinión de Figueroa, quien defiende la tesis contraria, la razón de dichas objeciones a la justiciabilidad de los DESC pueden resumirse en dos: que los jueces y las juezas no están institucionalmente capacitados para abordar este tipo de asuntos que son esencialmente políticas públicas, las que, por su naturaleza, implican complejos temas administrativos. Por otro lado, que los tribunales no tienen la legitimidad para revisar y, eventualmente, dejar sin efecto o modificar las políticas públicas del Estado (Figueroa García-Huidobro, 2009). Por su parte, Abramovich y Curtis, quienes también abogan por la exigibilidad de estos derechos, agregan que quienes sostienen que los DESC no son exigibles a los tribunales, se basan en la idea que este tipo de derechos generan obligaciones positivas para los Estados, y cuya satisfacción dependerá de la disponibilidad de recursos por parte del Estado (Abramovich y Curtis, s.f.). En estas mismas líneas se expresa un informe de la Comisión Internacional de Juristas, agregando que también se ha sostenido como objeción la supuesta vaguedad del contenido de estos derechos (Comisión Internacional de Juristas, 2009).

Por nuestra parte, compartimos los argumentos que proponen defender y promover una adecuada exigibilidad de los derechos sociales. Entre algunos de estos argumentos destacan, por ejemplo, que no hay diferencia en cuanto al tipo de obligación que generan los Derechos Civiles y Políticos y los DESC, puesto que ambos constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas. O bien que, no obstante el Poder Judicial no genere políticas públicas, su rol en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales sirve como una importante “señal de alerta” a los poderes políticos acerca de una situación general de incumplimiento. Así, las sentencias dictadas en esta materia podrán concebirse como “vehículos para canalizar hacia los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, a través de una semántica de los derechos, y no meramente a través de las actividades de lobby o demanda político-partidaria”. Citando a José Reinaldo de Lima Pomes, “el Poder Judicial, provocado adecuadamente, puede ser un poderoso instrumento de formación de políticas públicas” (Abramovich & Curtis, p. 8). Además, y como puede leerse en el Informe de la Comisión Internacional de Juristas citado, los DESC imponen ciertas obligaciones inmediatas y totalmente operativas, las que forman parte del contenido mínimo de un derecho y que son plenamente justiciables y exigibles (Comisión Internacional de Juristas, 2009).

Así las cosas, un primer punto que destaca al momento de indagar sobre este tipo de conflictividad, es que si bien el derecho a la vivienda ha sido ampliamente reconocido tanto por la normativa internacional como por la nacional, “su reconocimiento universal como auténtico derecho(s) no se alcanzará **hasta superar los obstáculos que impiden su adecuada justiciabilidad**, entendido como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho” (lo destacado es nuestro) (Abramovich y Curtis, s.f., p. 11).

A este respecto vale la pena tener presente que, desde sus inicios, uno de los principales obstáculos a dicha justiciabilidad ha sido la falta de mecanismos adecuados para la tutela de los DESC, y esto porque “las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, tradicionalmente, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 69). De ahí la importancia de identificar y analizar la oferta de mecanismos a nivel nacional.

Es importante esta reseña introductoria porque nos sitúa en un contexto en el cual ha existido cierta tendencia a limitar la posibilidad de recurrir ante el poder judicial frente a un conflicto de esta esfera de conflictividad. Se trata de un primer antecedente a tener en cuenta, y a partir del cual identificaremos mecanismos y analizaremos hallazgos.

Ahora bien, no obstante tendremos en cuenta este contexto, y como ha quedado claro en las primeras páginas de este informe, OCCA tiene una concepción esencialmente amplia de justicia, dentro de la cual no entran únicamente los mecanismos dependientes de un tribunal del poder judicial. Es por ello que el objeto de estudio de este apartado no sólo serán los mecanismos de carácter estatal o judicial, sino que nos proponemos relevar todos aquellos que sirvan al propósito de gestionar, en sentido amplio, la conflictividad en materia de viviendas y tierras.

Aclaraciones previas

El relevamiento e identificación de mecanismos se ha llevado a cabo con base en la información entregada por los observatorios locales y a las propias revisiones documentales que el observatorio regional realizó para complementar datos. Junto con identificar estos mecanismos, se hizo el esfuerzo por clasificarlos, a fin de tener un panorama comparado regional sobre la oferta en esta materia y así facilitar su caracterización y posterior análisis.

Antes de presentar los resultados realizaremos unas precisiones previas. Las primeras son de carácter metodológico y la última es de carácter teórico-conceptual. En primer lugar, nos interesa precisar que los mecanismos identificados suelen ser transversales a diversos tipos de conflictos, razón por la cual en esta ocasión se profundizará preferentemente en aquellos que sirven especialmente para la gestión de conflictos en materia de vivienda y tierras. Es decir, el lector encontrará mecanismos que se podrán reiterar en futuros reportes sobre otras esferas y, a su vez, podrá encontrar aquellos que fueron creados específicamente para esta. En lo que se refiere a las categorías de mecanismos, es importante precisar que estas han sido una elaboración propia cuya única finalidad es ordenar los hallazgos. Estas clasificaciones no aspiran a tener un carácter rígido ni definitivo, ni en lo teórico ni en lo práctico. Por el contrario, creemos que esta clasificación puede variar. Por otro lado, la clasificación de los mecanismos se ha llevado a cabo teniendo en cuenta las características y particularidades concretas de ellos y del país en que se encuentran. Esto implica que a pesar de existir similitudes en el nombre o en las características de algunos mecanismos, la clasificación final ha dependido de la categoría que, a juicio del observatorio y según las características concretas, ha predominado por sobre otras. Es por ello que en la práctica se podrán encontrar mecanismos que, por sus particularidades o complejidades, pueden ser clasificados en más de una categoría (como se verá con los y las facilitadoras judiciales, y casas de justicia, por ejemplo).

Desde la perspectiva teórica-conceptual, como OCCA queremos precisar que hemos decidido deliberadamente usar la expresión *mecanismos de “gestión” de la conflictividad*, y no la tradicional expresión “resolución”. Esta decisión se funda en la convicción de que debemos avanzar hacia nuevas formas de comprender y abordar la conflictividad. Para OCCA, hablar de “gestión” supone aceptar y promover dos grandes ideas. En primer lugar, reconocer *“la realidad inocultable del conflicto en el proceso social y el rechazo a todo prejuicio sobre el valor del conflicto en sí mismo, como si fuera un elemento negativo, frente al carácter benévolo del orden social”* (Binder, 2015, p. 141). Es decir, asumir y aceptar los conflictos como algo natural y propio de toda sociedad.

La segunda idea fluye directamente de la primera, y consiste en entender que, como siempre existirán conflictos en una sociedad, los esfuerzos no deben enfocarse sólo y primeramente en resolverlos (porque en realidad el orden social sería un objetivo ilusorio), sino que en prevenirlos y manejarlos adecuadamente. Así, y tal como lo ha entendido Remo Entelman, el sistema de justicia podría entenderse como un método institucionalizado de administración de conflictos en sentido amplio, lo cual implica esfuerzos en su prevención y resolución (Entelman, 2002, p. 61). En definitiva, cuando hablamos de gestión de la conflictividad, asumimos que el conflicto es natural y que debemos prevenirlo, manejarlo, resolverlo y/o contenerlo. No solo resolverlo.

Por último, y previo a entrar en el estudio de los mecanismos, será importante tener presente que existirán mecanismos que, no obstante estar disponibles para la resolución de determinado conflicto, será más o menos adecuados según las características propias del conflicto en cuestión. En consecuencia, la sola oferta de mecanismos no garantizará la adecuada gestión o resolución de la conflictividad.

Hechas estas precisiones, a continuación presentamos la clasificación de los mecanismos y explicamos los criterios que han sido utilizados.

Tabla 11. Esquema de Clasificación de los Mecanismos de Gestión de Conflictos

Mecanismos de resolución	Mecanismos Estatales	1.1 Judiciales	Procesos declarativos individuales (ordinarios, sumarios o extraordinarios, especiales) Procesos declarativos colectivos Acciones o procesos constitucionales individuales o colectivos	En este grupo hemos colocado los procesos tradicionales en los cuales son jueces o juezas del poder judicial las que resuelven el conflicto sometido a su decisión y determinan el derecho de las partes. En consecuencia, serán procesos de carácter adjudicativo y que forman parte del Poder Judicial.
		1.2 Administrativos	Procesos llevados a cabo ante diversas agencias del Poder Ejecutivo o del Estado	Procedimientos administrativos ante superintendencias, ministerios, departamentos regionales, secretarías, y cualquier otro similar que tenga por objetivo la gestión de conflictos en la materia.
			Mecanismos ad-hoc creados por el Poder Ejecutivo y que se tramitan ante diversas agencias del Ejecutivo o del Estado.	Responden a una conflictividad social concreta y específica del contexto (una guerra interna o externa, un desastre natural). Suelen ser temporales.
		1.3 Alternativos	Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante el Poder Judicial	Si bien en términos generales desde OCCA entendemos como alternativos aquellos mecanismos distintos al proceso tradicional, sea este judicial o administrativo, y que tienen como finalidad ampliar el acceso a la justicia, en esta oportunidad hemos incluido en este grupo específico sólo aquellos mecanismos en los cuales son las propias partes las que llegan a un acuerdo, sea con apoyo directo o indirecto de un tercero. Serán mecanismos auto-compositivos que se desarrollen en un contexto judicial o administrativo.
	Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante una entidad del poder Ejecutivo			
	1.4. Mixtos	Mecanismos administrativo-judiciales	Mecanismos que no pueden clasificarse exclusivamente como judiciales, alternativos o administrativos, pues comparten características. Será frecuente encontrar mecanismos con una etapa de carácter administrativo y con otra de carácter judicial. O bien, mecanismos judiciales que a su vez integran fuertemente a los mecanismos alternativos.	
		Justicia de Paz/Tribunales Vecinales-Comunitarios/Casas de Justicia		
Mecanismos No Estatales	2.1 Mecanismos no estatales del mercado	Arbitraje, mediaciones o conciliaciones llevadas a cabo ante un estudio o instituciones privadas	Servicios que tienen por objeto gestionar la conflictividad pero en manos de un privado que cobra por ello.	
	2.2 Mecanismos no estatales comunitarios	Facilitadores judiciales y comunitarios, justicia de paz lega, justicia indígena, casas de justicia, entre otros.	Fuera de la esfera estatal también identificamos los mecanismos comunitarios, en los cuales es la propia comunidad, o un representante legítimo de ella, la que gestiona el conflicto.	
Mecanismos de prevención	Mecanismos de Prevención	Empoderamiento de la sociedad, educación legal comunitaria, diálogos sociales, canales de atención que asesoren a las personas, entre otros.	A diferencia de las categorías antes mencionadas, pueden existir mecanismos que no tienen por objetivo central resolver el conflicto, sino que prevenirlo. Si bien esta no es una categoría común, la incluimos porque existe una reciente tendencia a considerar que la gestión de la conflictividad también incluye todos aquellos mecanismos de prevención de esta.	

Fuente: Elaboración propia

A continuación, en cada una de estas categorías daremos a conocer distintos tipos de mecanismos que hemos identificado. El desarrollo de este apartado no pretende ser exhaustivo sino más bien ilustrativo. Se mencionarán los mecanismos más comunes entre los diversos países, y se profundizará en algunos que destacan por su excepcionalidad, complejidad, innovación o por la calidad de información que se encontró. Luego de este apartado las y los lectores podrán encontrar una tabla comparada que resume por país y por cada categoría, todos los mecanismos que entre observatorios locales y observatorio regional se pudieron identificar. Para finalizar, realizaremos un breve análisis comparado de los resultados, en el cual se identificarán tendencias, categorías y/o desafíos comunes.

B. Mecanismos de gestión de la conflictividad para materia de vivienda y tierras

B.1 Mecanismos estatales de resolución

Como se adelantó en la tabla 11, hemos entendido parte de este grupo aquellos mecanismos en los que, de una manera u otra, es un *representante directo del Estado en sentido amplio el que gestiona o resuelve el conflicto*.

Un primer punto que cabe destacar es que la oferta estatal es la más extensa a nivel transversal. Puede constatar que todos los países tienen oferta en esta materia, la que además suele ser bastante similar. Como se podrá apreciar, la extensión y similitudes se presentan sobre todo en lo que hemos denominado como mecanismos judiciales.

Si bien podremos constatar la variada existencia de mecanismos de carácter estatal, tanto judiciales como administrativos y alternativos, su suficiencia e idoneidad para gestionar adecuadamente los conflictos de esta materia tendrá que verificarse caso a caso, revisando su efectividad y eficiencia, y comparando sus características y estructuras procesales con los estándares que en materia de acceso a la justicia ha fijado el derecho internacional.

Por la disponibilidad y calidad de información en esta ocasión es bastante restringida la posibilidad de llevar a cabo análisis comparados y certeros de efectividad y eficiencia. Por ello, este reporte se enfocará en el segundo tipo de análisis, es decir, en evaluar si la oferta estatal de mecanismos tiende a cumplir con los estándares internacionales, sobre todo poniendo énfasis en los estándares que se han fijado en materia acceso a la justicia y debido proceso. A este respecto un primer punto de referencia será lo que ha establecido la Observación General N° 4 del CESCR el año 1991, el que en su párrafo 17 define el mínimo de mecanismos jurídicos internos que un Estado debe tener a disposición de las personas para garantizar ciertos componentes del derecho a una vivienda adecuada. Valga recalcar que el CESCR dice explícitamente que los recursos jurídicos que debe tener un Estado no se limitan a los ahí enunciados (Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas 1991, 6).

- a) “Apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales;
- b) Procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal;
- c) Reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación;
- d) Denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y
- e) Reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar”.

En lo que dice relación con los desahucios –conflicto crucial en materia de vivienda y tierras-, este Comité ha indicado que los desahucios forzosos son prima facie incompatibles con el Pacto, y que sólo podrían justificarse en circunstancias excepcionales y de conformidad con los principios del derecho internacional.

B.1.1.1. Mecanismos judiciales

Como puede desprenderse de lo dicho en las consideraciones previas de este apartado, uno de los pun-

tos cruciales del análisis serán los resultados que se aprecien en esta categoría. Como se adelantó, el contexto de vivienda y tierras como derecho económico, social y cultural ha sido objeto de muchos debates en cuanto a la posibilidad de acudir a los tribunales. No obstante dichas objeciones, los esfuerzos igualmente se han enfocado en avanzar hacia la “justiciabilidad”³¹, la cual ha sido definida por la Comisión Internacional de Juristas como “la capacidad de reclamar una reparación ante un juez o un tribunal de justicia cuando ha ocurrido o es probable que ocurra una violación a un derecho” (Comisión Internacional de Juristas 2009, p. 7).

Así las cosas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2007, encomendó al Comisionado Víctor Abramovich la realización de un estudio sobre el acceso a la justicia de los DESC. En dicho estudio se revisa y sistematiza jurisprudencia internacional en cuatro temas relacionados con este tipo de derechos, siendo algunos de ellos los componentes del debido proceso administrativo y del debido proceso judicial en materia de derechos sociales, y los componentes del derecho a una tutela judicial efectiva³². En esta categoría importará conocer los contenidos de estos últimos dos.

En primer lugar, destaca en este punto que el estudio sostiene expresamente que los Estados no sólo tienen la obligación de diseñar y consagrar mecanismos para una cabal protección de los derechos humanos, sino que tienen la obligación de “*asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales, en procedimientos con las garantías adecuadas*” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 3).

Así las cosas, se explicita que existe una *relación directa entre la idoneidad de los recursos o mecanismos judiciales disponibles, y la efectiva exigibilidad de los DESC*. En este orden de ideas, el estudio de referencia precisa ciertos estándares para considerar que los mecanismos contarán con una mínima idoneidad.

Sintéticamente, según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) estos estándares implican un *debido proceso legal* que mínimamente contemple las siguientes garantías:

i. Igualdad de armas, la que se considera sumamente relevante por cuanto “el tipo de relaciones reguladas por los DESC suelen presentar y presuponer condiciones de desigualdad entre las partes de un conflicto (...)”.

ii. Derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto, el que implica el deber de los tribunales de “razonar sus decisiones y determinar así la procedencia o no de la pretensión jurídica”.

iii. Derecho a un plazo razonable, considerado un elemento esencial de la efectividad de un mecanismo, en el entendido que la oportunidad en la que se resuelve el conflicto sea producto de un proceso rápido y ágil.

En lo que dice relación con el *derecho a la tutela judicial efectiva* de los DESC, el comisionado advierte que este exige a los Estados “mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva”. Esto implica entre otras cosas, eliminar los obstáculos para que grupos sociales o colectivos de personas puedan accionar ante la justicia y eliminar todas las trabas y dilaciones burocráticas propias de los procesos tradicionales.

³¹ Al respecto véase Figueroa, Rodolfo; Abramovich y Courtis; Comisión Internacional de Juristas, todos ya citados. Además: Ely Yamin, Alicia (Coordinadora), Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta”.

³² En este mismo sentido se manifiesta a Comisión Internacional de Juristas (Comisión Internacional de Juristas, 2009, p. 69): “Por ejemplo, los principios de acceso a la justicia y del debido proceso legal (judicial y/o administrativo) son particularmente importantes en materia de acceso y de garantía para hacer efectivos los DESC. Estos principios incluyen: Igualdad de armas; Igualdad de oportunidades para presentar y producir prueba; Oportunidad de impugnar y refutar la prueba ofrecida por la contraparte; Plazo razonable de los procedimientos; Revisión adecuada de decisiones administrativas; Acceso a asistencia letrada y a asesoramiento legal; Acceso al expediente y a toda la información relevante; Imparcialidad e independencia del órgano judicial; y Efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales por la parte vencida”.

Al respecto, la Comisión IDH ha sido clara en indicar las características esenciales que deben tener estos mecanismos para considerarlos idóneos a fin de satisfacer este derecho:

“Recursos *sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes*; que deben poder *tramitarse como recursos individuales y como acciones cautelares colectivas* a fin de resguardar los derechos de un grupo determinado o determinable; que debe garantizarse una *legitimación activa amplia a su respecto*; que deben ostentar la posibilidad de acceder a instancias judiciales nacionales ante el temor de parcialidad en el actuar de la justicia local y, por último, que debe preverse la aplicación de estas medidas de protección en consulta con los afectados” (lo destacado es nuestro).

Recordemos que los derechos a la vivienda adecuada y acceso a la tierra constituyen derechos y son, al mismo tiempo, obligaciones jurídicas del Estado. Siendo tales, es deber inexcusable e inmediato del mismo garantizar el acceso a la justicia a fin de posibilitar la discusión en torno a su vulneración. A lo expuesto debemos agregar que esta última obligación/derecho en juego, en función de su naturaleza y lo estatuido en el artículo 2 del PIDCP, es de cumplimiento y exigibilidad inmediata, lo cual implica que los Estados no pueden alegar para diferir o postergar su cumplimiento ningún tipo de justificación. Teniendo a la vista estos estándares como marco de referencia, a continuación se enuncian algunos mecanismos identificados y se describen otros.

Distintos tipos de procesos declarativos individuales: ordinarios, sumarios, especiales

Lo más común y presente en la totalidad de los países estudiados, son los distintos tipos de *procesos declarativos* que, según la ley de cada país, corresponderá aplicar a distintos tipos de materias. Dentro de estos procesos que tienen por objeto declarar o definir la existencia (o no) de un derecho, encontraremos dos grandes tipos: uno común, ordinario o supletorio; y uno sumario, abreviado o de carácter extraordinario. Además de estos dos, también podrá identificarse un denominado “proceso especial”, el que muchas veces compartirá las reglas del proceso ordinario o sumario pero con ciertas particularidades en su tramitación, o bien, será un procedimiento totalmente aparte con sus propias normas de tramitación.

Por lo general, el procedo ordinario es un proceso judicial que servirá para abordar materias relacionadas con la vivienda, pero que podrán ser más complejas de determinar. O bien, estar más vinculadas al derecho de propiedad propiamente tal. Ejemplos de este tipo de conflictos serán la acción reivindicatoria o la que pretende la adquisición de un bien inmueble por el transcurso del tiempo. Por su parte, los procesos sumarios y los especiales, que se caracterizan por ser más cortos debido a la reducción de plazos o a la concentración de las actuaciones en una audiencia, generalmente se destinan a materias concretas que el legislador precisó.

Como se verá en la tabla comparada, todos los países estudiados cuentan con este tipo de procesos declarativos (de conocimiento), sobre todo el ordinario y el sumario. No profundizaremos en ellos pues son los mecanismos más generales y transversales a todo tipo de conflicto. Su regulación podrá encontrarse en los respectivos códigos procesales.

Como adelantamos, en muchos países existen procesos judiciales de carácter especial. En algunos son procedimientos bastante distintos a los dos recién citados, mientras que en otros son procesos de tipo sumario pero con ciertas particularidades en la tramitación. En este informe nos referiremos a procesos especiales como los del primer tipo.

En esta categoría queremos destacar el *“Proceso Especial de Desalojo de El Salvador”*, el que se encuentra regulado en la *Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmueble* que fue aprobada el año 2009. Este procedimiento tiene por objeto “establecer un procedimiento eficaz y ágil, a fin de garantizar la propiedad o la posesión regular sobre inmuebles, frente a personas invasoras”. Se informa que son los Jueces o Juezas de Paz los competentes para conocer de este procedimiento.

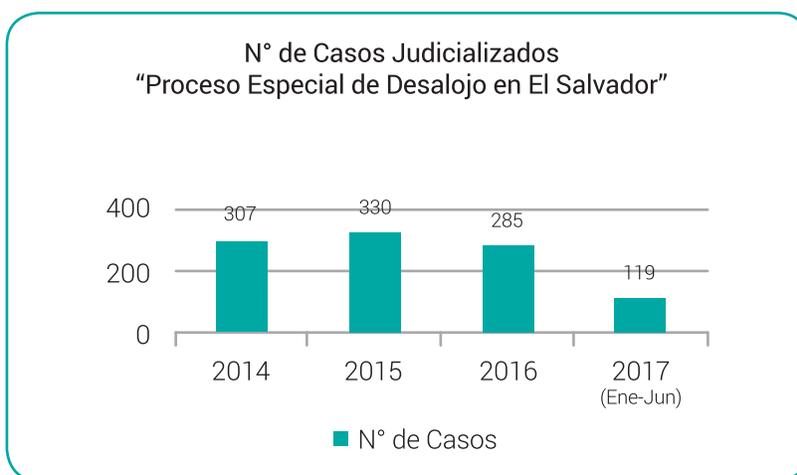
En lo que dice relación con este mecanismo cabe mencionar que su instauración no ha sido pacífica. Han existido posiciones que cuestionan su constitucionalidad y conformidad con el derecho internacional, entre otras cosas por la vaguedad del concepto de personas invasoras, que prima facie serán personas sin título de propiedad, o la posibilidad de dictar una medida cautelar sin previa notificación en ciertos casos (artículo 5). De hecho, este último fue declarado inconstitucional.

Por lo demás, no debemos olvidar que según lo establecido por el Comité en su observación general N° 4, los desahucios deben llevarse a cabo en circunstancias muy excepcionales y en conformidad con los principios del derecho internacional. Dentro de estas circunstancias, y según lo define el Comité en su observación N° 7, hay ciertos desalojos que pueden ser justificados, como por ejemplo el no pago persistente del alquiler o el daño a la propiedad alquilada sin causas justificadas. No obstante ello, el Comité es claro en definir que cualquier desalojo, por excepcional y justificado que sea, debe respetar ciertas garantías procesales mínimas, entre las cuales se señalan: "b) un **plazo suficiente y razonable de notificación** a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo y g) **ofrecer recursos jurídicos**" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, 1997).

No obstante lo anterior, los datos entregados por el observatorio local indican que este mecanismo está siendo efectivamente utilizado y que no ha sufrido grandes cambios en los últimos tres años.

Entre **enero de 2014 y junio de 2017**, se judicializaron un total **1.041** casos ante los respectivos Juzgados de Paz. Las cifras se encuentran en niveles relativamente similares desde el año 2014, cuando ingresaron 307 casos. En el 2015 se registraron 330 y en el 2016 fueron 285. Entre enero y junio de 2017, se judicializaron 119 casos. Si se proyectara esta misma cifra para lo que resta del año, daría un total aproximado de 238 casos el 2017 (Corte Suprema de Justicia, 2017). A pesar de que los datos son aislados, se puede apreciar una mínima tendencia a la baja.

Gráfica 1. Número de casos judicializados a través del proceso especial de desalojo en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en datos Corte Suprema de Justicia (2017)

Otro procedimiento especial que cabe destacar es el conocido "**Juicio especial de arrendamiento de predios urbanos**", que fue creado por la **Ley 18.101 de Chile**. En términos generales, el ámbito de aplicación de dicha ley es el contrato de arrendamiento de predios urbanos. Junto con tener normas de carácter sustantivo, fija un procedimiento especial para los casos de **desahucio y restitución**. Es el artículo 8 el que fija las normas especiales: instaura un procedimiento verbal y sumarísimo. La demanda se debe contestar en audiencia y esta se realiza solo con la parte que asista. La prueba se aprecia conforme a las reglas de la sana crítica –cuestión en la que se aparta totalmente del proceso sumario del Código de Procedimiento Civil chileno–,

y las apelaciones a la sentencia definitiva se conceden solo en el efecto devolutivo y no se permite la concesión de órdenes de no innovar. Si el monto del arriendo no excede las 4 UTM (315 dólares americanos aproximadamente), las partes podrán asistir sin patrocinio letrado.

Estas breves características señaladas dan cuenta que el legislador quiso establecer un procedimiento ágil y efectivo para los casos de desahucio, restitución, indemnización de perjuicios y cobros de servicios en temas de arrendamientos de bienes urbanos. Estas características cumplirían con el estándar del derecho a un plazo razonable y del derecho a una tutela judicial efectiva en el sentido de consagrarse un recurso sencillo, rápido e informal. A su vez, se identifica como contrapartida que se establecen derechos irrenunciables a las y los arrendatarios (artículo 19), como por ejemplo el derecho a ser reconvenido por segunda vez en la audiencia y a la concesión de tiempos para la entrega del inmueble. Esto estaría en consonancia con los requisitos que se han establecido para llevar a cabo un desalojo o desahucio justificado.

Dentro de los casos relativos a arrendamiento observamos que el mayor volumen de conflictos se refiere, precisamente, a bienes raíces urbanos. Las acciones más frecuentes son el desahucio y la terminación del contrato por no pago de rentas:

Tabla 12. Volumen de conflictos relacionados con arrendamiento – Chile 2014 - 2016

Acción	Año de Ingreso		
	2014	2015	2016
Arrendamiento - Cobro Renta Bs. Raíces Urbanos	375	632	632
Arrendamiento - Cobro Servicios Según D.L.964 Y Ley 18.101	55	88	88
Arrendamiento - Desahucio Contrato Bs. Raíces Urbanos	1.314	1.441	1.441
Arrendamiento - Predios Rústicos	89	90	90
Arrendamiento - Restitución Por Expiración Tiempo Estipulado	810	721	721
Arrendador - Restitución Por Extinción Derecho	507	425	425
Arrendamiento - Terminación Inmediata Por No Pago Rentas O Reconvencción	12.240	12.117	12.117
Arrendamiento Devolución Garantía	79	84	84

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) – Chile

Podemos apreciar que la demanda de terminación de contrato de arrendamiento por el no pago de rentas es lejos la materia de arrendamiento que más se utiliza, teniendo un número de ingresos que entre el 2014 y el 2016 no bajó de los 12.000, y estando en segundo lugar, con recién casi 1.500 ingresos, las causas de desahucio. Le siguen las causas de restitución por extinción del tiempo estipulado y del derecho, y las demandas por cobro de rentas.

Para poder tener una idea de cuál es el peso que estas causas tienen en el total de las causas civiles que ingresan a los juzgados civiles chilenos en un año calendario, sirve tener a la vista que según el INE el total de ingresos el año 2016 fue de 2.220.401. Esto quiere decir que la materia con mayor número de ingresos ese mismo año (terminación por no pago), representa aproximadamente un 0,5% de las causas totales.

Con respecto a las tasas de resolución de los casos con ingresos más altos, se identifica lo siguiente:

Tabla 13. Resolución de conflictos relacionados con arrendamientos – Chile 2014 - 2016

Arrendamiento - Terminación inmediata por no pago de rentas			Arrendamiento – Desahucio Contrato Bs. Raíces Urbanos				
Año	Causas ingresadas	Causas terminadas	Tasa de resolución	Año	Causas ingresadas	Causas terminadas	Tasa de resolución
2014	12.342	9.241	75%	2014	1.415	1.004	71%
2015	12.240	9.175	75%	2015	1.314	970	74%
2016	12.117	9.478	78%	2016	1.441	1.022	71%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) – Chile

Los datos nos muestran, en primer lugar, que los niveles de demanda en estas materias se han mantenido muy similares y con mínimas variaciones año tras año.

Por su parte, en ambas materias se observa una alta tasa de resolución que también se ha mantenido constante en el tiempo. Incluso, en el caso de las terminaciones de contrato por no pago de rentas la tasa de resolución aumentó en 3 puntos porcentuales en el último año reportado, alcanzando una tasa de resolución del 78% el año 2016.

Si bien no contamos con los datos del año 2017 y sería deseable profundizar en cifras y cruzar información, en base a estos números podemos concluir que las causas de arrendamiento de bienes raíces urbanos tienen altas tasas de resolución y en consecuencia parece ser un mecanismo efectivo y eficiente que las personas utilizan sostenidamente.

Procesos de carácter colectivo

Una segunda categoría que hemos identificado dentro de los mecanismos de carácter judicial son los procesos de carácter colectivo. Estos son especialmente importantes en esta materia por cuanto los organismos del derecho internacional han definido como requisito de una efectiva exigibilidad de los DESC, la existencia de recursos judiciales tanto individuales como colectivos y con una legitimación activa amplia. Y más aún, “uno de los obstáculos a la justiciabilidad de estos derechos es la *inadecuación de los dispositivos procesales tradicionales para su tutela en los casos de violaciones masivas o colectivas*” (lo destacado es nuestro) (Comisión Internacional de Juristas, 2009, p. 119).

La importancia de diseñar e implementar litigios de carácter colectivo tiene su razón de ser en la indubitada dimensión colectiva que tienen los derechos sociales, razón por la cual sus afectaciones suelen perpetrarse en grupos o colectivos de personas. Así, el estudio llevado a cabo por el comisionado Abramovich, destaca que “un *componente esencial de la exigibilidad de los derechos en la justicia es la posibilidad de contar con este tipo de acciones de representación de intereses públicos o colectivos*, cualquier sea su diseño procesal” (lo destacado es nuestro) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 79).

En lo que dice relación con este tipo de mecanismos, y como podrá leerse también en las conclusiones, como observatorio consideramos que es una de las principales deficiencias que en materia de oferta de mecanismos tiene nuestra región. Si bien existen más países en los que se regula la tutela diferenciada colectiva, en varios de ellos la acción colectiva es procedente en materia de consumo y medio ambiente (por ejemplo, Chile y Argentina). No obstante ello, destaca especialmente en esta categoría las regulaciones de *Brasil*, con la “*Acción Popular*” y la “*Acción Civil Pública*”. Ambas acciones tienen su raíz en el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos que desde 1988 tiene Brasil en el *artículo 5* de su Carta Fundamental.

La acción popular se encuentra prevista en el inciso LXXIII de este artículo, el cual dispone que “cualquier ciudadano es parte legítima para proponer acción popular que busque anular un acto lesivo al patrimonio público o de entidad en la que el Estado participe, la moralidad administrativa, el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural”. Por su parte, la acción civil pública, que con el tiempo se ha convertido en el principal mecanismo para la defensa de los intereses difusos y colectivos, se encuentra regulada en la *Ley N° 7.347* de 1985. Se regirán por ella todas las acciones que persigan una indemnización por daños morales y patrimoniales causados al medio ambiente, a consumidores, a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico, entre otras materias, y a cualquier otro interés difuso o colectivo (artículo 1).

Es interesante resaltar a propósito de estas acciones, que el conjunto de normas en esta materia precisa *remover las barreras económicas* que pudieran dificultar o frenar cualquier tipo de acción colectiva. Así, vemos que el antes citado artículo 5 de la Constitución Federal regula la exención de costas para las y los legitimados que interpongan una acción popular. Y en este mismo sentido, se prohíben ciertos honorarios adelantados (art. 87 del CDC y 18 de la LACP). Este mismo conjunto de normas también exime de costas y gastos judiciales a las asociaciones civiles, salvo que hayan actuado de mala fe (Verbic, 2017).

Esta regulación *se valora positivamente* porque tiene en cuenta, como mencionábamos en un principio, *que los derechos sociales tienen un claro contenido de desigualdad*. Así, *se hace cargo de ello y contribuye a garantizar la igualdad de armas y el derecho a un recurso accesible*.

Además de estas dos acciones, en Brasil destaca el conocido *“Mandato de Seguridad”*, el que en este mismo artículo 5 de la Constitución se regula de la siguiente manera: “Se concede el mandato de seguridad para proteger un derecho líquido y cierto, que no está protegido por el hábeas corpus o el hábeas data, en tanto que el responsable de la ilegalidad o abuso de poder sea un funcionario público o una persona jurídica en el ejercicio de atribuciones del poder público”. Este mandato también se prevé para proteger derechos colectivos. Pueden promoverla un partido político representado en el Congreso, una entidad de clase o asociación legalmente constituida, y un sindicato (artículo 5, LXX, a y b).

Destaca también en esta categoría *Colombia*, la que tiene una consagración amplia de los procesos colectivos. Estos se encuentran reconocidos en el artículo 88 de su Constitución Política de 1991, en la que se regulan las *“Acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos”*. Dicho artículo precisa que la ley regulará dichas acciones para proteger este tipo de derechos relacionados con “el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

Además de dicha norma, existen otros artículos que reconocen derechos colectivos y consagran mecanismos para su tutela, como por ejemplo el *amparo colectivo*; la obligación de la ley de propugnar a la protección de *derechos individuales, de grupo o colectivos* frente a la acción u omisión de autoridades públicas; y, la del Procurador General de la Nación de *defender los intereses colectivos y, en especial, el ambiente* (Verbic, 2017). El proceso por el cual se tramitan las acciones populares se encuentra regulado en la *Ley N° 472* de 1998.

Según Verbic, puede sostenerse que, “en términos generales, la legislación colombiana regula un sistema de *legitimación amplia* que varía según la acción de que se trate. La acción popular tiene la legitimación más amplia de todas” (Verbic, 2017, P254). Esta característica se valora positivamente pues cumple con uno de los estándares internacionales que en diversas ocasiones se han fijado de modo expreso a propósito de los requisitos que vuelven idóneo un recurso que pretende tutelar un conflicto colectivo.

Valga la pena mencionar brevemente en esta categoría, que una de las acciones más trascendentes en Co-

lombia, la Acción de Tutela, excepcionalmente puede tener un carácter colectivo según se cumplan ciertas características que ha definido el tribunal en algunas de sus sentencias. En la [Sentencia T-099/16](#), la Corte indica que esta acción podrá interponerse por afectación “grave y directa” a un derecho colectivo, cuando esto sea resultado del actuar de un particular, en los siguientes términos: “En la sentencia C-134 de 1994, la Corte Constitucional se pronunció sobre la procedencia de la tutela contra particulares, cuando con su acción u omisión se afecte un interés colectivo. En particular, este Tribunal determinó que por interés colectivo debe entenderse, la necesidad de proteger un interés que abarca a un número plural de personas que se ven afectadas por la conducta desplegada por el particular. Sin embargo, la afectación al interés colectivo debe a su vez ser “grave y directa”, en la medida en que no toda protección de los derechos colectivos puede darse por vía de tutela” (Acción de tutela instaurada por Ruby Benítez Agudelo y otros contra el Municipio de Roldanillo, Discoteca el “Chango” y otros establecimientos de comercio 2016).

Existe una sentencia aún más reciente que reitera el criterio: la [Sentencia T-149/17](#). En esta se concluye que, respecto a la procedencia de la acción de tutela respecto de asuntos que por su naturaleza debían ser conocidos por la acción popular, deben exigirse 5 criterios: “(i) la conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales; (ii) la persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados debe ser el demandante; (iii) debe estar demostrada la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales; (iv) la orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo involucrado, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela; y (v) la acción popular debe ser ineficaz en el caso en concreto para amparar de manera idónea los derechos fundamentales invocados” (Acción de tutela instaurada por Irina Alejandra Junieles Acosta en calidad de Defensora del Pueblo – regional Bolívar contra municipio de Turbaco (Bolívar) y otros 2017)³³. Mencionaremos los datos en este apartado para poder compararlos con las acciones populares, pero su desarrollo se realiza en la próxima sección.

Así las cosas, para tener una idea del peso que tienen estas acciones en la justicia civil, sirven las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura, las que indican que, entre enero y septiembre de 2016, las acciones populares representaron un 1% de los ingresos, y las de tutela un 34%. Esto se cuantifica en 4.574 acciones populares y 155.524. Se advierte el impacto de estas últimas por cuanto el único tipo de proceso civil que las supera son los procesos ejecutivos, que representan un 45% de los ingresos, con 205.840 causas.

Tabla 14. Procesos iniciados en el fuero civil – Colombia 2013

Procesos	Ingresos Ene-Sept 2016	Porcentaje dentro del fuero civil
Declarativos	54.890	12%
De pertenencia	9.148	2%
Acciones Populares	4.574	1%
Procesos Ejecutivos	205.840	45%
Acciones de Tutela	155.524	34%
Otra especialidad Civil Tierras	11.141	6%

Fuente: Observatorio local Colombia en base a los datos entregados por el Consejo Superior de la Judicatura

Por último, cabe destacar que en [México](#) también existe este tipo mecanismos, cual es el “[Juicio de Amparo](#)”, el que según el artículo 1 de la Nueva Ley de Amparo (que tiene su origen en la reforma constitucional del año

³³ Una de las primeras sentencias que ratificó este criterio, fue dictada en el año 1993, la que indicó: “Tratándose de elementos contemplados en el artículo 88 de la Constitución respecto de los cuales pueda darse el caso de daño concreto a las personas en sus derechos fundamentales (v. gr. medio ambiente), la acción popular cabe para defender el derecho colectivo, pero no excluye la acción de tutela para proteger el derecho fundamental efectivamente vulnerado” (REF: Demanda N° D-043 1993).

2011, actual artículo 107³⁴), tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite “por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. A ello se agrega que también procederá cuando se vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, y/o que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. En todos los casos, el requisito común es la vulneración a derechos humanos y garantías. Cabe tener presente que complementan esta regulación las acciones colectivas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 578 y siguientes, aunque limitadas a materias de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

Las características actuales del amparo mexicano quedaron fijadas en abril del año 2013, tras una reforma que entre otras cosas amplió las causales de procedencia, la legitimación activa e incluyó la protección de los derechos colectivos. Se destaca positivamente la nueva expresión que consagra la ley al sostener que la acción pueda interponerla cualquier persona que haya sufrido afectación de “cualquier **interés legítimo, individual o colectivo**” (artículo 5). En este sentido, México avanzó en el cumplimiento de los estándares internacionales, eliminando frases ambiguas que restringían la legitimación (interés jurídico y sólo procedente frente a acciones y no omisiones), y permitiendo la protección de intereses colectivos. La ausencia de estos cambios, en opinión de Pou Giménez, eran de los principales responsables “de la no justiciabilidad de los derechos sociales (y de muchos de los derechos “tradicionales”) en el México reciente” (Pou Giménez, 2014, p. 97).

No obstante esos avances, en opinión de esta misma autora, el amparo mexicano sigue en deuda con los estándares del SIDH para poder considerarse como un recurso realmente efectivo. Una de las razones esgrimidas es que “no reduce sustancialmente la complejidad regulatoria de la vía y no diluye puntos de obstrucción que han sido centrales en una dinámica jurisdiccional excluyente y desprotectora” (Pou Giménez, 2014, p. 94).

Por otro lado, y concretamente en lo que dice relación a la conflictividad de vivienda y tierras, resulta interesante citar el análisis que hace el litigante y consultor de derechos humanos, Escoffíé Duarte (2017), quien sostiene que los mecanismos mexicanos no están siendo efectivos para proteger los contenidos mínimos del derecho a la vivienda. Así, Escoffíé señala que el origen de este problema sería más bien de tipo sustantivo-interpretativo, y se aprecia en las sentencias de los tribunales. Al realizar un análisis de ciertas sentencias de la Suprema Corte de Justicia Nacional de México, concluye que algunas de ellas “se caracterizan por constantes disonancias entre el discurso heredado por la reforma constitucional del 2011 y el grado de protección reconocido para el caso concreto” (2017). Esto puede leerse en ciertas sentencias en las cuales la Corte concluye que “el núcleo esencial del derecho a la vivienda –y las obligaciones estatales que de él se desprenden– estaría determinado por las normas creadas por el mismo Estado”, cuestión que como puede imaginarse, permite restringir un derecho reconocido a nivel internacional por normativa de carácter interno. Podrá leerse también que, en opinión de este litigante y consultor, en la Corte sigue rondando la idea de las garantías individuales, la que por décadas sostuvo que “los únicos derechos justiciables eran aquellos que pudiesen encajar en el modelo restringido y liberal del derecho a la propiedad” (Escoffíé Duarte, 2017).

Procesos constitucionales individuales: amparos, acciones constitucionales

Otro tipo de mecanismo judicial estatal que no responde a dicha clasificación son las “**Acciones de Amparo**” contra el Estado en **Argentina** por problemas vinculados al derecho a la vivienda. Se trataría de un mecanismo estatal judicial de carácter “contencioso administrativo”, pues la acción es dirigida por un particular en contra del Estado. Esta acción se encuentra regulada en la Ley 16.986, y en su artículo 1 indica que la acción de amparo procederá “contra todo **acto u omisión de autoridad pública** que, en forma actual o inminen-

³⁴ Artículo 107 inciso 2° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico” (lo destacado es nuestro).

te, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el habeas corpus". Este procedimiento será interpuesto ante el juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto.

Como adelantábamos en el apartado anterior, existe una acción que ha tenido un gran impacto en materia de derechos, y que es considerada de las más efectivas para la protección de derechos fundamentales en *Colombia*: es la ya mencionada "*Acción de tutela*". Según el *artículo 86* de la constitución colombiana, esta procede para reclamar ante los jueces o las juezas, en todo momento y lugar, mediante un *procedimiento preferente y sumario*, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la *acción o la omisión de cualquier autoridad pública*. Se indica que en ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución y que será la ley la que establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Como tuvimos la oportunidad de ver en los datos del apartado anterior, la acción de tutela representa un 34% del total de las causas civiles, ubicándose en segundo lugar luego de los procesos ejecutivos. En lo que dice relación con esta esfera de conflictividad, la Corte Constitucional mediante el conocimiento de las acciones de tutela, ha desarrollado bastante el alcance y contenido del derecho a una vivienda digna o adecuada³⁵.

B.1.1.2 Mecanismos administrativos

Dentro de este grupo hemos clasificado aquellos mecanismos en los que es una persona u órgano que ejerza el gobierno y/o administración del Estado el que gestiona el conflicto. Es decir, que no forme parte del Poder Judicial.

En lo que dice relación a este tipo de mecanismos, el SIDH también se ha manifestado en cuanto a la determinación de estándares mínimos para considerar la idoneidad de estos para la protección de los DESC. Al respecto, el citado estudio llevado a cabo por el comisionado Abramovich sostiene que en materia de los procesos administrativos existe plena vigencia de las reglas del debido proceso. Un primer punto a destacar es la necesidad de contar con reglas claras para el actuar de los agentes del Estado, a fin de *regular y limitar la discrecionalidad estatal*. El debido proceso sería un primer gran límite para el actuar del Estado. En cuanto a los componentes mínimos que según la Corte y la CIDH deben entenderse parte integrante del debido proceso en sede administrativa, se encuentran los siguientes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 3):

- Derecho a una audiencia para la determinación de los derechos en juego.
- Derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto.
- Derecho a garantizar la publicidad de la actuación.
- Derecho a un plazo razonable.
- Derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas.

Teniendo a la vista estos estándares, a continuación describiremos brevemente los mecanismos administrativos que hemos identificado.

³⁵ Ver Sentencia T-149/17 (2017) DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Caso en que urbanización fue construida en un terreno que no es óptimo y que se deteriora por ser zona de aparición de volcanes de lodo, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-149-17.htm>.

Procesos llevados ante diversas agencias del Poder Ejecutivo o del Estado

En *Nicaragua* existen una serie de procedimientos administrativos que se relacionan con la presente esfera de conflictividad. Por ejemplo, el proceso que se sigue ante la Intendencia de la Propiedad, los que tienen por objeto el saneamiento, legalización, cuantificación, indemnización y titulación cuando se refieran a propiedad reformada urbana y rural, y de reforma agraria. La Intendencia de la Propiedad es un Ente Desconcentrado e Instancia Especializada y Técnica de la Procuraduría General de la República, creada para resolver todos los asuntos relacionados con la competencia señalada.

Otro ejemplo lo encontramos en la *Ley 1.801* de 2016 en *Colombia*. Esta tiene por objeto fijar las condiciones para una adecuada convivencia al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía. En esta ley se regula un *“Proceso o Trámite Administrativo ante la Inspección de Policía”*, el que tiene por objeto proteger los bienes inmuebles de las personas. Cabe destacar que en principio esta Ley define que sus artículos tienen carácter preventivo, por lo que este trámite policial deberá interpretarse en dicha clave y teniendo presente que el objetivo de las medidas será la mantención del *status quo*.

Así las cosas, este procedimiento regulado en los *artículos 77 y siguientes* de la citada ley, procede en casos en los que se considera que ciertas actuaciones atentan contra la posesión o mera tenencia. Ejemplo de estas actuaciones son: i) Ocupación ilegal; ii) Causar daños materiales o hechos que alteren la posesión o tenencia, o no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos; iii) instalar servicios públicos en inmuebles ocupados ilegalmente; iv) Omitir el cerramiento y mantenimiento; e, v) Impedir el ingreso o uso de la posesión o tenencia a la persona titular derecho.

Dependiendo de la falta que se haya cometido, las medidas aplicadas por la policía pueden ir desde desalojo, la restitución del inmueble o la reparación de daños. Según el *artículo 79*, pueden solicitar dichas medidas al inspector de Policía las personas que sean titulares de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles, las entidades de derecho público y los apoderados o representantes legales de los antes mencionados. Con todo, el *artículo 80* es explícito al indicar que estas medidas son “de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad, es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar”.

No obstante esta última frase del artículo 80, y a fin de evaluar en profundidad la idoneidad y correspondencia de esta acción policial con los estándares internacionales, debe examinarse y evaluar la aplicación práctica de la siguiente norma: “se ordenará el desalojo del ocupante de hecho si fuere necesario o que las cosas vuelvan al estado que antes tenía. El *desalojo se deberá efectuar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la orden*. Parágrafo 2°. En estos procedimientos se deberá comunicar al propietario inscrito la iniciación de ellos *sin perjuicio de que se lleve a cabo la diligencia prevista*”. Entendemos que la Policía podría ordenar un desalojo sin previa notificación y audiencia de la parte contra la que se ordena la medida, cuestión que a todas luces no cumpliría con los estándares internacionales. No obstante, existirá la posibilidad de que un juez o jueza revise esa decisión y, de todas maneras, en última instancia será el tribunal el que deberá decidir, fundadamente, la cuestión de fondo. Esto último sería un elemento acorde con el derecho internacional.

Mecanismos ad-hoc creados por el Poder Ejecutivo

Como se indicaba en la tabla propuesta al comienzo de este apartado, hemos creado una categoría donde se agrupan aquellos mecanismos que han sido creados teniendo presente un contexto político o social determinado, del cual han surgido necesidades concretas que urge abordar. Se trata de respuestas a conflictividades específicas y, en principio, limitadas en el tiempo.

Los mecanismos de esta categoría pueden ser muy variados. Un ejemplo es la *Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones de Nicaragua*. Creada en 1990, a través del Decreto 11-90 (Decreto Ley de Revisión de Confiscaciones), tiene como objetivo revisar las *confiscaciones realizadas por el gobierno sandinista entre 1979 y 1990*, tratándose aproximadamente de 25.000 propiedades agrícolas y urbanas. La Comisión es un órgano colegiado integrado por tres miembros, incluido el Procurador Nacional de la Propiedad. Los miembros son designados por el Presidente de la República, y funciona como un ente desconcentrado y autónomo de la Procuraduría General de la República. El mecanismo responde a características y conflictos históricos y políticos de la realidad nicaragüense y fue implementado con el argumento de *reducir tiempos en los procesos de devolución de las propiedades confiscadas*. Algunos datos ilustran su funcionamiento. Entre 2007 y 2013 se resolvieron 7.900 expedientes de reclamos. Tan sólo en el 2015 se legalizaron e inscribieron 313 propiedades. En el mismo año, la Comisión reporta que se recibieron y resolvieron 92 solicitudes requeridas por la banca privada, “como parte al ordenamiento de la propiedad y contribución a la inversión del sector privado” (p.3) en el país. Desde sus inicios, han girado distintos debates y controversias en torno a la Comisión: su inconstitucionalidad debido al carácter jurisdiccional de los asuntos, su posible uso político, y las posibles presiones estadounidenses en su implementación y operación.

La *Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI)* es la instancia rectora del proceso de demarcación y titulación de las tierras indígenas y étnicas en Nicaragua. Fue creada en el 2002 con el objetivo de *institucionalizar y legalizar la propiedad colectiva de las tierras indígenas* de las cuencas Coco, Bocay, Indio y Maíz. Se trata de la respuesta del Estado Nicaragüense a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propósito del caso *“Awás Tingni vs. Nicaragua”*. En su sentencia, la Corte consideró evidente “la existencia de una normativa que reconoce y protege la propiedad comunal indígena en Nicaragua (...)”, señalando que el Estado no disponía de un procedimiento específico para la titulación de dicha propiedad. La Comisión está formada por los presidentes de los Consejos Regionales Autónomos, representantes de instituciones del Estado y de las comunidades indígenas y las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT). En la Comisión, la demarcación y titulación de un territorio indígena se lleva a cabo en cinco fases: la presentación de la solicitud, la resolución de conflictos, la mediación, la titulación y el saneamiento.

Según datos más recientes, durante el período 2005-2017, se entregaron y aprobaron 23 títulos de propiedad comunal a través de la Comisión: 16 títulos en la Región Autónoma Costa Caribe Norte, 4 títulos en la Región Autónoma Costa Caribe Sur y 3 y en la Zona de Régimen Especial. De este modo, se *benefició a un total de 302 comunidades indígenas y afro descendientes*, lo que representa un total de *281.808 personas*. Las tierras alcanzan 3.822.316.86 hectáreas, representando el 1.45% del territorio nacional.

En esta categoría también clasificaría el Proceso de Restitución de Tierras en Colombia, por tratarse de un procedimiento que surgió a raíz del conflicto armado interno de ese país. Sin embargo, por su carácter eminentemente mixto en cuanto contar con una parte administrativa y otra judicial, lo desarrollaremos en ese apartado.

B.1.1.3 Mecanismos alternativos

Los mecanismos con mayor grado de presencia (más utilizados y regulados) en nuestra región, son la *mediación y la conciliación*, y estas pueden realizarse tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Judicial.

En cuanto al primero las entidades administrativas que realizan mediación pueden ser muy diversas, en función de los tipos de conflictos y el tipo de institución. En *México*, por ejemplo, el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)* es una entidad cuya función principal es otorgar créditos a los trabajadores y trabajadoras para la obtención de una vivienda. Se trata de una institución tripartita, en la que participan el sector obrero, el sector empresarial y el gobierno. A fin de buscar solución a los problemas con el pago de los créditos para vivienda, el *INFONAVIT presenta un programa de mediación*. El servicio es gratuito e implementado a través de mediadores o mediadoras certificadas por el Poder Judi-

cial. Los convenios de mediación son ratificados ante los Centros de Justicia Alternativa de los Estados. En el año **2016**, se firmaron **19.090 convenios de mediación para evitar recurrir a tribunales**. Entre los beneficios del programa se han señalado su reducción en costos y tiempo.

En **Paraguay**, la mediación se encuentra regulada por la Ley 1879 de Arbitraje y Mediación del 2002. La Corte Suprema de Justicia instauró los Centros de Mediación que proveen servicios de mediación judicial y extrajudicial. En la esfera de vivienda y tierras se ingresaron **17.964** casos en los Centros de Mediación: 3.760 en la mediación judicial y 14.204 en la mediación extrajudicial. La cifra supone un **aumento constante en el uso de la mediación**, habiéndose registrado 16.086 casos en el 2016 y 11.706 en el 2015.

Un excelente ejemplo en este punto es **Colombia**, por ser uno de los países con mayor tiempo de desarrollo en el uso de los mecanismos alternativos. La conciliación (que se entiende como lo que aquí hemos denominado “mediación”)³⁶, es uno de los mecanismos más extendidos.

Para efectos de nuestra clasificación es importante destacar que en Colombia existe la Conciliación en Derecho y la Conciliación en Equidad, entrando esta última en la categoría de mecanismos no estatales comunitarios. Dicho esto, podemos identificar que entre los mecanismos estatales aquí clasificados como alternativos, Colombia tiene Conciliación en Derecho, Amigable composición y Arbitraje. Estos dos últimos se encuentran regulados en la Ley 1563 de 2012.

La **Conciliación en Derecho**, regulada en la Ley 446 de 1998, es entendida como “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”. En este caso, y a diferencia de los o las conciliadoras en equidad, la persona que concilia en derecho debe ser un abogado o abogada titulada. Además, se debe tener presente que el acta de conciliación hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que “los acuerdos adelantados ante los conciliadores habilitados por ley, aseguran que lo consignado en ellos no sea de nuevo objeto de debate a través de un proceso judicial o de otro mecanismo alternativo de solución de conflictos” (Programa Nacional de Conciliación, 2018).

Esta conciliación es uno de los mecanismos más impulsados por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del **Programa Nacional de Conciliación**. De acuerdo con información del Sistema de Información de la Conciliación SIC, en el periodo 2007-2016, el área Civil y Comercial presentó la mayor cantidad de casos con un promedio del **71%**. Entre el 2010 y el 2015 se registraron **418.926** conciliaciones en materia civil y comercial, de las cuales 53.586 -lo que representa un **12,79%**-, se encontraban relacionadas **con vivienda y tierras**. El **contrato de arrendamiento es el tema con mayor número de conciliaciones** (40.564) en el periodo. En la siguiente tabla podemos ver el detalle de los temas de vivienda y tierras que fueron conciliados:

Tabla 15. Asuntos relacionados con vivienda y tierras conciliados – Colombia 2010 - 2015

Conciliación (conciliación en derecho 2010-2015)		
	Tema a conciliar	Suma de cantidad totales
1	Contrato de arrendamiento	40564
2	Modos de adquirir el dominio	3523
3	Posesorios	2287
4	Contrato de suministro	1652
5	Uso y habitación	1533

³⁶ La mediación en dicho país es un mecanismo de justicia restaurativa que aplica en materia penal.

6	Contrato de comodato o préstamo de uso	1154
7	Contrato de permuta	734
8	Servidumbres	666
9	Contrato de hipoteca	662
10	Usufructo	584
11	Certificados de deposito	106
12	Contrato de deposito	81
13	Contrato de aparcería	40

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2016)

Por último, cabe señalar brevemente la experiencia de **Argentina**, en la cual desde el año 2010, mediante la **Ley 26.589**, se estableció con carácter obligatorio la mediación previa a todo proceso judicial. El artículo 5 precisa las excepciones a dicha obligatoriedad, dentro de las cuales se encontraría la acción de amparo que fue mencionada en el primer apartado. Por otro lado, el artículo 6 indica explícitamente que, **para los procesos de ejecución y desalojo, esta mediación previa tendrá un carácter optativo**. Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, la respectiva ley vuelve a reiterar que la mediación previa es optativa en materias de ejecución y desalojo. No obstante dichas excepciones, cada vez que una persona quiera resolver un conflicto relativo a la tenencia o posesión de un inmueble, a la reivindicación de éste, a la afectación o desafectación de bien familiar, cobro de alquileres, arrendamiento, prescripciones adquisitivas, entre otros, tendrá la obligación de intentar una mediación previamente al juicio.

Cabe destacar que, en Argentina, los y las mediadoras por ley tienen el requisito de ser abogados o abogadas tituladas con 3 años de antigüedad, aparte de estar inscritos y recibir las capacitaciones correspondientes. En consecuencia, y a diferencia de otros países, en Argentina la mediación es liderada por profesionales de la abogacía.

En lo que dice relación con la efectividad de este mecanismo en materia de vivienda, se cuenta con datos muy acotados que nos permiten tener una pequeña aproximación a ella. Los datos corresponden a la provincia de Buenos Aires y nos invitan a reflexionar sobre las posibles causas de estos bajos niveles de efectividad que se presentaron al año **2015**:

Materia	Número de casos de mediación ingresados por materia y número de acuerdos alcanzados	% de acuerdos sobre el total de casos ingresados
Desalojo (excepto por falta de pago)	500 casos ingresados, 6 de ellos finalizan con acuerdo.	Menos de 1,5%
Desalojo anticipado	18 casos ingresados, ninguno con acuerdo.	0%
Desalojo por falta de pago	237 casos ingresados, 3 finalizan con acuerdo.	Menos de 1,5%
Fijación precio alquiler	165 casos ingresados, 2 finalizan con acuerdo.	Menos de 1,5%

Fuente: Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires (2015).

B.1.1.4 Mecanismos de carácter mixto

Como se podrá apreciar en la tabla comparada, dentro de esta categoría han sido clasificados varios mecanismos identificados. Sin embargo, por razones de extensión, y teniendo en cuenta el tipo de información con el que se cuenta, en este apartado sólo desarrollaremos detalles a modo ejemplificativo sobre el conocido “*Procedimiento de Restitución de Tierras*” en *Colombia*.

Como se adelantó previamente, lo hemos clasificado en este grupo por considerar que predomina esta estructura mixta de manera expresa. Sin embargo, este proceso especial también clasifica en la categoría anterior, pues como veremos, se trata de una respuesta a las necesidades concretas de vivienda y tierras que surgieron a propósito del conflicto interno que se ha vivido en dicho país. Es una acción que se enmarca dentro de lo que en Colombia ha tenido gran importancia, y es la “Justicia Transicional”.

El proceso de Restitución de Tierras se encuentra regulado en la *Ley N° 1448*, conocida como *Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*, y regula el procedimiento para restituir y formalizar la tierra a personas desplazadas por la violencia desde el 1 de enero de 1991 a raíz del conflicto armado interno de dicho país.

Con este fin, la Ley crea la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, la que deberá encargarse de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en donde se inscribirá la tierra, las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con el terreno y su núcleo familiar (inscripción que a su vez será requisito de procedibilidad de la instancia judicial). Se trata de una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuyo propósito es ser el órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución y formalización de estas tierras.

Esta Unidad se encarga de llevar en representación de las víctimas las demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados y, en el caso que no sea posible, previa orden judicial, compensar a la víctima y a los terceros de buena fe. Como profundizaremos a continuación, la etapa administrativa se encuentra a cargo de esta Unidad.

La etapa judicial es responsabilidad de jueces y juezas, quienes resuelven en única instancia. Conocen casos en que no se reconozca personería jurídica a opositores y, en los eventos en que se reconociera tal oposición, estos únicamente tramitarán la solicitud hasta antes de dictar sentencia. Los Magistrados dictarán fallo de las solicitudes que tramitaron los Jueces del Circuito. Asimismo, conocerán de los recursos de consulta contra las sentencias proferidas por los Jueces que no decreten la restitución a favor de la víctima.

Como adelantábamos, la ley consagró expresamente una primera etapa de carácter administrativo y una segunda etapa de carácter judicial. La primera se realiza ante la referida Unidad Administrativa, la cual certificará si un predio es inscrito o no. Una vez hecha dicha certificación, la víctima podrá acudir ante la etapa judicial a través de la llamada *acción de restitución*, la que puede presentarse con o sin apoderado judicial. Según se lee en documento informativo de este procedimiento, el objetivo de esta mixtura es “que el Juez o Magistrado al momento de dictar sentencia, cuente con un acervo probatorio sólido y suficiente, construido desde la etapa administrativa, para que de esta manera su decisión esté dotada de certeza y seguridad jurídica” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

Para la opinión pública esta ley no tiene precedentes y se considera un logro en sí mismo, pues es la primera vez que se reconoce y repara a víctimas del conflicto armado de dicho país.

Según datos del año **2016** del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (organismo creado por esta misma ley), transcurridos cinco años de esta ley el Registro Único de Víctimas de Colombia -el más exhaustivo del mundo según la Universidad de Harvard- “reconoce la existencia de **8.040.748** víctimas en

Colombia. De esa enorme cifra, tan solo **592.000** han sido indemnizadas y cerca de **300.000** han recibido atención psicosocial”, por lo que los desafíos siguen siendo altísimos.

Por su parte, importantes instituciones han expuesto las dificultades a las que se enfrenta la aplicación de esta ley. Entre ellos, el Centro Nacional de Memoria Histórica:

- Exceso probatorio que han definido jueces y magistrados de tierras, lo que contradice el principio de justicia transicional.
- Inconvenientes de microfocalización, dado que para determinar las zonas en que se realizará la restitución se requiere un concepto positivo del Ministerio de Defensa. Esto es una dificultad mayor si se tiene en cuenta que la restitución se está dando en un país que sigue en conflicto armado interno y que varias tierras que fueron despojadas o abandonadas se encuentran minadas.
- Pero una de las mayores dificultades que enfrenta el proceso de restitución, radica en las amenazas a víctimas que reclaman sus tierras. El informe ‘El riesgo de volver a casa’, realizado por la organización internacional de derechos humanos Human Rights Watch (HRW) y lanzado a inicios del mes de septiembre, habla que en el último año y medio más de 500 reclamantes de tierras han denunciado amenazas y a 360 de ellos se les ha declarado en situación de ‘riesgo extraordinario’.
- No existen condiciones de seguridad en las regiones, de tal suerte que en muchos casos, los campesinos restituidos no pueden gozar ni disfrutar del predio, existiendo alto riesgo de revictimización” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

La tabla 17 contiene los datos de las Solicitudes de Inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) en la Unidad de Restitución de Tierras. En los años 2013 y 2014 se presentaron el mayor número de solicitudes, 28.227 y 20.565, respectivamente. Posteriormente, la tendencia se ubica a la baja, llegando a 5.651 solicitudes entre enero y el 15 de noviembre de 2017.

Tabla 17. Solicitudes de Inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RT-DAF) en la Unidad de Restitución de Tierras - Colombia

SOLICITUDES	TITULARES*	PREDIOS**
110.964 Hombres: 44.874 Mujeres: 31.399	76.410	98.534

* Predios únicos objetos de solicitud de inscripción al RTDAF identificados a partir de la información institucional disponible. En varias solicitudes los titulares pueden reclamar la inscripción al RTDAF sobre un mismo predio.

** Personas: Titulares únicos de solicitudes de inscripción al RTDAF. Un titular puede presentar más de una solicitud.

Según datos de la Unidad de Restitución de Tierras, de las 110.964 solicitudes presentadas, 42.870 han sido resueltas (casos de predios no inscritos más los resueltos en sentencias). De este modo, 14.878 solicitudes han llegado a etapa judicial, de las cuales 6.936 han sido resueltas en las sentencias. 5.558 predios han recibido orden de restitución, beneficiando a 36.318 personas. Otras 6.810 solicitudes de predios que ya han sido incluidos en el Registro de Tierra están a la espera de llegar ante un juez o ante una jueza.

Tabla 18. Solicitudes que se encuentran en etapa administrativa (Fecha de corte 21 de enero de 2018)

Solicitudes habilitadas por Ministerio de Defensa (74.7%) del total de solicitudes	92.898
Casos con trámite administrativo finalizado	Total
	57.622
	Desagregado
	35.934 no inscritas
	21.688 inscritas
Casos ante Jueces y Juezas	14.878

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

Tabla 19. Solicitudes que se encuentran en etapa judicial (Fecha de corte 09 de febrero de 2018)

Sentencias	3.727
Solicitudes resueltas en las sentencias	6.936
Predios con orden de restitución en sentencia	5.558
Beneficiarios de las sentencias	36.318
Hectáreas con sentencia restitutiva	289.655

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

Los datos de la tabla 19 pueden leerse a la luz del volumen de la conflictividad. Según datos de la III Encuesta Nacional de Verificación (ENV), 434.000 familias (6.636.195 hectáreas) se vieron forzadas a abandonar sus tierras. En tanto, 110.964 solicitudes han sido presentadas ante la Unidad de Restitución, mientras que 289.655 hectáreas han recibido sentencia restitutiva. Una pequeña nota de la efectividad del proceso. De momento, el caso reafirma la tendencia: no todos los conflictos llegan o encuentran respuesta en la institucionalidad diseñada para su resolución.³⁷

B.2 Mecanismos no estatales de resolución

B.2.1 Mecanismos no estatales del mercado

Entre todos los mecanismos que no se encuentran dentro de la esfera estatal, identificamos aquellos que gestionan y administran los privados (generalmente instituciones). El servicio no es gratuito y existen reconocidos Centros a los que empresas y personas pueden concurrir a resolver algún conflicto.

Ejemplo de un mecanismo de este tipo podemos encontrarlo en *Chile*, en el *Centro de Arbitraje y Mediación de Santiago (CAM Santiago)*, institución sin fines de lucro que fue fundada por la Cámara de Comercio de Santiago A.G. el año 1992. Las personas que voluntariamente quieran concurrir a él, podrán hacerlo con libertad y pagar lo que ella cobre. En el CAM se ofrecen servicios de arbitraje y mediación nacionales e internacionales, y a modo de referencia, según la información entregada por la propia página web, se cobrarán los siguientes honorarios de un mediador o mediadora: "7 Unidades de Fomento por hora de mediación,

³⁷ Para conocer detalles sobre las primeras 150 sentencias en esta materia, se pueden revisar los datos de un Informe realizado por la Fundación Forjando Futuro, y que el Centro de Memoria Histórica tiene disponible en su sitio web: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/analisis_150_primeras_sentencias_de_restitucion_de_tierras_fundacion_forjando_futuros.pdf.

con un mínimo de 14 Unidades de Fomento. Se cobrará 1,75 UF por cada fracción de 15 minutos” (Centro de Arbitraje y Mediación, s.f.). Siete unidades de Fomento equivalen a 315 dólares estadounidenses, aproximadamente. Este valor contrasta enormemente con lo que cuesta la mediación familiar pública, la que cuando es voluntaria y no se han cumplido los requisitos para acceder a la gratuidad, tienen un valor de \$87.078 pesos chilenos. Esto equivale a aproximadamente 145 dólares estadounidenses por sesión (Sistema Nacional de Mediación Familiar, s.f.).

En *El Salvador* también encontramos un centro de mediación privada similar. El Centro de Mediación y Arbitraje en este país se organiza como una dependencia de la Cámara de Comercio e Industria, cuya finalidad principal es la de contribuir a la solución de las controversias que se le presenten mediante la institucionalización de los medios alternativos de solución de controversias. Está regido por la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje, por el Reglamento de dicha ley y por su propio Reglamento a través del Consejo de Mediación y Arbitraje.

Si bien las probabilidades de que un conflicto de vivienda y tierras se resuelva en un mecanismo como estos es baja, se contempla como una oferta más cuyo uso dependerá de las personas afectadas por el conflicto.

B.2.2. Mecanismos no estatales comunitarios

En algunos sectores de América Latina, es muy común y tienen mucho impacto los mecanismos comunitarios, en los cuales es una persona legitimada por su comunidad o barrio la que gestiona el conflicto. Suelen ser personas reconocidas en su entorno, con vocación pública y capacitaciones específicas para realizar esta labor de apoyo a la justicia.

Dependerá del país en concreto el nivel de autonomía que tendrá esta última jurisdicción.

En *Paraguay* podemos encontrar dos mecanismos interesantes que sirven de ejemplo para este grupo. En primer lugar, las *mesas de diálogo social*, que son relaciones horizontales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (empresas, sindicatos, asociaciones, grupos, comunidades, etc.) con el fin de abordar conjuntamente los problemas sociales y contribuir a elaborar soluciones fundadas en el consenso. Por otro lado, destacan las y los *facilitadores judiciales*. Son líderes comunitarios, quienes de manera voluntaria y gratuita para la ciudadanía, trabajan para mejorar el acceso a la justicia. Según indica el propio Poder Judicial, “los facilitadores no cumplen funciones jurisdiccionales; simplemente se alzan como un puente de comunicación entre los operadores de justicia y los miembros de su comunidad, sirviéndoles el Sistema como un instrumento para que los integrantes de las comunidades logren salir de su situación de exclusión social. Además de ello, cada facilitador desempeña un rol incomparable en la formación cívico-jurídica ciudadana, educando en derechos y, de este modo, sirviendo como una herramienta fundamental en la prevención de la conflictividad social y en el afianzamiento de la gobernabilidad democrática”.

Las y los *facilitadoras judiciales* también se encuentran presentes en *Nicaragua* y surgen a fines de los años 90 por la necesidad de pacificación nacional y reconciliación en dicho país. Si bien dependen del Poder Judicial, los facilitadores judiciales no tienen como requisito tener el título de abogado o abogada. Se definen como una “persona acreditada por la Corte Suprema de Justicia, que goza de liderazgo social, comunal y sectorial, con vocación de servicio; que trabaja previniendo, orientando, acompañando y facilitando la resolución de los conflictos que se presenten en su comunidad o sector”. Esta persona es electa por su comunidad, nombrada y juramentada por la o el Juez Local del municipio de su residencia. El servicio es gratuito y a las personas que se desempeñan en este rol se les considera como auxiliares de la administración de justicia. Al igual que veíamos en el caso de Paraguay, a las personas facilitadoras se les considera un puente de comunicación entre el sistema de justicia y su barrio o comunidad. Se destaca que no juzgan ni resuelven los casos, sino que se enfocan en la prevención, mediación y un mecanismo de formación cívico-jurídica.

A nivel nacional existen **4.672** facilitadores judiciales, de los cuales **2.154** son del **género femenino** y **2.518 masculinos**. En este programa destaca la gran diversidad de personas que se han formado como capacitadores o capacitadoras, incluyéndose personas con discapacidad, trabajadoras sexuales, campesinos, población urbana, entre otros. Según el Poder Judicial de Nicaragua, se estima que aproximadamente un **80% de la población rural nicaragüense tiene acceso a la justicia a través de los Facilitadores Judiciales**, y que estos son unos de los factores determinantes del aumento de credibilidad del Poder Judicial.

En **Colombia** también podemos encontrar otros ejemplos. En primer lugar, con lo que se conoce como **“Conciliación en equidad”**. Si bien son representantes del Poder Judicial quienes eligen a los o las conciliadoras, estos lo hacen de listas que presentan las organizaciones de los correspondientes barrios, corregimientos y veredas que la conforman. La conciliación en equidad es un servicio gratuito y constituye un reconocimiento al ciudadano o ciudadana de connotadas calidades.

En este país también podemos encontrar la **Comisión de Convivencia y Conciliación**, que debe existir en las **Juntas de Acción Comunal (JAC)**³⁸, y el **Comité de Convivencia de Propiedad Horizontal**, que es creado por la Asamblea de Propietarios en Propiedad Horizontal. Estos son mecanismos que, en términos generales, pretenden la existencia de una instancia al interior de estas organizaciones, las que tengan por objetivo gestionar los diversos conflictos que se puedan generar. Por ejemplo, en cuanto a la primera, el artículo 46 de la Ley 743 de 2002 indica que la referida Comisión deberá “surtir la vía conciliatoria en todos los conflictos organizativos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo de acción comunal”, así como avocarse mediante “conciliación en equidad, a los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación”.

Por último, vale la pena mencionar que en Colombia se reconoce la **jurisdicción indígena**, la cual es reconocida en el artículo 246 de la Constitución, la que indica que “las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimiento, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República”.

B.3 Mecanismos de prevención

Aquí incluimos aquellos mecanismos que derechamente previenen los conflictos o bien, llevan a cabo una intervención muy temprana en el ciclo de vida de estos, es decir, cuando están en estado latente o recién siendo percibidos. Si bien aún es una tendencia menor, podemos identificar algunos mecanismos.

Una primera categoría se presenta en aquellos métodos que gestionan la conflictividad integrando más de un mecanismo, entre las cuales existen mecanismos de prevención. En primer lugar, el mecanismo de los **facilitadores o facilitadoras judiciales** que fue desarrollado en el punto anterior, el cual tiene un importante rol preventivo. En ellos es posible encontrar el mecanismo preventivo por antonomasia, o el que hasta ahora ha sido el más reconocido como tal. Nos referimos a la **educación legal**. Vemos que los y las facilitadoras judiciales, sean en Paraguay o en Nicaragua, llevan a cabo sesiones de capacitación a la comunidad y cursos de formación cívico-jurídica. El objetivo, entre otros, es lograr la **“alfabetización jurídica”** en la comunidad. Además de ello, se realizan charlas en temas de interés, y en Nicaragua por ejemplo, se hace un importante uso de canales radiales y espacios televisivos. Esto último se destaca porque de esa manera es posible una verdadera difusión y hay mayores probabilidades conseguir los resultados esperados.

³⁸ Según declara Ángela María Victoria, vocera de Participación Ciudadana de la Secretaría Bienestar Social, en abril de 2016 al diario El País, las JAC son las “encargadas de representar a las poblaciones ante el Gobierno y de buscar el bienestar ciudadano identificando las principales necesidades del sector”. Se crearon en 1953 y aunque en un inicio se dividían por barrios, “ahora se organizan por territorio, lo que ocasiona que un barrio pueda tener varias juntas de acción comunal”. Para formar una JAC se necesita un mínimo de 75 personas por barrio. Más información: <https://goo.gl/PXRkhP>. Fecha de visita: 08/03/2018.

Por otro lado encontramos las *Casas de Justicia en Colombia*. Si bien estas no son un mecanismo que tiene por único objeto la prevención de un conflicto (y de hecho también es catalogado como mixto o comunitario al mismo tiempo), lo mencionamos en este punto porque juegan un rol importante en esta materia. Las Casas de Justicia se definen como “centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos”. Se trata de un mecanismo complejo, que tiene sus orígenes en los Tribunales Multipuertas de Estados Unidos, surgidos en los 70. Incluye diversos métodos de gestión y resolución, y dentro de ellos, existe gran presencia de mecanismos preventivos.

Así, por ejemplo, entre los servicios gratuitos y de carácter preventivo que prestan las Casas de Justicia, podemos mencionar a:

- Fomentar una cultura de convivencia pacífica y de respeto al derecho ajeno.
- Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia pacífica.
- Asesorar y orientar a la comunidad en el uso del servicio público de la justicia.
- Orientar jurídicamente a la comunidad en sus derechos y obligaciones.
- Desarrollar programas de prevención en violencia intrafamiliar y protección de los derechos humanos.
- Orientación e información, de derechos humanos y obligaciones legales, con énfasis en la protección de la familia y el menor.

En relación a esta función preventiva de la Casa de Justicia, una investigación de la organización *Dejusticia* declara que es un aspecto en el que más desigualdad se puede advertir en las Casas de Justicia de Colombia: “Un aspecto en el que las casas de justicia son abiertamente desiguales es el de la capacidad diferenciada que tienen para hacer actividades de prevención. (...) Las actividades de prevención (y su eficacia) dependen entonces de la fortaleza institucional de los gobiernos locales. Esto conduce a un círculo vicioso: los gobiernos más débiles son los que menos capacidad de prevención tienen, y luego deben entonces atender proporcionalmente más casos (y más complejos), aun cuando son más débiles institucionalmente” (Dejusticia, 2015, p. 81).

En opinión de los autores del informe, la función preventiva de las casas de justicia es un aspecto que se debería evaluar, por lo que sería un desafío interesante relevar información detallada sobre la efectividad e impacto comparado que tienen los mecanismos preventivos integrantes de las casas de justicia.

Por último, un mecanismo de carácter transversal que se ha implementado en *Chile* son los *Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)*, que fueron creados por la Ley 20.500 de Participación Ciudadana. En términos generales, esta ley promueve instancias de participación ciudadanas en dos áreas: asociación entre las personas y participación ciudadana en la gestión pública. Por medio de esta participación, se busca *generar instancias que prevengan eventuales conflictos*.

Los COSOC son órganos autónomos de carácter consultivo. Cada COSOC tiene un reglamento que debe ser aprobado por el Consejo Municipal. Uno de los aspectos más interesantes de los COSOC es su integración, pues se componen por miembros pertenecientes a diversos grupos de la sociedad civil. El objetivo es que se trate de un órgano que asegure pluralismo, diversidad y representatividad.

En cuanto a su funcionamiento, el Alcalde (o el Vicepresidente cuando corresponda), deberá comunicar al COSOC sobre materias a debatir y, a su vez, los miembros del COSOC deben informar a las organizaciones que están representando. Disponen de un plazo de 15 días para manifestar sus apreciaciones u observaciones sobre lo que el Alcalde informó. Este mecanismo se concibe como una *vía para asegurar que las*

decisiones importantes para la comuna no se estén tomando “de espaldas” a los demás miembros de ella. Se pretende que todos los sectores de la sociedad civil tengan voz en este consejo, la que pueden manifestar por intermedio de quien las representa y así se da la posibilidad de prevenir y/o gestionar primariamente los eventuales conflictos que este tipo de decisiones puede provocar en la comunidad.

Si bien, evaluamos esta iniciativa como una importante herramienta de participación ciudadana y de gestión preventiva de la conflictividad, algunos datos indican que la implementación de esta norma no ha sido la deseada y que los esfuerzos deben fortalecerse. Según un informe del “Consejo de Participación” (entidad conformada enteramente por líderes de los distintos espacios de expresión de la sociedad civil chilena, constituida en enero de 2016), a septiembre de 2015 existían 129 municipios que no habían dictado el reglamento ni constituido los COSOC, o se carecía de información sobre ello. Por otro lado, y entre muchas otras cosas, destaca la “débil aplicación del marco legal que considera el derecho a la participación social desde espacio local. No hay instancias que permitan hacer exigible dicha aplicación de la ley. Los Municipios no son fiscalizados respecto de la existencia y funcionamiento de los COSOC” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

En definitiva, pensamos que todas las iniciativas, y sobre todo las de la prevención -por la ausencia de la presión externa, lo avanzado del conflicto y el posible desgaste de la relación-, deben ser adecuadas y efectivamente implementadas, contemplando mecanismos de fiscalización y monitoreo, y un diseño adecuado de indicadores de rendimiento, para que se pueda evaluar su rendimiento, eficiencia y efectividad.

Tabla 20. Clasificación de mecanismos de resolución de conflictividad de vivienda y tierras en 8 países de América Latina

País	Mecanismos de resolución estatales				Mecanismos de resolución no estatales		Mecanismos de prevención
	Judiciales	Administrativos	Alternativos	Mixtos	Del mercado	Comunitarios	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> •Procesos ordinarios y sumarísimos en sede civil •Procesos especiales (Interdictos y acciones posesorias; mensura y deslinde; desalojo; usucapión) •Amparos contra el Estado ante fuero contencioso administrativo (Federal, provinciales y de CABA) •Procesos penales (usurpación) 	<ul style="list-style-type: none"> •Trámites administrativos como: solicitud de créditos; programas de financiamiento (Procrear, Techo Digno, Fonavi, o procedimientos de autogestión del hábitat por cooperativas); •Subsidios para personas en situación de calle; procedimientos de regularización dominial, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación pública •Conciliación •Arbitraje •Mediación Comunitaria en algunas jurisdicciones 	<ul style="list-style-type: none"> •Casas de Justicia •Centros de Acceso a la Justicia •Oficinas multi-puertas •Justicia de paz 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación privada •Arbitraje •Amigables compo- nedores 	<ul style="list-style-type: none"> No están actualmente desarro- llados. En algunas comunidades existen mecanis- mos informales, incipientes de justicia comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> •Instancias de asesoramiento y educación legal en Oficinas Descentralizadas de Acceso a la Justicia (CAJ, ATAJO, Oficina de orientación al habitante) y Defensorías del Pueblo de las distintas jurisdicciones

Brasil	<ul style="list-style-type: none"> •Acción civil pública •Defensa en acciones posesorias (Mantención de pose, interdicción prohibitoria, reintegración de pose) •Usucapión •Usucapión especial de inmueble urbano •Usucapión especial colectivo •Acción anuladora de decreto expropiatorio 	<ul style="list-style-type: none"> •Usucapión extrajudicial •Concesión de uso especial para fines de vivienda •Legitimación de pose •Concesión de derecho real de uso •Experiencias municipales de regularización de tierras agrarias •Resolución CMH n° 04, de 30 de enero de 2004 (Programa Bolsa Arriendo). 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación judicial pública •Conciliación judicial •Arbitraje •Casas de Mediación previstas en la Política Municipal de Mediación de Conflictos (SMSU en cooperación con SMDHC, São Paulo). 	<ul style="list-style-type: none"> •Centros Judiciales de solución de conflictos u Ciudadanía del Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo •Experiencias de conciliación realizadas por las Defensorías Públicas de la Unión y Estaduales 	<ul style="list-style-type: none"> •Cámaras de conciliación registradas en Tribunales de Justicia 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Consejo Nacional de las Ciudades (CONCIDADES) - recomienda al Ministerio de las Ciudades la institución de la Política Nacional de Prevención y Mediación de Conflictos de tierras Urbanas •Creación, en el ámbito del Consejo Municipal de Vivienda, de una Comisión Permanente para actuar en la Prevención y Mediación de Conflictos de Tierras Urbanas en São Paulo.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> •Juicio ordinario de mayor, menor y mínima cuantía •Juicio sumario (acciones posesorias y servidumbre) •Juicio especial sobre arrendamiento de predios urbanos (Desahucio y restitución) 	<ul style="list-style-type: none"> •Canales de comunicación con el MINVU – Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía (SIAC) (atención presencial, telefónica, por correspondencia). 	<ul style="list-style-type: none"> •Conciliación Judicial •Solución Alternativa de Conflictos de la Corporación de Asistencia Judicial •Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> •Procedimiento ante Juzgados de Policía Local 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación ante el Centro de Arbitraje y Mediación (CAM) Santiago •Centros de Mediación privados •Mediaciones privadas en estudios jurídicos. 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito •Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) - Ley 20.500 de participación ciudadana.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> •Proceso declarativo verbal (servidumbres, posesorios, restitución de inmueble arrendado y otros procesos de restitución de tenencia con disposiciones especiales) •Proceso declarativo verbal sumario (propiedad horizontal, lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales) •Proceso declarativo especial •Acciones de tutela, populares y de grupo 	<ul style="list-style-type: none"> •Trámite administrativo ante la inspección de policía •Procedimiento de restitución de tierras •Procedimiento restitución de tierras a comunidades indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> •Conciliación en derecho y equidad •Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> •Procedimiento de restitución de tierras •Procedimiento de restitución de tierras a comunidades indígenas •Casas de Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> •Conciliación ante Centros de Conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho •Arbitraje en los centros Autorizados. •Mediación en Centros de mediación y Facilitación Privados 	<ul style="list-style-type: none"> •Conciliación en equidad •Justicia de Paz Lega •Justicia Indígena •Comisión de Convivencia y Conciliación •Comité de Convivencia de Propiedad Horizontal •Amigable composición 	<ul style="list-style-type: none"> •Casas de Justicia: instancias de asesoría y educación, programas de prevención, espacios de participación, entre otras.

El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> •Proceso declarativo común •Proceso declarativo abreviado-especial (juicio posesorio, de inquilinato) •Proceso especial de desalojo de la Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmueble •Proceso penal de usurpación 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Conciliación judicial •Mediación pública •Arbitraje 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación privada •Conciliación (los acuerdos pueden ser plasmados en acta notarial) 	No se advierten	No se advierten
México	<ul style="list-style-type: none"> •Juicio ordinario •Juicio especial de desahucio •Juicio contencioso administrativo •Juicio de amparo civil, mercantil y administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> •Procedimientos administrativos ante las Instituciones de Vivienda Social •Juicio agrario •Comisión Nacional de Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación pública (ante INFONAVIT, PROFECO) •Conciliación •Arbitraje 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación ante Centros de Mediación privados •Mediación notarial entre derechohabientes y FOVISSSTE 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Centros de servicio del INFONAVIT •Centro de Orientación Social para Militares Retirados •Módulos de atención ciudadana FOVISSSTE
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> •Proceso declarativo ordinario •Proceso declarativo sumario (Arrendamiento Ley N° 118, inquilinato, pretensiones posesorias, propiedad horizontal, prescripción adquisitiva, servidumbre, derechos entre comuneros, entre otros) •Recurso de amparo •Proceso penal 	<ul style="list-style-type: none"> •Demarcación y reconocimiento legal de la propiedad territorial •Proceso administrativo ante la procuraduría Nacional de la Procuraduría General de la República •Proceso administrativo ante la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones de la Procuraduría General de la República •Proceso administrativo ante la Intendencia de la Propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación •Arbitraje 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación ante Centros de Mediación privados 	<ul style="list-style-type: none"> •Facilitadores y facilitadoras Judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> •Facilitadores y facilitadoras Judiciales
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> •Proceso común •Proceso abreviado (aplica para procesos posesorios y de inquilinato) •Proceso especial de desalojo 	No se advierten	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación en organismos dependientes del Estado y en ONGs •Arbitraje 	•Justicia de paz	<ul style="list-style-type: none"> •Mediación en Centros Privados 	<ul style="list-style-type: none"> •Facilitadores o facilitadoras Judiciales •Mesas de diálogo en sectores rurales e indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> •Facilitadores o facilitadoras Judiciales

Tabla de elaboración propia.

2.4 Barreras de Acceso a la Justicia

2.4.1 Aspectos previos

Observar las barreras de acceso es una forma válida de estudiar el derecho de acceso a la justicia. Aunque eliminar dichas barreras es una obligación positiva de los Estados, no es la única ni suficiente para garantizar el derecho (Martínez et al., 2017). Aun así, es un buen comienzo para el análisis, considerando que la persistencia de barreras imposibilita el acceso a la justicia.

¿Cuáles son las barreras de acceso a la justicia analizadas por OCCA?

Si bien las barreras de acceso a la justicia son múltiples, desde OCCA identificamos dos grandes grupos que engloban un listado no exhaustivo de barreras: las *institucionales* y, en segundo lugar, las *barreras sociales, culturales y económicas*.

- Las *barreras institucionales* son aquellas que nacen exclusivamente de las políticas y procesos institucionales de los sistemas de justicia y pueden ser experimentadas en forma diferenciada por distintos grupos de personas. Dentro de este tipo de barreras, identificamos a su vez:
 - *De información*: vinculadas al desconocimiento de los derechos y del funcionamiento de los distintos mecanismos –judiciales y extrajudiciales- de resolución de conflictos y que suelen ser más acentuadas entre poblaciones en posición de desventaja socioeconómica.
 - *De confianza*: vinculadas al recelo de las personas respecto al sistema de justicia y que provoca que estas no se acerquen a él, basándose en razones tales como corrupción, discriminación y abusos por parte de la autoridad, entre otras.
 - *De eficiencia*: vinculadas a la agilidad y duración de los procesos; la lentitud y larga duración de los procesos constituye un desincentivo a la resolución de los conflictos tanto en el momento pre-procesal como procesal.
 - *De eficacia*: vinculadas a la ejecución, es decir, al cumplimiento de los acuerdos y las decisiones judiciales.
 - *De formalismo y burocracia*: vinculadas a la percepción de que la justicia es algo exclusivo, basada en causas como la complejidad de los procesos, la excesiva formalidad del lenguaje, trámites y fórmulas sacramentales, códigos de vestimenta y arquitectura de los edificios del sistema.

Por su parte, las *barreras sociales, culturales y económicas* son aquellas que guardan relación con la situación socioeconómica y cultural de las personas. Si bien se originan en condiciones características del lado de la “demanda”, son acentuadas por las condiciones institucionales al no existir políticas y procesos para garantizar el acceso a la justicia de todos los grupos de población. Dentro de este tipo de barreras, se encuentran los siguientes tipos:

- *Económicas*: vinculadas a los costos monetarios de los procesos de resolución de conflictos; por ejemplo, las cuotas económicas judiciales y el pago de abogados o abogadas, gastos de traslado y hospedaje, de comunicación, costos para el trámite de documentos, etc.
- *Geográficas y físicas*: vinculadas a la concentración de edificios del sistema de justicia en lugares de difícil acceso para poblaciones ubicadas en áreas rurales o de la periferia de los núcleos urbanos, así como también en la inaccesibilidad física de los edificios para personas con discapacidad motriz.
- *Culturales y lingüísticas*: vinculadas a la falta de adaptación del sistema de justicia a personas que no pertenecen a los grupos culturales mayoritarios y que se expresan, por ejemplo, en la escasez de intérpretes (de lenguas indígenas o de señas) y en discriminaciones por parte de los operadores del sistema.
- *De género*: vinculadas a discriminaciones estructurales que afectan a mujeres e identidades de género minoritarias -tanto en momentos pre-procesales como durante el proceso-, así como también por atenciones inadecuadas o discriminaciones activas por parte de las y los operadores del sistema de justicia.

¿Cuál el estado actual de las barreras según los Observatorios Locales de OCCA? El caso de la Esfera de Vivienda y Tierras

El estudio de las barreras de acceso en la Esfera de Vivienda y Tierras cuenta con una doble dificultad. En primer lugar, la información disponible sobre las barreras de acceso en los países de América Latina no está necesariamente desagregada en razón de esferas o ejes temáticos, por lo cual no siempre hay acceso a datos específicos en los temas que son objeto de análisis –en este caso en particular, el área de vivienda y tierras–.

En segundo lugar, muchas de las barreras de acceso a la justicia son transversales a todos los asuntos no penales y, por tanto, deben ser consideradas independientemente de la esfera de la conflictividad civil que se esté analizando.

Sin perjuicio de las dificultades anteriores, a continuación se analizarán los principales hallazgos de los Observatorios Locales en la Esfera de Vivienda y Tierras.

2.4.2 Barreras Institucionales

Es recurrente que una gran parte de la población de un país no tenga acceso a las instancias formales del sistema de justicia para resolver sus conflictos. Se evidencia que un estimado de cuatro billones de personas en el mundo viven fuera de la protección del Estado de Derecho, debido a que son pobres o son objeto de algún tipo de marginalización en sus respectivas sociedades (OECD, 2016).

Tal panorama ha llevado a que Naciones Unidas incluya el acceso a la justicia como uno de los ejes de su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Así, en el objetivo 16 se dispone: “(SDG 16) Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels” (ONU, 2015, p. 25). El énfasis de este documento está dado en promover el acceso a la justicia para todas las personas, así como en la construcción de instituciones sólidas, inclusivas y transparentes en todos los niveles, tanto a nivel nacional como internacional.

Es así como resulta de alta importancia estudiar cuáles son las barreras institucionales a las que se enfrentan las personas en el acceso a la justicia y cómo éstas se interrelacionan, afectando a grupos de personas especialmente vulnerables. En este sentido, el acceso a la justicia puede contribuir a hacer efectivos principios claves al interior de las democracias actuales tales como la equidad de género, permitiendo, entre otros, el hacer efectivo el acceso a la propiedad y el acceso al crédito de las mujeres (OECD, 2016).

Las barreras de acceso a la justicia se entienden, entonces, como aquellos factores económicos, estructurales e institucionales que obstaculizan el acceso a la justicia. Estas barreras son especialmente relevantes en poblaciones vulnerables o grupos marginalizados que, en muchas ocasiones, no identifican sus problemas de relevancia jurídica como tales, o bien no identifican las posibles acciones o recursos legales para enfrentarlos, llevando finalmente a que no busquen asistencia jurídica o que dejen su conflicto sin resolver (OECD, 2016). Ante este panorama, resulta crucial que los distintos Estados desplieguen esfuerzos para obtener información o determinar una línea de base para entender los problemas legales de las personas; por tal motivo, más de 37 países actualmente efectúan encuestas nacionales de necesidades jurídicas para entender estos problemas (OECD, 2016).

Del mismo modo, es importante analizar cuáles son las medidas para reducir estas barreras. La OECD (2016, p. 13) identifica tres tipos de medidas o intervenciones para combatir las barreras en el acceso a la justicia. Las de primer orden, dedicadas a educar a las personas en torno a sus derechos, obligaciones legales e instituciones de justicia. Ello mediante diversas formas de divulgación tales como flyers, radio, televisión o plataformas digitales. Las de segundo orden, por su lado, son aquellas focalizadas en problemas

de acceso a la justicia experimentados por personas de grupos o comunidades específicas y que incluyen asesorías legales formales e informales y la mediación. Finalmente, se encuentran las de tercer orden que son aquellas dirigidas a enfrentar problemas de la estructura en la cual surgen los conflictos y que, al mismo tiempo, reproducen relaciones de poder que tienden a marginalizar a ciertos grupos de la sociedad. En este último tipo de medidas se encuentran el litigio estructural, el desarrollo de políticas públicas, la estrategia advocacy, las reformas a los sistemas de justicia y el monitoreo de la corrupción.

a) Barreras de Información

Según OCCA, las barreras de información suelen ser el primer obstáculo al cual se enfrentan las personas que se acercan al sistema de justicia para resolver sus conflictos. En el ámbito civil es sumamente común que exista un desconocimiento por parte de la ciudadanía de las instituciones del sistema de justicia y de otros mecanismos para resolver conflictos en este ámbito. Por ello, es importante destacar los distintos caminos que puede tomar una persona para resolver un conflicto, no siendo necesariamente la vía de la justicia tradicional la única alternativa. Con todo, será preciso que las personas tengan conocimiento de sus derechos y las posibles alternativas para la resolución de los conflictos que experimentan.

Una estrategia documentada para disminuir las brechas de información son las llamadas “legal empowerment interventions” de primer orden, diseñadas para que las personas sepan sus derechos y cómo hacerlos efectivos, mediante la asistencia de abogados y abogadas, personas legas, sistemas formales e informales y altas dosis de participación de los beneficiarios. Se documenta que, incluso en las poblaciones más vulnerables, es un método que tiene alta recepción y pone en el centro a las personas y sus intereses (OECD, 2015, p. 12).

No obstante, en los países latinoamericanos, usualmente es escasa la información que existe respecto al nivel de conocimiento que tienen las personas sobre el sistema de justicia. Este desconocimiento abarca tanto a sus derechos en el ámbito civil como respecto de las instituciones que se dedican a la resolución de estos conflictos y sus respectivas funciones. Por ejemplo, se reporta en *Nicaragua* que a la fecha no hay un estudio de percepción al interior del país que recoja sistemáticamente estos temas. En similares términos *El Salvador*, donde se aprecia la falta de esfuerzos constantes para monitorear las barreras de información en el acceso a la justicia.

Colombia, por su parte, cuenta con información más detallada sobre el (des)conocimiento de las personas sobre los mecanismos judiciales de resolución de conflictos. Recientes estudios de percepción indagaron sobre el conocimiento de los lugares o espacios en donde se prestan los servicios de justicia. Así, el 78% de la población general conoce la existencia de las casas de justicia, el 92% sabe de las inspecciones de policía y 9 de cada 10 personas conocen la fiscalía y los juzgados (Dejusticia, 2017). Cifras menos auspiciosas se reportan en la población en situación de extrema pobreza, pues solo el 50% conoce de centros de conciliación, 81% conoce la existencia de inspecciones de policía y 8 de cada 10 personas conocen de la fiscalía y los juzgados (Dejusticia, 2017).

En *Argentina* se ha detectado que una parte importante de las personas que experimentaron un problema jurídico (47,59%) no buscó información, porque no sabía qué hacer, no existiendo una diferencia significativa entre hombres y mujeres (ACIJ, 2013). Más recientemente, se estableció que solo un 33% conoce alguna oficina o institución en donde una persona puede obtener asesoramiento legal gratuito y un 65,3% no conoce donde concurrir (Ministerio de Justicia de la Presidencia de la Nación Argentina, 2017).

En *Chile*, GfK Adimark (2015) elabora un ranking de las acciones tomadas por las personas frente a necesidades jurídicas de diversos ámbitos, verificándose un alto porcentaje de personas que optan por no hacer nada en áreas como discriminación, vivienda y salud:

Tabla 21. Acciones frente a necesidades jurídicas en Chile

	Acciones 1	Acciones 2	Acciones 3	Acciones 4	Acciones 5	Acciones 6
Penal	Denunciar (42%)	Nada (39%)	Conversar (9%)	Demanda (8%)	Consejo Legal (4%)	Otros (2%)
Vivienda	Conversar (51%)	Nada (32%)	Denunciar (17%)	Consejo Legal (5%)	Otros (3%)	Amenazar, demanda, método colaborativo (1%)
Economía y Patrimonio	Conversar (68%)	Nada (14%)	Consejo legal, demandar, denunciar (6%)	Otros (5%)	Método Colaborativo, amenazar (2%)	-
Salud	Nada (49%)	Conversar (33%)	Denuncia, otros (6%)	Método Colaborativo (3%)	Consejo Legal, amenazar (2%)	Demanda (1%)
Trabajo	Conversar (46%)	Nada (25%)	Denunciar (14%)	Consejo Legal (12%)	Demanda (10%)	Método Colaborativo (3%)
Familia	Conversar (45%)	Demanda (30%)	Consejo Legal (20%)	Denuncia (10%)	Método Colaborativo (12%)	Nada (9%)
Discriminación	Nada (57%)	Conversar (31%)	Denunciar (5%)	Método colaborativa, otros, retiro (2%)	Consejo Legal, demanda (1%)	-
Seguros de Salud	Conversar (48%)	Nada (31%)	Consejo Legal, denunciar (3%)	Otros (5%)	Método Colaborativo (12%)	-
Infracciones	Nada (27%)	Pagar la multa (21%)	Conversar (20%)	Consejo Legal (11%)	Método Colaborativo (8%)	Otros (5%)
Educación	Conversar (57%)	Denunciar (21%)	Nada (16%)	Método Colaborativo (5%)	Demanda, cambio colegio, otros (4%)	Consejo Legal (3%)
Total	Conversar (38%)	Nada (31%)	Denuncia (17%)	Consejo Legal, demandar, otros (7%)	Método Colaborativo (3%)	Amenazar (1%)

Fuente: GfK Adimark (2015).

Dentro de estas personas que no toman acción frente a una necesidad jurídica (no hacer nada), se analizan cuáles son los motivos para ello:

	Base "no hizo nada"	Motivo 1	Motivo 2	Motivo 3	Motivo 4	Motivo 5	Motivo 6
Penal	251	Nada que hacer (42%)	Demoraría mucho (27%)	No fue tan grave (15%)	Miedo, otros (7%)	No sabe dónde acudir (6%)	Muy caro, no vio a la persona (3%)
Vivienda	212	Nada que hacer (49%)	No sabe dónde acudir (32%)	Demoraría mucho, no sabe (10%)	Otros ya hacían algo (7%)	Evitar problemas (6%)	No fue tan grave, miedo, muy caro (3%)
Economía y Patrimonio	75	Nada que hacer (28%)	Demoraría mucho (14%)	No sabe dónde acudir (21%)	No fue tan grave (16%)	Muy caro (10%)	Miedo (5%)

Salud	205	Nada que hacer (46%)	Demoraría mucho (33%)	No sabe dónde acudir (19%)	Miedo (7%)	Muy caro (5%)	No fue tan grave (3%)
Trabajo	82	Demoraría mucho (36%)	Nada que hacer (25%)	No sabe dónde acudir (22%)	Otros ya hacían algo (8%)	No fue tan grave, miedo, otros (5%)	Muy caro (3%)
Familia	42	Nada que hacer, demoraría mucho (18%)	Muy caro (30%)	Otros (14%)	No fue tan grave, miedo (13%)	No sabe dónde acudir (9%)	No sabe (4%)
Discriminación	155	Nada (57%)	Demoraría mucho, no fue tan grave (31%)	No sabe dónde acudir (14%)	Muy caro (5%)	Miedo, son familiares (1%)	-
Seguros de Salud	66	Conversar (48%)	Nada que hacer (31%)	Demoraría mucho (26%)	Muy caro, no sabe (6%)	No fue tan grave (5%)	Otros (1%)
Educación	33	Conversar (57%)	No sabe dónde acudir (21%)	No responde (14%)	Miedo (11%)	Demoraría mucho (10%)	A la espera de solución (7%)
Total	1.152	Conversar (38%)	Demoraría mucho tiempo (31%)	No sabe dónde acudir (16%)	No fue tan grave (9%)	Otros (8%)	Miedo (5%)

Fuente: GfK Adimark (2015).

Países como los anteriormente señalados cuentan con una importante ventaja a la hora de diseñar sus políticas públicas, pues cuentan con mayor evidencia para la toma de decisiones e iniciativas para reducir los obstáculos en el acceso a la justicia. En ese sentido, indagar mediante estudios de percepción pública permite legitimar e identificar las causas de los logros y los problemas al interior del sistema y, al mismo tiempo, mejorar el servicio prestado por las instituciones, identificando cuáles son las expectativas crecientes y cambiantes de usuarios y usuarias.

Ahora bien, *en lo que respecta estrictamente a la Esfera de Vivienda y Tierras* se observan las siguientes experiencias:

En *Argentina* se detectó que el 60% de las personas que tuvieron un conflicto en materia de vivienda consideró que le fue muy difícil encontrar información (ACIJ, 2013).

Por su parte, *Chile* cuenta con información específica sobre barreras de información en materia de vivienda. En la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia Adimark (2015), de un total de 4000 encuestados, el 44,5% declara haber tenido alguna necesidad jurídica durante el último año, siendo la principal demanda en el área penal (15,4%), seguida en segundo lugar de necesidades relativas a vivienda (10,3%). De las personas que manifestaron una necesidad en el área de vivienda, un 46% indicó que no sabe en qué lugar solicitar asesoría en materia de arrendamiento, resultando ser este el tema con el mayor porcentaje de la muestra (GfK Adimark, 2015). Se verifica una diferencia estadísticamente significativa entre la población urbana y rural (43% y 65% respectivamente) en la pregunta sobre dónde solicitar asesoría o asistencia jurídica por conflictos de arrendamiento (GfK Adimark, 2015).

Colombia también ha levantado información específica para los conflictos de la esfera. En el caso de los conflictos con casa o apartamento, la ruta de acción mayoritaria fue acudir a una entidad o persona reconocida y permitida por el Estado (53,8%), mientras que un 10,7% no hizo nada. En los conflictos relacionados con tierras el 65,2% de las personas acudió a una persona reconocida y permitida por el Estado y solo un 9,2% no hizo nada (Departamento Nacional de Planeación Colombia, 2016).

En los demás países relevados no se reporta por los Observatorios Locales información específica para la barrera de información en la esfera. Sin perjuicio de lo anterior, el World Justice Project (2017-2018) reporta, dentro del apartado de “Open Government”, el indicador de derecho a la información pública. En el mencionado reporte se observa que el promedio general mundial es de un 0,54 (de un máximo de 1), mientras que en la región Costa Rica sobresale con un índice de 0,80, seguido de cerca por Chile con una positiva cifra de 0,72. Venezuela, por su lado, se ubica en las antípodas con un 0,27.

Experiencias latinoamericanas en la eliminación de barreras de información en el acceso a la justicia:

Según lo detectado por los Observatorios Locales (por ejemplo, *México* y *Chile*), se verifica que existen esfuerzos de los Estados por generar canales de información, presenciales o virtuales, que informen a la ciudadanía sobre cuáles son sus derechos en el ámbito civil, instituciones del sistema de justicia y, en su caso, mecanismos alternativos para la solución de conflictos, sean estos preventivos o ex post.

Interesantes experiencias en materia de eliminación de las barreras de información están siendo desarrolladas en *Paraguay*. En este país opera INFOJUSTICIA (Sistema de informaciones judiciales para la ciudadanía) que integra dos componentes esenciales: mesas de información y orientación judicial establecidas en las sedes judiciales para atención al público que concurre a los tribunales. Y, en segundo lugar, el servicio telefónico INFOJUSTICIA, con líneas telefónicas de acceso gratuito para los ciudadanos y ciudadanas. Otra experiencia interesante de *Paraguay* son los *Facilitadores Judiciales*³⁹.

El servicio que prestan a sus beneficiarios es gratuito y se encuentra inspirado por el lema “el derecho que no se conoce no se puede ejercer”. Según estadísticas del año 2015 existen registrados 2.106 facilitadores a nivel nacional, estimándose que el 42% de la población rural y el 20% de la población urbana tienen acceso a uno (Poder Judicial Paraguay, 2015).

b) Barreras de confianza

La segunda barrera institucional de acceso a la justicia observada por el OCCA es la *barrera de confianza*. La desconfianza hacia el sistema de justicia y sus operadores y operadoras puede causar que las personas no se acerquen al sistema de justicia, debido a diversas razones tales como la corrupción, discriminación y abusos por parte de la autoridad.

En los países observados es transversal un alto porcentaje de la población que declara desconfianza en el sistema de justicia. *Argentina*, por ejemplo, reporta cifras poco auspiciosas sobre la confianza en la justicia: 8 de cada 10 personas desconfía en la justicia (UCA-ODSA, 2013). La probabilidad de confiar en la justicia es mayor si el nivel educativo es más alto y tienen mayor nivel socioeconómico; la probabilidad de las mujeres de confiar en la justicia es menor que la de los hombres; la desconfianza es mayor en el gran Buenos Aires; y, finalmente, la desconfianza es mayor en las personas que residen en el trazado urbano que aquellas que viven en villas y asentamientos (UCA-ODSA, 2013). Por otro lado, tampoco son favorables las cifras de confianza sobre jueces y juezas -18,8% considera que son todos corruptos y un 76,9% considera que algunos jueces son corruptos-; y, por su lado, sobre la confianza en los abogados y abogadas -13,2% de las personas considera que todos son corruptos y 82,2% considera que algunos abogados son corruptos- (ACIJ, 2013).

Similar situación se presenta en *Chile*, país en el cual se aprecia una baja valoración del Poder Judicial. Durante el año 2013 un 81% afirmó tener poca o ninguna confianza en el Poder Judicial y solo un 23% confía en este poder del Estado (PNUD, 2014).

Por su parte, *El Salvador* también es parte de esta tendencia. El Poder Judicial es evaluado del siguiente modo por la ciudadanía durante el año 2016: un 30,7% no le tiene ninguna confianza, el 46,5% le tiene poca

³⁹ Este tema se encuentra desarrollado con mayor extensión en el acápite “Resolución: Aportes desde la Oferta de Justicia”.

confianza, el 13,1% poca confianza y solo un 8,5% de las personas tiene mucha confianza en él (UCA Instituto Universitario de Opinión Pública, 2017).

El Poder Judicial de **Paraguay**, a través de su Corte Suprema de Justicia, ha pesquisado mediante una encuesta que de 559 usuarios, que 199 de ellos consideran la gestión como corrupta, es decir, un 35,5% del total (Poder Judicial de Paraguay, 2016).

En **Colombia** se aprecia que existe en la población una valoración media de la justicia, estableciéndose que el 60% de la población en general confía en el sistema de justicia (Dejusticia, 2017). Se establecen ciertas distinciones en los resultados obtenidos. En primer lugar, las personas que tuvieron contacto con funcionarios judiciales manifiestan una mejor percepción sobre el sistema de justicia y en mayor medida consideran que los funcionarios son honestos. En segundo lugar, la población en situación de pobreza extrema presentó peores grados de percepción sobre el sistema de justicia, indicando que la justicia es costosa y que sus funcionarios son corruptos (Dejusticia, 2017).

Finalmente, en **Nicaragua** se observan cifras medias de confianza en el Poder Judicial. Específicamente, la Corte Suprema de Justicia anota una valoración de confianza promedio durante el año 2016 de 44,15% (SISMO, 2016).

En suma, de los datos recopilados por los Observatorios Locales es posible colegir que hay una tendencia consolidada de una baja valoración y confianza en los poderes judiciales. La corrupción al interior de estas ramas se anota como relevante a la hora de evaluar deficientemente a estas instituciones (véase por ejemplo Argentina y Paraguay).

Completando los hallazgos de los Observatorios Locales, el World Justice Project (2017-2018), en la categoría ausencia de corrupción, de un total mundial de 113 países, posiciona en el lugar 18 a Uruguay, país mejor rankeado de la región, superando incluso a países como Estados Unidos, Francia y Portugal. Le siguen Chile y Costa Rica, ubicados en el puesto 26 y 27 a nivel mundial respectivamente. En la vereda opuesta de esta categoría, se encuentran Bolivia con el puesto 110, Venezuela en el puesto 103 y México en el lugar 102. En el caso de Bolivia, este se encuentra sólo por encima de Uganda, Camerún y Cambodia. Esta categoría del reporte observa la corrupción en la rama ejecutiva, la legislativa, la policía e instituciones militares de cada país.

El mismo World Justice Project (2017-2018) contempla un apartado especial en materia de justicia civil el cual incluye un sub-ítem dedicado a pesquisar, específicamente, la corrupción en este sector. De los países que conforman el OCCA, únicamente Chile y Argentina presentan resultados por sobre el promedio mundial. Preocupantes resultan las cifras sobre corrupción en la justicia civil de México y Nicaragua, muy por debajo del promedio mundial.

Tabla 23. Corrupción en la justicia civil en los países del OCCA

País	Categoría Justicia Civil	Sub-ítem corrupción justicia civil	Ráanking Regional general
Argentina	0,58	0,58	12/30
Brasil	0,53	0,69	15/30
Chile	0,63	0,64	3/30
Colombia	0,49	0,45	19/30
El Salvador	0,50	0,47	21/30
México	0,40	0,34	25/30
Nicaragua	0,39	0,35	22/30
Paraguay *	-	-	-
Promedio Mundial	0,56	0,57	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

Por su lado, AmericasBarometer reporta que en la región de América Latina y el Caribe el 20,6% de las personas fue requerida para pagar un soborno durante el año en que se realizó la encuesta (AmericasBarometer, 2017). De las personas que experimentaron victimización, en tanto, en la mayoría de los casos fueron: 14,4% para procesar una solicitud en el gobierno municipal, el 9,6% fue por parte de un oficial de la policía y en un 9,1% de los casos se trató de un soborno por parte de los tribunales de justicia (AmericasBarometer, 2017).

Interesantes resultan las cifras en torno a la tolerancia a la corrupción en la región, pues se presenta una alta volatilidad dentro de los diversos países. Es así como en Haití más de un tercio de las personas indica que pagar un soborno es justificable. También por sobre la media regional se encuentran República Dominicana, Ecuador y Jamaica. En la vereda opuesta se encuentran países como Argentina y Uruguay en los cuales solo 1 de cada 10 personas piensa que pagar un soborno es justificable (AmericasBarometer, 2017).

Así pues, se observa como urgente la necesidad de ampliar la información con la que cuentan los poderes judiciales sobre la confianza institucional y sus funcionarios. Esta información constituye un insumo esencial para detectar prácticas reñidas con la transparencia y la ética pública y, al mismo tiempo, resulta clave para diseñar e implementar políticas eficaces encaminadas a prevenirlas y combatirlas. Asimismo, la existencia de evidencia sirve para crear estrategias de comunicaciones fundadas al interior de las propias instituciones y de canales de comunicación e interacción más efectivos con la ciudadanía.

Por ser la barrera de confianza un tema que es transversal a diversas áreas de la justicia civil, no se cuenta con mayores datos específicos para la Esfera de Vivienda y Tierras.

c) Barreras de eficiencia

Las barreras de eficiencia en el acceso a la justicia se relacionan con cómo el sistema ejecuta y administra sus funciones, de tal manera que se maximice la entrega de productos y servicios, incurriendo en el menor costo posible. Una tradicional forma de barrera de eficiencia en el acceso a la justicia es la lentitud y larga duración de los procesos. Sobre este punto, cabe ser reiterado que el proceso y la subsecuente sentencia son solo una de las alternativas posibles al interior del sistema de justicia, habiendo además otros mecanismos de gestión de la conflictividad en materias no penales.

Los países han reportado, en términos generales, problemas en materia de eficiencia, particularmente con la duración de los procesos. Sin embargo, cabe hacer presente que la información empírica (estudios, estadísticas y otros) de causas de vivienda y tierras es muy escasa, o bien se encuentra poco actualizada según lo reportado por los Observatorios Locales.

Sin perjuicio de lo anterior, se evidencia que “en varios países la ejecución dista de ser eficiente y ágil, sino que, por el contrario, exhibe una duración excesiva que se aleja de los parámetros planteados por la jurisprudencia internacional de los derechos humanos (...) en Uruguay la duración de los procedimientos ejecutivos es superior a un año (...) y en Chile la situación es similar, la duración promedio fluctúa en promedio entre un año y medio (si no se oponen excepciones) y tres años (con excepciones)” (Vargas, 2013, p. 202). Evidentemente la demora en estos procesos se puede deber a problemas derivados del funcionamiento burocrático y formalista del sistema de justicia, no obstante, puede ser explicado en algunos casos por deudores que carecen de bienes suficientes para responder a la obligación (Vargas, 2013).

Tal situación lleva a la urgente necesidad de contar con más y mejor información sobre cómo se utilizan los recursos públicos dispuestos para la resolución de los conflictos en el ámbito civil; las relaciones entre los actores o incumbentes y los flujos de relaciones entre aquellos.

Así, en **Colombia** se expresa los problemas de duración de los procesos afectan incluso la eficacia de lo sometido a conocimiento del tribunal; ciertas causas llegaron a una decisión tras un tiempo tan prolongado que llevan a perder la utilidad de lo resuelto (Dejusticia, 2017). Ya en temas propios de la esfera, especifi-

camente en procesos de restitución de inmuebles arrendados, se han identificado barreras asociadas a la inadmisión de demandas basadas en fundamentos no señalados en la ley colombiana o interpretaciones no razonables de la misma (Quintero, Recalde y Urriago, 2012).

Por otro lado, en Chile del total de personas que reportan necesidad jurídica en el área de vivienda, sólo el 20% percibe su necesidad como solucionada, mientras un 80% la declara como una necesidad no solucionada (GfK Adimark, 2015, p. 89).

Si bien la información producida por los países es en general limitada, el World Justice Project (2017-2018) ha recopilado valiosa información sobre la duración de los procesos en el ámbito civil. Se observa que ningún país de los Observatorios Locales está por sobre el promedio mundial en lo que respecta a la duración de los procesos civiles; Colombia, Brasil y México muestran los índices de los miembros del observatorio más deficitarios, mientras que Chile y El Salvador exponen los mejores índices los que, sin embargo, no alcanzan a estar por sobre el promedio mundial.

Tabla 24. Justicia civil y dilaciones indebidas en los países del OCCA

País	Categoría Justicia Civil	Sub-ítem justicia civil sin dilaciones indebidas	Sub-ítem procedimientos administrativos sin dilaciones indebidas	Ránking Regional general
Argentina	0,58	0,32	0,45	12/30
Brasil	0,53	0,24	0,28	15/30
Chile	0,63	0,44	0,55	3/30
Colombia	0,49	0,23	0,37	19/30
El Salvador	0,50	0,40	0,48	21/30
México	0,40	0,27	0,33	25/30
Nicaragua	0,39	0,38	0,47	22/30
Paraguay *	-	-	-	-
Promedio Mundial	0,56	0,47	0,50	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

Por otra parte, los sistemas de justicia atraviesan actualmente importantes desafíos en su modernización, en consonancia con las exigencias del llamado “Gobierno Abierto” que implica la búsqueda de la eficiencia judicial mediante el uso cada vez más intenso de las tecnologías y una mayor vinculación con la ciudadanía (Jiménez, 2014). Tales esfuerzos pueden contribuir sustantivamente a mejorar el acceso a la justicia de las personas.

En ese sentido, la OECD (2016, p. 18) sistematiza los beneficios de la introducción de las TIC’s en el acceso a la justicia:

Tabla 25. Beneficios de la introducción de las TIC’s en el acceso a la justicia civil

	Entregando acceso a la información	Respaldando la entrega de servicios	Entregando servicios continuos e integrados
¿Cómo la tecnología apoya esto?	Asistiendo a las personas a acceder y entender la ley e información sobre cómo resolver problemas de modo temprano y con criterios de costo-beneficio	- Aumentando el acceso a la justicia de terceros mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, servicios de tribunales - Aumentando la eficiencia y el alcance de las prestaciones	Entregando más de una opción de entrada al sistema de justicia civil - Integrando los servicios prestados por agencias y organizaciones

Ejemplos de iniciativas tecnológicas	<ul style="list-style-type: none"> -Sitios web -Aplicaciones (apps) -Social media 	<ul style="list-style-type: none"> -Video-conferencias -Resolución de conflictos online -Servicios de E-court, tramitación electrónica y soporte electrónico -Servicios de transacción online 	<ul style="list-style-type: none"> -Sitios web gubernamentales completos -Sistemas de información integrada que comparten información entre agencias gubernamentales
--------------------------------------	--	---	--

*Traducción propia

d) Barreras de eficacia

Son barreras de eficacia aquellas que impiden que los acuerdos o sentencias judiciales se cumplan. En este sentido, una sentencia sin posibilidades de ejecutarla o llevarla a cabo no es más que una declaración de intenciones que vuelve al sistema de justicia en una construcción puramente teórica e ineficaz (Vargas, 2013).

La información disponible en los diversos países sobre las barreras de eficacia es inexistente, o bien escasa y poco actualizada. Por tal razón, es de suma importancia consolidar indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos que permitan dar cuenta del grado de cumplimiento de acuerdos y sentencias judiciales, así como también del grado de satisfacción de las personas cuyos conflictos se someten a estos acuerdos y resoluciones. En general, se observa que en la región que la información cuantitativa y cualitativa disponible sobre esta barrera es irregular e impide el tomar decisiones informadas, ya sea para detectar problemas o bien introducir mejoras sustantivas.

Sin perjuicio de lo anterior, de la información que fue posible de obtener a través de los Observatorios Locales, se aprecia que:

En **Chile** hay información cuantitativa sobre egresos e ingresos de causas en la esfera de vivienda y tierras. Entre las causas más numerosas ingresadas durante el año 2016 se encuentran: terminación de contrato de arrendamiento por no pago de rentas o reconversión, acción hipotecaria según Ley de Bancos, concesión de exploración minera y gestión de pago para expropiar. Durante el año 2016, en todos estos procedimientos, se aprecia que hay un mayor número de ingresos que de causas terminadas, aunque de las causas terminadas no se puede saber con certeza si se trata de causas ingresadas en el mismo año 2016, o bien se trata de causas terminadas que se acumularon de años previos (DIPRES, 2017).

Si bien esta información es sumamente valiosa a la hora de analizar los flujos de ingreso y egreso del sistema, es indispensable contrastar estas estadísticas con datos cualitativos que indaguen en la calidad de lo resuelto. Del mismo modo, es preciso contar con información sobre la ejecución o cumplimiento de lo resuelto, es decir, en el tercer momento del acceso a la justicia.

En **Colombia**, también hay estadística sobre los procesos judiciales de causas propias de la esfera de vivienda y tierras. Los procesos en los cuales se identifican más egresos en el año 2015 son: hipotecarios o prendarios (67.416 egresos), pertenencia (15.864 egresos) y procesos agrarios (6.049 egresos) (Ministerio de Justicia, 2016). No fue posible obtener información sobre ingresos en dichos años, ni sobre el grado de cumplimiento de lo resuelto en estas causas.

A pesar de las limitaciones de información en el ámbito local, un dato que puede servir para ilustrar la actual situación de América Latina es el reciente Ranking Doing Business (2018). En la categoría "cumplimiento de los contratos" se agrupan indicadores que miden el tiempo y el costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local y la calidad de los procesos judiciales. En la tabla siguiente se aprecia que la región se encuentra por detrás de los países de la OCDE, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central tanto en el cumplimiento de contratos como en el tiempo.

Tabla 26. Cumplimiento de contratos en América Latina y el mundo

	Economía	Cumplimiento de contratos DAF	Cumplimiento de contratos clasificación	Tiempo (días)	Costo (% de cantidad demandada)	Índice de calidad de los procesos judiciales (0-18)
Región	Oriente Medio y Norte de África	54,21	106	638,5	24,4	5,9
	OCDE	66,76	47	577,8	21,5	11
	Europa y Asia Central	65,38	51	489,9	26,2	10
	Asia Oriental y el Pacífico	53,09	102	565,7	47,3	7,9
	Asia Meridional	43,48	142	1101,6	29,6	7
	América Latina y el Caribe	53,13	107	767,1	31,4	8,4
	África Subsahariana	48,14	128	656,8	44	6,5

Fuente: Doing Business, 2018

Finalmente, el World Justice Project (2017-2018) releva interesante información sobre la justicia civil. Particularmente importante para el tema de la eficacia es el sub-factor “civil justice is effectively enforced” que mide cómo lo resuelto en esta sede es efectivamente cumplido. Así, en los países que forman el OCCA se observa que en general hay preocupantes cifras, pues sólo Chile con 0,63 y Argentina con 0,55 superan el promedio mundial. Países como México y Brasil, por su parte, son el ejemplo de problemas en la etapa de ejecución y del cumplimiento de lo resuelto en materia civil, exhibiendo cifras preocupantes.

Tabla 27. Cumplimiento efectivo de lo resuelto en la justicia civil en los países del OCCA

País	Categoría Justicia Civil	Sub-item civil justice is effectively enforced	Ranking Regional general
Argentina	0,58	0,55	12/30
Brasil	0,53	0,41	15/30
Chile	0,63	0,63	3/30
Colombia	0,49	0,44	19/30
El Salvador	0,50	0,48	21/30
México	0,40	0,39	25/30
Nicaragua	0,39	0,42	22/30
Paraguay *	-	-	-
Promedio Mundial	0,56	0,54	-

*Paraguay no fue estudiado en esta edición del WJP

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

e) Barreras de formalismo y burocracia

Esta barrera de acceso a la justicia dice relación con la excesiva ritualidad en la realización de actividades y trámites que hay que seguir para resolver un conflicto de relevancia jurídica.

Sobre esta barrera los Observatorios Locales han detectado que existe en general una mala percepción de la

ciudadanía sobre la burocracia en la realización de trámites en la justicia.

En **Argentina**, según un estudio del Ministerio Público Fiscal (2016), se identificó que un 24,4% de las consultas tuvieron un obstáculo burocrático y un 24,8% un obstáculo procesal para acceder a la justicia (Ministerio Público Fiscal, 2016). En La Rioja, por su parte, se estableció que el 30% de las personas que tuvieron un conflicto o problema no acudió a una institución por la complejidad del trámite, superando a obstáculos de distancia (20%), falta de información (17%), el tiempo de los trámites (17%) y costo (16%) (INECIP, 2016).

Interesantes hallazgos en esta materia se han detectado en **Chile**. El Informe de Entrevistas Líderes de Opinión Poder Judicial (2014) concluye que entre las debilidades de la judicatura se encuentra su corporativismo y clausura, además de operar de modo impenetrable para la ciudadanía. Sobre la relación con esta última con la judicatura se concluye que existe una relación lejana, debido a formas de comunicación en las que no se usa un lenguaje claro. Es así como, finalmente, se recomienda fortalecer la vocería del Poder Judicial y su rol pedagógico, haciendo comprensibles sus comunicaciones, fallos y decisiones mediante la utilización de un lenguaje más mundano (Poder Judicial, 2014).

En cuanto a las medidas para reducir las barreras de formalismo y burocracia, hay buenos ejemplos de políticas y acuerdos para la implementación del lenguaje claro en las sentencias y en la comunicación de las instituciones con la ciudadanía.

Por ejemplo, **Colombia** aprobó el Código Iberoamericano de Ética Judicial. Este cuerpo normativo no tiene fuerza vinculante, aunque sí sirve de guía para que en la dictación de sentencias, estas se expresen de manera ordenada y clara las razones jurídicamente válidas, aptas para justificar la decisión (Rama Judicial, s.f.).

En **Chile** existe un convenio interinstitucional abierto e indefinido para el uso y promoción del lenguaje claro suscrito por la Corte Suprema, la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados, el Consejo para la Transparencia y La Universidad Católica de Valparaíso, cuyo objetivo es la implementación de una red de instituciones públicas que aboguen por transmitir de manera clara y sencilla el contenido de los documentos que emanan de los órganos del Estado. (Congreso Nacional, 2017). Junto a lo anterior, el Poder Judicial ha puesto a disposición de las personas cápsulas educativas (videos de corta duración) que explican conceptos jurídicos de uso común que resultan complejos para el público general, tales como el desistimiento, curador ad litem, sentencia de reemplazo, entre otros.

En **Argentina** el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha elaborado material de fácil comprensión para la ciudadanía, sobre leyes, decretos y resoluciones, así como también se ha producido un Manual SAIJ de Lenguaje Fácil. Recientemente, en octubre del año 2017, se creó la Red Nacional de lenguaje claro conformada por funcionarios y funcionarias de los tres poderes del Estado (Carretero, 2017).

En países como **El Salvador** se reportan formas más rudimentarias de acercamiento a la ciudadanía. El Observatorio Local del mencionado país informa que las decisiones y criterios utilizados por la judicatura solo se expresan para los casos más emblemáticos y que revisten interés mediático.

También relevantes son los esfuerzos de los países en materia de políticas de derivación y orientación a la ciudadanía:

Por ejemplo, **México** desarrolla esfuerzos en esta línea a través de su Programa Para Un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Este programa, además de buscar la simplificación de las normas y trámites gubernamentales, procura que el gobierno sea más eficiente, orientado a resultados y con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios y que utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Específicamente para temáticas de la Esfera de Vivienda y Tierras, **Argentina** ha desarrollado una guía

de acceso a información sobre centros de asistencia, asesoramiento y representación gratuita. Entre las instituciones comprendidas en esta guía se encuentra: el Registro de propiedad inmueble, Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires GCBA, servicios de las organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Cabe hacer presente que esta guía no cuenta con circuitos, ni articulaciones funcionales entre las instituciones que componen la red (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s.f.).

En suma, se aprecia que existen esfuerzos sostenidos en los diversos países de América Latina para reducir las barreras de formalismo y burocracia, siendo la adopción del lenguaje claro la medida más recurrente. Cabe ser señalado que es importante consolidar indicadores y mecanismos de seguimiento en la adopción de estas políticas de lenguaje claro para determinar la verdadera aplicación de las mismas por los operadores del sistema de justicia, así como para determinar el impacto en su comprensión por parte de las personas. La adopción del lenguaje claro, por su parte, no se agota en el momento de la sentencia o resolución judicial: interesantes experiencias como la de Chile en el uso de videos de tipo pedagógico pueden ser replicables, a bajo costo, para acercar conceptos que son de difícil comprensión por el público no especialista y cuyo valor es que no están circunscritas a un proceso ya iniciado, sino que benefician a la población general.

2.4.3. Barreras Sociales, Culturales y Económicas

a) Barreras Económicas

Las barreras económicas son aquellas que dificultan el acceso a la justicia por motivos monetarios; ya sea por la necesidad del pago de cuotas judiciales, el pago de honorarios de abogados o abogadas, el pago de fotocopiado y otros trámites, así como el traslado y hospedaje para concurrir a los tribunales u otras instituciones del sistema de justicia.

En general se observó que existen pocos estudios de percepción que midan cómo la ciudadanía percibe los costos de resolver sus conflictos civiles a través de la institucionalidad existente.

Un país que cuenta con información al respecto es **Argentina**. En el año 2013 se estableció que el 3,07% de la población no buscó asesoramiento porque creyó que sería demasiado caro. De las personas que buscaron asesoría, el 50% consultó y encontró como respuesta que no podían ayudarlas; el 22,5% sabía dónde buscar asesoría pero era esta era muy cara; 22,5% no encontró asesoría; y 2,5% de las personas no sabía dónde buscar asesoría (ACIJ, 2013). Profundizando en las consultas, esta vez a propósito de la imparcialidad con que los tribunales resuelven los casos, se evidenció que el 57,05% de las personas considera que siempre se favorece a las personas ricas y poderosas; un 24,8% cree que siempre es imparcial; un 17,08% estima que en la mayoría de los casos es imparcial; mientras que un 1% no sabe (ACIJ, 2013). En la consulta sobre si la riqueza o poder de las distintas partes en un juicio condiciona su resultado, las personas entrevistadas contestaron en un 82,09% que las personas ricas y poderosas tienen ventaja; un 14,43% que la riqueza y el poder no influyen en el resultado y un 2,99% indicó que las personas pobres tienen ventaja (ACIJ, 2013).

Para efectos ilustrativos, a continuación se reproduce la siguiente tabla que contempla información disponible sobre salario mínimo nacional y honorario promedio de profesional abogado/a en juicio de arrendamiento o procedimiento civil similar.

De estos antecedentes se desprende la elevada cantidad de dinero que supone el iniciar un proceso, incluso solo teniendo en consideración el precio del honorario profesional del abogado o abogada (y sin considerar eventuales tasas o gastos procesales). Es así como se colige que el valor por honorario profesional promedio, en causas civiles de baja complejidad, supera con creces el salario mínimo mensual.

Tabla 28. Salario mínimo y honorarios profesionales de abogados y abogadas en los países del OCCA

País	Salario mínimo nacional neto mensual USD	Honorario promedio profesional USD
Argentina	465 USD	Entre 11 y 25% del monto del juicio
Brasil	286 USD	Estimado 1067 USD (o 10% del monto del juicio)
Chile	334 USD	Estimado 303-920 USD
Colombia	250 USD	1250 USD
El Salvador	300 USD	Estimado 1500 USD
México	92 USD (cálculo en base a mínimo diario para 20 días trabajados)	Estimado 268-2680 USD
Nicaragua	123 USD (agropecuario) /277 USD (construcción, servicios financieros y seguros)	Estimado 429 USD
Paraguay	367 USD	Estimado 990 – 2826 USD (o 5% a 25% del monto del juicio)

Fuente: Elaboración propia con información recopilada por los observatorios locales del OCCA

Ante este panorama, las tradicionales medidas adoptadas por los Estados para reducir las barreras económicas en el acceso a la justicia son: la asesoría gratuita de abogados o abogadas para las personas que no cuentan con los medios económicos para acceder a ella; la existencia de agencias estatales dedicadas a la defensa de los derechos de las personas sin recursos; la exención del pago de tasas y aranceles judiciales y procesales, previa verificación de la situación de pobreza; entre otras.

Sin embargo, es necesario contar con información más detallada sobre cómo estas medidas contribuyen a reducir las barreras económicas de acceso a la justicia, considerando que en ciertas ocasiones estas son insuficientes en su alcance, cobertura e impacto en la reducción de los obstáculos para acceder a la justicia dado el alto costo que supone en su implementación para los Estados. Por otro lado, es importante evaluar los criterios de elegibilidad para acceder a la asesoría jurídica gratuita -y cómo estos criterios pueden eventualmente resultar muy restrictivos-, así como la coordinación entre las diversas agencias que prestan estos servicios (Schetzer y Henderson, 2003).

Además, es preciso relacionar estas iniciativas con una adecuada comunicación a los posibles beneficiarios de las mismas.

Finalmente, es necesario mencionar que las barreras económicas suelen presentarse de modo simultáneo con otras barreras tales como las geográficas. Por tal razón, además de los costos mismos del proceso o instancias de resolución de conflictos, deben ser considerados los gastos necesarios para el desplazamiento o transporte de las personas que acceden a dichas instancias.

b) Barreras geográficas y físicas

Se trata de aquellos obstáculos en el acceso a la justicia dados por circunstancias geográficas o físicas, que impiden el acceso físico de quienes viven en zonas alejadas de los centros urbanos a servicios del sector justicia, así como a otros mecanismos de gestión de la conflictividad formales.

A dichas barreras se les suman, en numerosas ocasiones, bajos niveles de alfabetización y dificultades en el acceso a información en línea por parte de quienes viven en zonas rurales. Otra dificultad propia de pequeñas comunidades rurales es la falta de privacidad en la consulta y la persistencia de actitudes conservadoras que suelen retrasar o impedir la consulta oportuna de las personas que necesitan acceder a un servicio jurídico (Schetzer y Henderson, 2003).

Asimismo, se incluyen las dificultades experimentadas por personas con dificultades motoras, de visión, ceguera y dificultades de desplazamiento en el acceso a los edificios que albergan a las instituciones del sistema de justicia.

En primer lugar, sobre las barreras geográficas, se aprecia que en países como *Argentina, Chile, Colombia, México* y *Paraguay* hay iniciativas de desconcentración –y en ciertos casos descentralización– de servicios tanto en el Poder Judicial como en agencias nacionales de asistencia jurídica gratuita para población vulnerable. Estas tienen por objeto reducir las barreras de acceso a la justicia de quienes viven en zonas alejadas de las capitales nacionales, regionales y/o provinciales.

No obstante, es preciso contar con información adicional de la calidad de los servicios que se prestan en dichas zonas; en este sentido, el aumento de las oficinas y de la dotación funcionaria para zonas alejadas no necesariamente refleja una mejora sustantiva en la reducción de las barreras geográficas, siendo necesario además que el servicio que se presta cumpla estándares de calidad. La consideración de las particularidades lingüísticas y culturales es también trascendental a la hora de diseñar e implementar políticas para favorecer el acceso a la justicia en territorios alejados de las grandes urbes.

Por otro lado, en lo que respecta a barreras arquitectónicas o de infraestructura, se observa que en países como *Nicaragua, El Salvador, Chile, Paraguay, Argentina* y *Brasil* existen avances legislativos encaminados a crear y adaptar los edificios que albergan a las instituciones públicas (y de poderes judiciales) para hacerlos inclusivos a personas en situación de discapacidad, promoviendo de este modo la accesibilidad universal. Ello en concordancia con las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. A la fecha, sin embargo, es escasa la información sobre el estado de implementación de este tipo de normas.

c) Barreras culturales y lingüísticas

Se trata de aquellas a las cuales se enfrentan ciertas comunidades o grupos de personas que no manejan los códigos culturales mayoritarios, como por ejemplo, cuando una determinada comunidad maneja una lengua indígena.

Particularmente en lo que respecta a la población indígena, cabe señalar que actualmente se verifica el tránsito desde una concepción monista a una plural y multicultural del Estado. Concepción influida, entre otros factores, por un nuevo marco jurídico internacional que reconoce derechos de las comunidades indígenas en los Estados de Derecho democráticos (Sierra, 2005). Así, en el contexto actual surgen nuevas formas de integrar a la comunidad indígena, otorgándoles ciertos márgenes de autonomía en la medida en que no contradicen el marco estructural de las democracias neoliberales actuales (Hale, 2004).

En general, en América Latina, las formas de integración y de promoción de acceso a la justicia de las personas indígenas se desenvuelven bajo la lógica de un pluralismo jurídico aditivo (Sierra, 2005). Ello implica que se ofrecen por parte del Estado espacios jurídicos limitados para la resolución de conflictos de las comunidades indígenas y con pocos márgenes para ejercer una real autonomía, se reconocen los sistemas normativos internos de estas comunidades y se establecen ciertas garantías para acceder al sistema de justicia del Estado (Sierra, 2005). Si bien las políticas públicas y la jurisprudencia presentan notas diversas en los cada uno de países de la región, la tendencia general es la ausencia de acciones concertadas encaminadas a la inclusión de las comunidades indígenas en términos de igualdad (Ramírez, 2007).

En cuanto a las barreras de acceso a la justicia que aquejan especialmente a las comunidades indígenas, se encuentra: la falta de peritos especializados en materia indígena; el desconocimiento de las instituciones indígenas por parte de los operadores judiciales; el desconocimiento de los medios que las propias comunidades indígenas tienen para la resolución de los conflictos; y, finalmente, la falta de comprensión del funcionamiento de las instituciones del Estado (Defensoría General de la Nación, 2010)

La información recabada sobre las barreras culturales y lingüísticas revela que en países como *Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua* está regulado a nivel legal la necesidad de contar con intérpretes en caso de que uno de los que intervienen se comunique por una lengua nativa, o bien cuando la persona sea sordomuda o hable una lengua extranjera. Es decir, estas medidas se dirigen a reducir las barreras de comprensión de las personas en el contexto del sistema de justicia estatal.

Para la profundización de la integración de las personas con discapacidad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de *Argentina* crea en el año 2011 el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia (ADAJUS), teniendo entre sus funciones el intervenir en los casos donde exista una barrera comunicacional entre la persona con discapacidad y su interlocutor, elaborar guías o protocolos de intervención y adecuar la intervención de los cuerpos periciales en los procesos judiciales o preliminares que involucren personas con discapacidad.

Adicionalmente, en *Argentina*, a través del Ministerio Público de la Defensa, han sido elaboradas guías de acceso a la justicia en diferentes lenguajes: wichi, quechua, mapuche, qom y guaraní.

Otra interesante iniciativa está siendo implementada en *Nicaragua*. En este país, como parte del sistema de Facilitadores Judiciales, se contempla la figura de los "Whitas", personas encargadas de administrar justicia comunal mediante leyes tradicionales en los pueblos afrodescendientes. Particularmente para temas propios de la Esfera y Tierras, los "Whitas" pueden intervenir en conflictos de daños leves a la propiedad. En síntesis, se aprecia que en general las legislaciones nacionales contemplan la figura del intérprete cuando una de las partes no conoce o maneja el idioma oficial en que se sustancia la causa. Ello reflejaría que los esfuerzos de los Estados se dirigen hacia el reconocimiento de ciertas peculiaridades culturales de las comunidades no mayoritarias durante el proceso judicial. En definitiva, se aprecia un reconocimiento jurídico limitado de los sistemas de justicia indígenas que, en palabras de Hoekema (2002), se sustenta en la idea de reconocer los derechos indígenas como políticas de compensación de las desventajas sufridas (como miembros de un grupo marginado y minoritario) y que no responden a la idea de un pluralismo jurídico en su sentido más maduro.

Finalmente, a la fecha son pocas las iniciativas que buscan reducir barreras culturales y lingüísticas de modo preventivo como lo ocurrido con los facilitadores judiciales de Nicaragua y la comunidad afrodescendiente. Por otro lado, es escasa la información empírica respecto a cómo son los procedimientos para la solicitud de intérpretes en el juicio y cómo ello afecta el desenvolvimiento de las causas civiles en que participan personas de una minoría lingüística o cultural.

d) Barreras de género

Las barreras de género son aquellas que afectan a mujeres y minorías de género, quienes suelen ser víctimas de discriminación estructural, sustentadas en la división sexual del trabajo y la asignación de roles tradicionales femeninos y masculinos (ONU Mujeres, 2015). Sin duda, el sistema de justicia y las instituciones encargadas de la gestión de la conflictividad no se encuentran ajenas a este fenómeno.

Es así como las distintas reformas a los sistemas de justicia en América Latina no han contemplado necesariamente las diferencias estructurales en razón del género; en este sentido, "es lógico pensar que un acceso sesgado hacia los hombres produce un derecho androcéntrico pero que también un derecho androcéntrico es una barrera más que impide a las mujeres el acceso a la justicia" (Facio, 2002, p. 93).

Por otro lado, el género como barrera de acceso a la justicia se interrelaciona con otras barreras ya analizadas tales como barreras económicas y geográficas. Facio (2002) identifica diferencias entre hombres y mujeres que pertenecen a un mismo sector socioeconómico; por ejemplo, un hombre con poder adquisitivo alto tendrá mayor y mejor acceso a asesoría jurídica que una mujer perteneciente al mismo estrato socioeconómico y que depende económicamente de su marido o que no cuenta con un trabajo remunerado.

Según datos de Amnistía Internacional (2009), las mujeres representan el 70% de la población mundial viviendo en situación de pobreza. El salario de las mujeres es entre un 10% y un 30% menor que el de los hombres en el mismo cargo y desarrollando las mismas funciones. Por otro lado, ellas son responsables de dos tercios del trabajo realizado a nivel mundial, pero reciben solo el 10% de los beneficios de dicho trabajo. Y, finalmente, son propietarias del 1% de las tierras de cultivo, aunque representan el 80% de la mano de obra campesina.

Otro factor que también se vincula con las barreras de género es el geográfico. Un caso paradigmático de barreras de género y geográficas se presenta cuando una mujer se debe trasladar a un tribunal alejado y no tiene a quien confiar el cuidado de sus hijos e hijas (Facio, 2002).

Antes de analizar las barreras de género en los diversos países, es preciso destacar el hecho de que la información y estadística del sistema no siempre distingue el sexo de las personas. Situación que lleva a no contar con insumos suficientes para valorar los obstáculos, por razones de género, que enfrentan las personas en materia de justicia. En ese sentido, la colaboración técnica, en forma de estudios e investigaciones, es central para contar con una visión analítica y evidencia respecto de la situación de los países en esta materia (Benavente y Valdés, 2014).

Resulta urgente, entonces, adecuar los registros públicos del sistema de justicia y las instituciones, para distinguir a hombres y mujeres en las estadísticas recopiladas. Y gestionar así la información para la toma de decisiones que combatan la brecha estructural entre mujeres y hombres.

Sin perjuicio de lo anterior, los Observatorios Locales reportan lo siguiente en esta barrera:

En *Colombia*, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas revela ciertas diferencias en el acceso en la justicia entre hombres y mujeres: los hombres reportan una mayor proporción de casos sin resultados (H 49,8%, M 33,5%); las mujeres son quienes más desconocimiento tienen acerca de qué sucedió con el conflicto sometido a una autoridad o particular (H 3,6%, M 5,6%); y las mujeres presentan un mayor porcentaje de solicitudes no atendidas (H 3,3%, M 6,6%). Si bien la investigación concluye que no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres, se sugiere que las mujeres tienen alguna desventaja frente al manejo de sus conflictos, especialmente cuando la mujer pertenece se ubica en niveles de extrema pobreza o en situación de discapacidad (Dejusticia, 2017).

De la información estadística de la Corte Suprema de Justicia de *Nicaragua* (año 2016) se desprende que del total de los casos presentados el 43% se trató de mujeres., el 38,9% se trató de hombres y un 18,1% se trató de empresas privadas o instituciones gubernamentales (Poder Judicial, 2016).

En atención a que la información disponible es escasa, es imposible extraer mayores conclusiones respecto a la relación entre barreras de acceso a la justicia y género. Pese a lo anterior, es necesario que la línea de trabajo de las instituciones se ajuste a una agenda respetuosa de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y que, al mismo tiempo, fomente la inclusión de mujeres en espacios de toma de decisiones y de participación política (ONU Mujeres, 2015).

III. Poblaciones en situación de vulnerabilidad: Estudios de caso de la esfera de Vivienda y tierras

3.1 Introducción

En el presente capítulo se *compendian resúmenes de todos los estudios de caso* levantados dentro de la *esfera de Vivienda y Tierras*. Estos muestran la gran diversidad de conflictos existente en torno a esta temática, mostrándose *variadas situaciones de reclamación, diferentes poblaciones*, así como también *diversidad de barreras de acceso a la justicia que muchas veces operan enmarañadamente*. La idea central de contemplar este tipo de información dentro de las áreas de estudio del Observatorio tiene que ver con, por una parte poder ejemplificar y aterrizar los conflictos de los que estamos hablando; y por otra parte, poder sensibilizar en cuanto a su existencia y su grado de afcción a las personas involucradas.

El lector, a través de estos ejemplos, podrá al menos reconocer *cuatro ideas transversales* que el observatorio ha detectado. La primera es la *diversidad de conflictos* que surgen en relación a esta esfera, y que lleva por lo mismo a la existencia de una *institucionalidad de resolución* (cuando la hay) *compleja, dispersa y fragmentada*. Esto ciertamente confunde a los reclamantes, quienes finalmente no saben o no tienen a quien acudir para dar solución a su conflicto de modo integral, lo que es reflejo de un sinfín de *barreras tanto informáticas como burocráticas*.

La segunda idea transversal es que sumado a esta diversidad de conflictos e instituciones relacionadas, también estos *conflictos relativos a vivienda y tierras vienen comúnmente de la mano de otros conflictos*. Esto genera que las *esferas de conflictividad civil se crucen*, viéndose en los estudios de caso no solo conflictos por la vivienda o la tierra, sino también del ámbito de la salud y temas sanitarios, problemas de convivencia comunitaria, conflictos en las relaciones económicas, entre otros.

La tercera idea detectada dice relación con una sensación de desamparo y sobretodo de una frase reiterada en los testimonios, la noción de *no ser escuchados*. La *barreras lingüísticas*, la falta de una entidad única a quien acudir y la poca efectividad en las soluciones finalmente se traduce en un total impedimento de la comunicación entendida como un proceso dialógico y horizontal. Esto *se agrava, y es agravado a su vez, por la falta de confianza en la institucionalidad para dar solución a sus conflictos reales y no solo los trámites judiciales*.

Y finalmente la cuarta noción transversal relevada tiene que ver con la protección que otorga el estado frente a diferentes situaciones de vulnerabilidad. Si bien contempla cierto grado de resarcimiento, luego *carece de programas o herramientas para potenciar estas poblaciones como sujetos de derecho pleno*, negándose bajo esa visión proteccionista en muchas oportunidades sus capacidades jurídicas.

A continuación están listadas en *orden alfabético* los estudios de caso resumidos de los diferentes observatorios locales OCCA, mientras que en el *sitio web del OCCA*⁴⁰ podrá encontrar los *estudios de caso completos*.

⁴⁰ occa.cejamericas.org

3.2 Argentina

Población: Villa Inflamable, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

Vulnerabilidad: Población de bajo nivel socioeconómico, en zona de alta contaminación ambiental (polo petroquímico más grande del país; asentado sobre relleno sanitario y sobre zonas de "lagunas" y ciénagas, encontrándose en la zona de disposición de residuos sólidos urbanos) y proceso de relocalización involuntaria.

Conflicto: Incumplimiento de fallo de la Corte Suprema de Justicia en el que se ordenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a sanear la contaminación de la cuenca Matanzas-Riachuelo en el marco de la causa "Mendoza".

Metodología: Diseño no experimental cualitativo con levantamiento de información mediante entrevistas en profundidad y observación participante, realizándose luego análisis temático de las percepciones y conocimientos acerca del derecho a la vivienda adecuada y el acceso justo al hábitat en el marco del proceso de relocalización, y de los mecanismos para la resolución de conflictos.

Hallazgos: A 10 años del fallo de la causa "Mendoza", aun en Villa Inflamable *no se ha concretado la medida dispuesta*, continuando esta población expuesta a los riesgos de salud y ambientales, y en situación de segregación sociourbana. Dentro de los principales hallazgos se encontró que las barreras que experimentan los/as entrevistados/as están vinculadas con el *acceso a la información* como instancia previa a la de participación y a la toma de decisiones fundadas. En la provincia de Buenos Aires se creó la "Ley de Acceso Justo al Hábitat" (N° 14.449), que tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. De las entrevistas surge que, en relación al derecho a la vivienda adecuada y el acceso justo al hábitat sólo en dos casos conocen a qué refieren estos derechos, en todos los demás, no se percibe su real alcance y contenido. Así también, 13 de 15 entrevistados/as no conocían los mecanismos estatales para reclamar el cumplimiento ante situaciones de violación de estos derechos, ni los organismos a donde concurrir para buscar asistencia legal en caso de conflicto. Así, desconocían el alcance y contenido del derecho a una vivienda adecuada y acceso justo al hábitat, o hacían un uso equívoco de los términos. Desconocían el fallo "Mendoza" y las consecuencias que devienen del mismo -procesos de relocalización y expropiación en relación a sus propias tierras y viviendas-, mostrando *desconocimiento de los organismos responsables* y de los *mecanismos dispuestos* para hacer valer sus derechos, a excepción de quienes se desempeñan como referentes barriales. Todos los entrevistados se auto-percibían como propietarios/as, aunque estaban en situación de inseguridad en la tenencia. También se identificaron *barreras de desconfianza* en las instituciones del estado, los jueces y las leyes. La totalidad de los/as entrevistados/as confían más en la utilidad de las reuniones que son autoconvocadas por un referente barrial que en las que convocan las autoridades. Finalmente, se identificaron *algunos usos alternativos del derecho* que realizan los residentes como estrategias que amplían el repertorio de acción, dando cuenta de que la mayoría confían más en estrategias no jurídicas para resolver los problemas vinculados al territorio en el que habitan, que en la utilización de canales institucionalizados.

Conclusiones: El *Estado* -en sus diferentes jurisdicciones- *no ha gestionado un hábitat digno* para los residentes, y muchos de los *procesos* tendientes a la relocalización se han realizado *sin la debida participación social, sin garantizar el acceso a la información, y sin proporcionar asistencia legal* y técnica para los habitantes. En este marco se vulneran derechos supuestamente protegidos por la legislación tanto nacional como provincial, donde no solo se vive una situación de pobreza material y riesgo sanitario, sino que de *inseguridad*, ya que comúnmente estas personas no cuentan con escrituras que les aseguren la *tenencia de sus domicilios*.

3.3. Brasil

Población: Favelas en general con foco en la comunidad de la ocupación Douglas Rodrigue, municipio de Sao Paulo.

Vulnerabilidad: Socioeconómica.

Conflicto: Dificultad para hacer efectiva la acción de usucapión especial urbana colectiva creada por el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257 / 2001).

Metodología: Revisión documental y análisis de contenido de jurisprudencia sobre las acciones de usurpación colectiva en el TJ-SP (26 en total), y análisis del caso particular de la ocupación Douglas Rodríguez para demostrar cómo las barreras de acceso al derecho de vivienda existen incluso cuando los requisitos para el usucapión colectiva están presentes.

Hallazgos: El primer hallazgo encontrado es la evidente **baja judicialización**. De las 26 jurisprudencias analizadas, sólo tres terminaron con decisión favorable a la usucapión colectiva, siendo que 11 se extinguieron sin juicio de mérito y nueve fueron desestimadas. Otras dos acciones tuvieron decisiones que aseguraron la posesión de los ocupantes, pero de manera sólo provisional, con la salvedad de que habría en el futuro una reintegración de posesión. Llama la atención el elevado número de acciones extinguidas sin juicio de mérito, que así lo fueron bajo los más diversos argumentos de orden técnico. Los obstáculos más frecuentes en **decisiones judiciales se basan en aspectos formales** como, la “individualización del inmueble”, “legitimidad” “dimensión del inmueble”, “obediencia al plazo legal”, “oposición” y “descalificación de la posesión”. Se puede observar que hay un patrón en ese sentido y que por regla general los procesos son rechazados por no obedecer literalmente los requisitos para la acción. Una vez conseguida la judicialización, la **barrera burocrática** se acentúa en los largos tiempos de espera que promedian cerca de cinco años en la acción de usurpación colectiva, frente a procesos judiciales en defensa de la propiedad privada que pueden tramitarse en solo cinco días. Además es una cuestión **problemática en el entendimiento de los requisitos de la acción y del conocimiento sobre los mecanismos legales adecuados para entrar en acción**, así explicitando **barreras de orden de información**. Esto se agrava aún más por el no respeto del principio de la fungibilidad (sustitución de un recurso por otro para evitar su inadmisibilidad). Junto a ello, se constató que no existe un mecanismo eficaz y seguro de búsqueda de precedentes.

Conclusiones: La conquista del derecho de usucapión colectiva, en que pese a ser un instrumento legal importante, se prueba **insuficiente para resolver la cuestión de acceso al derecho a la vivienda, por una fuerte desproporcionalidad de fuerzas**. Es sintomático que la **lucha por la vivienda sea objeto de la política criminal** del país, componiendo el amplio cuadro de represión contra las luchas populares, donde el **Estado protege la propiedad privada de pocos, en detrimento de derechos fundamentales sociales de muchos**.

3.4. Chile

Población: Migrantes haitianos que arriendan vivienda en Chile.

Vulnerabilidad: Migración no regularizada o con barreras para ello, de población de bajo nivel socioeconómico y de lengua extranjera (creole).

Conflicto: Problemas idiomáticos para acceder a justicia frente a conflictos de arriendo de viviendas por parte de la población haitiana migrante en Chile.

Metodología: Investigación cualitativa mediante un estudio de caso. Levantamiento de información a través de entrevista focalizada utilizando material audiovisual.

Hallazgos: Por medio de la metodología de entrevista focalizada y el uso de dos videos se pudo constatar no sólo las impresiones de una personas haitiana migrante que arrienda en Santiago, sino también valorar mediante el uso y no uso de subtítulos la relevancia de la **barrera lingüística** que los migrantes haitianos sufren en Chile, y particularmente en lo relativo al acceso a vivienda y resolución de conflictos respecto a esta. Un primer elemento a destacar es que a pesar de que el individuo seleccionado maneja el idioma español, hubo contenidos de los videos presentados que no fue capaz de comprender. Así, en un primer video de promoción de subsidio estatal de viviendas, el entrevistado no logró retener la totalidad de los requisitos de postulación; y en un segundo video obtenido de las noticias que relataba conflicto entre un propietario y arrendatarios, el mismo no fue capaz de identificar a todas las partes involucradas (en este caso la barrera aplica no solo en el acceso a la justicia, sino que también al derecho mismo a la vivienda). Además de la barrera idiomática, destacan las **barreras de información**, ya que muchas veces no se tiene conocimiento sobre las instituciones a las que se debe, o puede acudir, para resolver diferentes conflictos relacionados a la vivienda. Una tercera barrera gravitante a destacar es la **socioeconómica**. Al llegar el migrante, muchas veces solo con visas transitorias, conseguir trabajo y medios de generación de ingresos puede ser complejo o prestarse para abusos. Esta misma situación de vulnerabilidad dada muchas veces por sus situaciones no regularizadas de ingreso al país les impide acudir a las diferentes instituciones de prevención y justicia para denunciar o demandar casos de abusos en los arrendamientos de piezas o departamentos, lo que podría constituir así también **barreras formales** de la legislación chilena vigente.

Conclusiones: La figura de ilegalidad y las trabas para que migrantes de bajos recursos económicos y con poco manejo del idioma español constituyen un **marco permanente de vulneración y abuso** para la población haitiana en Chile. Esto **afecta de manera ejemplar en sus conflictos de vivienda**, siendo esta una de las **primeras necesidades para un migrante** recién llegado. Considerando el aumento exponencial de migrantes haitianos que Chile ha tenido en los últimos 5 años, **aún no se diseñan mecanismos informáticos inclusivos** para darles acceso a justicia en sus conflictos de vivienda.

3.5. Colombia

Población: Comunidad del Barrio Buena Vista II, Municipio de Villa del Rosario.

Vulnerabilidad: Víctimas del conflicto armado.

Conflicto: Mala calidad de viviendas entregadas por el Estado.

Metodología: Cualitativa combinando análisis documental de cartas de solicitudes de la comunidad y respuestas de autoridades, y entrevistas a cuatro líderes comunitarios.

Hallazgos: Se determinó la existencia de al menos cuatro tipos diferentes de barreras operando. Una primera se debe a la **falta de información** que repercute en el no saber a dónde acudir para resolver su problema. Así se ve a la comunidad acudir a un sinnúmero de instituciones principalmente públicas que muchas veces no tenían las competencias para darles soluciones que necesitaban. Su figura de víctimas de conflicto armado y la protección social que el estado les da en función de esto, les lleva a recurrir a esta institucionalidad, sin incorporar la noción del ser sujeto de derecho como lo haría cualquier otro ciudadano. Esto no solo derivó en tibias reclamaciones a la constructora, sino que también en una gran pérdida de tiempo en trámites burocráticos de las instituciones a las que acudieron. Esto pone de manifiesto una segunda barrera identificada que es la **burocrática**, la cual los llevó a finalmente sobrepasar los tiempos de garantías que tenían sus viviendas. Ante las numerosas peticiones y las nulas soluciones se ha contribuido a una tercera barrera, la de la **confianza**. Presentemente, tanto la comunidad como los líderes de las reclamaciones han dejado de creer en la capacidad y en la voluntad de la institucionalidad de dar respuesta efectiva al conflicto, e incluso manifiestan sentirse utilizados por las autoridades. Todo esto se agrava al considerar la cuarta barrera identificada, la del **lenguaje**, donde se observa que el excesivo tecnicismo jurídico en las respuestas de las instituciones y autoridades imposibilita una comunicación horizontal y dialógica con la comunidad.

Conclusiones: Tras más de cuatro años en este proceso de reclamación el sentimiento frente al acceso a la justicia es de **vulneración, impotencia** y sobre todo, y así lo constatan los entrevistados de forma reiterada, la sensación de simplemente **no haber sido escuchados**. Cuando se evalúan las cuatro barreras operando de manera yuxtapuesta queda al descubierto la falencia del sistema de protección y acompañamiento de víctimas del conflicto armado en Colombia, que **no han sido empoderadas en el ejercicio efectivo de sus derechos**.

3.6. El Salvador

Población: Comunidades amenazadas por desalojo en la zona costera del municipio San Luís La Herradura, departamento de La Paz.

Vulnerabilidad: Población de bajo nivel socioeconómico.

Conflicto: Desalojo forzado mediante la Ley Especial de Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles. Esta establece un procedimiento expedito para desalojar a personas que no poseen título de propiedad, violentando en su práctica el derecho a audiencia, a defensa, la presunción de inocencia y la protección jurisdiccional de derecho a la propiedad y la posesión.

Metodología: Entrevistas a personas afectadas (comunidad amenazada y comunidad desalojada), y líder comunitaria (MOVITIERRA) juntos con recorridos territoriales acompañados en zonas de interés. Además, se cruzó con revisión documental de la información facilitada por el Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra de El Salvador.

Hallazgos: Considerando que El Salvador es el quinto país de América Latina y el Caribe con mayor déficit habitacional, los problemas por **insatisfacción del derecho a vivienda digna** han catalizado fenómenos de **ocupación de tierras para uso habitacional**. En este marco se promulga la Ley Especial de Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles, tras lo cual se han identificado **desalojos masivos de comunidades y personas individuales**. Con este conflicto en mente se decide estudiar dos casos de comunidades de la zona costera del municipio San Luís La Herradura: la comunidad Brisas de Jaltepec del cantón Los Blancos y la comunidad Jaltepec del cantón Zapote, siendo la primera amenazada de desalojo, mientras la segunda ya experimentó uno. Entre los principales hallazgos destacan 3 formas de barreras de acceso a la justicia. La primera es la **barrera económica**. El que estas comunidades sean de muy bajo nivel socioeconómico con ingresos familiares inferiores al salario mínimo de un empleado (UDS 300), no solo les imposibilita en primer término el derecho a tierra y vivienda, sino que además les constriñe sus posibilidades de acceso a justicia al no tener regularizada la tenencia y al no poder costear una representación legal. Además, la falta de **información y formalismos** les impide saber a ciencia cierta cuando el territorio en el que han instalado sus viviendas es de dominio público o privado. En esta incertidumbre se desarrolla la gran mayoría de conflictos judiciales iniciados por terceros, quienes reclaman propiedad sobre el terreno judicialmente o incluso a veces vía amenazas y amedrentamiento. Muchas de estas zonas son pensadas como públicas o de hecho lo son, sin embargo, debido a esta falta de información clara y accesible se presta para estos conflictos y dificulta la solución. Por otra parte, las **barreras económicas** inciden en que estas personas no accedan a asesoramiento y representación adecuada frente a los conflictos judiciales y más aún les limita el acceso a estas audiencias que requieren movilizaciones a zonas urbanas. Esto introduce una tercera **barrera que es geográfica**, ya que estas comunidades, en tanto buscaban posicionarse en zonas no ocupadas o de propiedad privada se instalan en lugares alejados de la urbanización. Finalmente todo esto radica en **barreras sobre la eficacia**, siendo que aun cuando existen resoluciones judiciales, estas no resuelven los conflictos reales de vivienda y tierra de las personas, como es el caso de Dora quien respeta orden judicial de desalojo parcial, pero continúa recibiendo hostigamiento de su demandante aun a 3 años de esa resolución judicial.

Conclusiones: Una conclusión bastante clara, es que **no hay mecanismos judiciales que realmente estén**

solucionando los problemas habitacionales de estas personas. Las constantes amenazas, tanto judiciales como extrajudiciales obstaculizan la búsqueda de *soluciones reales del conflicto que podrían darse quizás de mejor manera mediante mecanismos alternativos*, que sin embargo, en ningún caso estudiado fueron utilizados.

3.7. México

Población: Personas con discapacidad intelectual y psicosocial.

Vulnerabilidad: Discapacidad intelectual y psicosocial.

Conflicto: Negación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial impacta en su derecho a la vivienda.

Metodología: Estudios de caso mediante análisis de historias de vida. Realización de entrevistas abiertas, mapeo de actores, sus roles y recursos y análisis documental.

Hallazgos: A través de la reconstrucción de las historias de vida de *dos estudios de caso* de personas con *discapacidad intelectual y psicosocial* se logró caracterizar cómo la institucionalidad y la política pública tanto de asistencia social como de salud mental en México, *invalida y excluye a estas personas no solo del derecho a la vivienda, sino que también el acceso a justicia propiamente, al negarlos como sujetos de derecho*. Mediante los relatos de vida de ambos participantes, se desprenden ciertos hilos comunes que caracterizan las barreras de acceso a la justicia y en particular acceder o reclamar su derecho a vivienda. Una primera se puede denominar como *actitudinal* y refieren a cómo el entorno social –familias, amistades, instituciones de salud, etc.- limita la participación plena y efectiva en igualdad de condiciones de estas personas. Una segunda barrera es parecida pero de carácter formal, y tiene que ver con la declaratoria de *interdicción* de estas personas, que las escinde de sus facultades jurídicas y las deja a merced del entorno social antes expuesto. Así mismo, esto se puede cruzar con múltiples otras barreras, como es el caso de Julia y la sistemática violencia y desamparo derivado de su género y de su situación socioeconómica. Todo esto lleva a *normalizar la institucionalización clínica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial* como un servicio a la comunidad de por vida, sin nunca hacerse cargo de ningún proceso de reintegración a la sociedad, negando su autonomía como sujetos de derechos y por cierto, *imposibilitando el acceso a la vivienda propia entendida como un derecho básico y punto de soporte para el surgimiento de cualquier individuo*.

Conclusiones: Bajo la perspectiva de las personas con discapacidad como enfermos, se instala un *discurso de proteccionismo que a la larga repercute en negarles sus derechos*, algunos tan básicos como el de la vivienda. Así estas personas *pasan indistintamente de un escenario de exclusión a otro*, de la calle al albergue o de la calle al psiquiátrico, sin que exista un solo programa de atención pública que detenga su agravamiento.

3.8. Paraguay

Población: Familias indígenas Mbya Mbokaja Yguazú de la parcialidad Mbya Guaraní, ubicado en el distrito J.E. Estigarribia, Departamento de Caaguazú, ubicado a 223 km al este de la capital Asunción.

Vulnerabilidad: Comunidades indígenas en situación de pobreza extrema, agrupados en un territorio (53 has) que no permite el sustento de su vida

Conflicto: Frente a la necesidad de acceso a tierra de una población Mbya Guaraní, 40 familias realizan una toma de territorio de una colonia menonita colindante, tras lo cual se decide aplicar un protocolo de actuación que los desaloja y persigue penalmente. A la fecha aún no ofrece solución al conflicto de tierra de la población.

Metodología: Relevamiento cualitativo de información documental (normas y actuaciones de la causa) y entrevistas semiestructuradas a líderes indígenas y especialistas

Hallazgos: Mediante el análisis de la normativa y su comparación con lo sucedido con el caso de desalojo de las 40 familias Mbya Guaraní, se pudo recopilar algunos hallazgos. Un primer elemento es que **aun cuando se advierte en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 a las poblaciones indígenas como vulnerables** en cuanto al acceso a la tierra, **y la legislación paraguaya les reconoce el derecho al territorio ancestral, estos no tienen vigencia real**. En este sentido se entiende que frente a un conflicto de necesidad básica por parte de una población reconocida como excluida, se opte por la **persecución penal como medida de resolución del conflicto**. Con este caso se pudieron identificar seis barreras de acceso a la justicia, muchas de las cuales, como ya hemos visto en otros casos, operan de manera sinérgica. Una primera barrera es la de la información. La comunidad no tuvo llegada a una **información** que les fuera confiable ni oportuna, en tanto los órganos responsables no poseen información destinada a la población. En este marco la comunidad opta por la vía de la toma de territorio privado, sin poder considerar otras vías posiblemente más expeditas para resolver su conflicto. En este mismo marco, **las barreras lingüísticas y culturales** juegan un rol preponderante en tanto los documentos legales en Paraguay se redactan en español, siendo la mayoría de la población indígena de hecho analfabeta en ese idioma, más aún en el caso estudiado no hubo acceso a intérpretes. Una tercera barrera es la **económica**. La población indígena al ser excluida laboralmente también lo es del mercado, no solo no puede acceder a servicios legales óptimos para apoyar sus causas, sino que tampoco tiene mayores oportunidades frente al mercado de la tierra, y el peso de la agroindustria. Con todo, **la confianza** en la institucionalidad de justicia está disminuida, y ello sumado a la falta de comunicación y los intereses económicos agrava esta barrera para la población Mbya Guaraní. Por otra parte, el protocolo utilizado para resolver conflictos de invasión de tierra, es un protocolo de desalojo que no provee de medios de resolución integral, donde gran parte de las instituciones y actores relevantes no están presentes en sus acciones, constituyéndose así un problema de **formalismo y burocracia**. Finalmente, una sexta barrera identificada es la **geográfica** donde se observa centralismo de la oferta pública asociado a la resolución de los conflictos indígenas.

Conclusiones: La legislación sobre el tema agrario tiene contradicciones que hacen que su aplicación sea parcial en algunos casos o incluso impracticable. Así mismo, las reformas sobre las **normativas realizadas en los últimos años no necesariamente favorecen el aumento del bienestar de las poblaciones más vulnerables**, sino que muestran tendencia clara de **favorecer el peso del mercado en la regulación de la tenencia de la tierra**.

IV. Conclusiones y comentarios finales

4.1 Caracterización de la conflictividad civil de vivienda y tierras

- El primer objetivo del informe es caracterizar la conflictividad civil de vivienda y tierras en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay. El ejercicio de caracterización evidencia que la gama de la conflictividad en la esfera de vivienda y tierras es muy amplia, en términos de su impacto en la vida de las personas que experimentan los conflictos y del nivel de afectación a uno o varios derechos asociados. Es decir, la gama de conflictividad abarca desde problemas para conseguir la devolución del depósito de arriendo de parte del arrendatario, hasta el desalojo forzado a causa de un conflicto armado.
- No obstante lo anterior, el nivel de afectación que produce un conflicto, así como su impacto potencial en otros derechos, también se encuentra vinculado con la situación de vulnerabilidad en que se encuentra una persona. La vulnerabilidad también genera mayores obstáculos de acceso a la justicia. De este modo, un mismo conflicto puede afectar de forma distinta a dos personas.
- La conflictividad jurídica de un sitio se encuentra asociada con el contexto y la problemática social. Así, los conflictos jurídicos de vivienda y tierras en América Latina se enmarcan en el contexto de la precariedad e informalidad, los altos niveles de desigualdad en el acceso a la tierra, los procesos de reconocimiento y restitución de tierras indígenas y los desalojos forzados a causa de megaproyectos industriales.
- Los conflictos de vivienda y tierras suelen impactar en el derecho a la vivienda y los derechos sobre la tierra. El enfoque de análisis utilizado en diversos capítulos del informe es el del derecho a la vivienda, en particular, y de los derechos económicos, sociales y culturales, en general. Si bien, en el presente informe también se estudiaron conflictos que no implican la afectación del derecho a la vivienda.
- El derecho a la vivienda se interrelaciona con distintos derechos sociales, e inclusive, civiles y políticos. Dicha interrelación coincide con los estudios que documentan una mayor vulnerabilidad de las personas sin hogar a experimentar numerosas necesidades jurídicas, en porcentajes superiores que el resto de la población. Por ello, los conflictos de vivienda y tierra raramente suceden de forma aislada: suelen impactar en variadas esferas de la vida, afectar distintos derechos, y generar múltiples necesidades jurídicas. La interrelación entre los conflictos de vivienda y los conflictos de otra índole es compleja y de doble dirección: de manera paralela al momento en que las personas pierden su hogar, experimentan conflictos familiares, de violencia doméstica, de deudas, y problemas legales asociados a la vivienda.

Normatividad e institucionalidad

- La conflictividad estudiada en este capítulo se enmarca en la vulneración directa a los derechos de vivienda y tierras, sin perjuicio de esto, existe un sinnúmero de conflictos relacionados con vivienda y tierras que no implican necesariamente la vulneración de dichos derechos, los que no han sido analizados en virtud del amplio alcance de sus temáticas, cuestión que no permitía un análisis comparado.
- En todos los países estudiados existe una consagración constitucional que protege de forma directa o indirecta el derecho a la vivienda, sin embargo, los países deben ajustar sus regulaciones a

las obligaciones adquiridas en el ámbito del derecho internacional, con la finalidad de resguardar de mejor forma este derecho asegurando un acceso igualitario sin discriminación y con especial foco en los grupos vulnerables.

- El acceso a la tierra debe ser resguardado como un derecho fundamental de las personas. Tanto el ordenamiento internacional como los ordenamientos locales se encuentran en deuda en esta materia, existe una falta de regulación que puede resultar en la afectación del acceso a este derecho o en la discriminación en su otorgamiento.
- Si bien es importante la consagración constitucional de los derechos, ésta por sí sola no es suficiente, debe existir una fuerte institucionalidad tras ella que permita, en definitiva, el acceso efectivo a estos. De esta forma evitamos lo que Neves (2004) ha calificado como “Constitucionalización Simbólica”.
- Existe una institucionalidad fuerte en las materias ligadas a la esfera, sin embargo, podemos apreciar que en cuanto a **Tierras**, dicha institucionalidad siempre se encuentra ligada a otras temáticas tales como indígenas, vivienda, desplazamientos forzosos, sector rural, etc.
- El presupuesto dedicado a **Vivienda y Tierras** sigue siendo escaso y en algunos países se ha manifestado una tendencia a la reducción. Resulta doblemente preocupante puesto que el problema del acceso a la vivienda y a las tierras no ha hecho más que acentuarse en el mismo periodo de tiempo.
- Los conflictos judicializados de esta esfera son conocidos por los tribunales ordinarios de justicia, no existiendo una jurisdicción especializada en la materia. Colombia es el único país donde se pueden encontrar jueces especializados pero que se encuentran dentro de los mismos tribunales ordinarios de justicia.
- El presupuesto destinado a la gestión de la conflictividad no pudo ser hallado en razón de que no existe una institución que se dedique de forma exclusiva a esta esfera y dentro de las otras instituciones, que se dedican a la gestión de conflictos de múltiples materias, no se ha podido definir qué montos de sus presupuestos dedican a las temáticas de vivienda y tierras.

Prevalencia de la conflictividad de vivienda y tierras en América Latina

- Las encuestas de necesidades jurídicas han cobrado auge como el instrumento idóneo para estudiar la conflictividad jurídica y los obstáculos en su resolución. Conocer las tendencias de la conflictividad es relevante para identificar y diseñar mecanismos idóneos de resolución de acuerdo a los tipos de conflictos. Asimismo, las encuestas revelan información sobre el perfil de las personas que experimentan los conflictos, lo que resulta fundamental para identificar y eliminar las barreras de acceso a la justicia que afectan a determinadas poblaciones.
- En seis de los ocho países cubiertos por el informe se han llevado a cabo encuestas de necesidades jurídicas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua. Debido a diferencias conceptuales y metodológicas entre las encuestas, los resultados no son comparables entre sí. Aun así, permiten visualizar tendencias dentro de sus realidades nacionales. Por ejemplo, el informe **Global Insights on Access to Justice**, publicado por el World Justice Project en el 2018, sugiere que los conflictos de vivienda y tierras son bastante frecuentes entre la población. En Chile representan la tercera esfera en su peso relativo, mientras que en México y Nicaragua la segunda. En Brasil, por su parte, es la sexta esfera con mayor número de conflictos. En cuanto a su ocurrencia en el total de la población, los cuatro países muestran porcentajes similares: entre el 11% y el 13%. Así, aunque no se trata de los conflictos que ocurren con mayor frecuencia, también se trata de conflictos constantes y recurrentes. Entre los problemas más comunes en los cuatro países se encuentran aquellos sobre el contrato de arriendo, pagos, reparaciones, depósitos o evasión, así

como problemas por los títulos de propiedad, tierra y permisos para construir en la propia vivienda.

- Encuestas de necesidades jurídicas realizadas en Colombia y Argentina arrojan resultados similares. En Colombia, por ejemplo, los problemas relacionados con el arrendamiento y con daños/calidad del inmueble son los más comunes, así como los problemas de propiedad y los relacionados con la adjudicación/titulación de tierras. Mientras tanto, en Argentina, entre los más frecuentes se encuentran los relacionados con los títulos de propiedad y operación de compraventa.
- Resulta interesante que los conflictos relacionados con el arrendamiento ocupen un lugar central, considerando que apenas un 21.0% de los hogares en América Latina recurre al arrendamiento, con proporciones que varían significativamente entre los países. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, y Nicaragua, se encuentran problemas que pueden impactar de forma directa en la seguridad jurídica de la tenencia, aspecto central del derecho a la vivienda.
- Otros conflictos son sumamente relevantes, pese a no aparecer entre los más comunes según las ENJ. Por ejemplo, la proporción de población que declaró haber perdido su vivienda o haber quedado en la calle en Chile y Brasil fue de 1% y 0%, respectivamente, siendo uno de los conflictos con menor proporción en la esfera. Pese a ser un conflicto que no afecta a la mayoría de la población, se trata de una de las manifestaciones más extremas de la conflictividad de la vivienda, generando múltiples necesidades jurídicas en las personas y, al mismo tiempo, representando una problemática social.
- Determinados conflictos de tierras son característicos de la realidad latinoamericana. Diversos países de la región, por ejemplo, se encuentran inmersos en procesos de reconocimiento y restitución de tierras indígenas. Asimismo, no es poco común que en los conflictos sobre la tierra haya involucramiento de empresas de la industria extractiva y energética, una realidad que en los últimos años afecta de manera creciente a las comunidades a lo largo del continente. Por otro lado, el acceso y las garantías de los derechos sobre la tierra es un tema central en situaciones de conflicto armado y posconflicto, y el caso colombiano devela importantes lecciones en materia de restitución de tierras y los obstáculos en el proceso.
- La práctica del desalojo se encuentra en el centro de la problemática de vivienda y tierras. Los desalojos pueden relacionarse con diversas causas, como la existencia de un conflicto armado, los proyectos económicos y de desarrollo, o con la destrucción de viviendas como medida punitiva. Independientemente de que los desalojos sean justificables o no desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, lo cierto es que constituyen en sí mismos necesidades jurídicas que pueden llegar a afectar a grandes grupos de población.

Resolución de la conflictividad

- Cuando las personas experimentan una necesidad jurídica pueden seguir distintos cursos de acción. La decisión sobre las acciones a seguir puede estar influenciada por múltiples motivos: desde la percepción personal sobre la relevancia de la necesidad jurídica, hasta el nivel de conocimiento de las posibles salidas institucionales al conflicto. La primera clasificación que se puede hacer de las alternativas de acciones es si las personas acuden o no a una autoridad estatal o a un tercero imparcial para solucionar su problema. Según información identificada por las encuestas de necesidades jurídicas, en la mayoría de los casos, las personas no acuden a una autoridad o a un tercero para resolver el problema. Los porcentajes varían entre los países, desde un 24.8%, hasta un 11%. Aunque en la misma tendencia, los resultados de Argentina muestran una brecha menor. La relación se invierte en el caso de la encuesta de Colombia del 2016, una realidad especialmente válida para los conflictos sobre la tierra, con un 65.27% de personas que acuden a una autoridad o tercero imparcial en búsqueda de soluciones.

- Los datos sobre los porcentajes de necesidades jurídicas que buscan una solución en el aparato institucional –administrativo o judicial- destinado a la resolución de conflictos sugieren varios puntos de análisis. En primer lugar, que la búsqueda de justicia no necesariamente se hace en los mecanismos judiciales. De hecho, esta es la vía institucional menos utilizada, a pesar de que pudiera considerarse lo contrario, noción que puede llevar a una mayor inversión financiera en el funcionamiento de dichos mecanismos. Por esta razón, conviene observar los otros mecanismos de resolución de conflictos a los que la población acude en mayor medida. También resulta necesario realizar un mapeo de la totalidad de mecanismos, sus ventajas y desventajas en función de su potencial teórico y su desempeño. Por otro lado, el reducido porcentaje de necesidades jurídicas que acuden ante un mecanismo de resolución de conflictos, en conjunción con el alto número de necesidades jurídicas insatisfechas en los países de la región, hace necesario estudiar las razones por las que las personas no buscan resolución en las instituciones.

- Parte de estudiar determinada esfera de conflictividad pasa también por estudiar los mecanismos que el Estado o la comunidad crean para gestionarla. Así, uno de los objetivos de este informe era identificar, caracterizar y analizar comparativamente los diversos mecanismos existentes. Desde ahí, un primer esfuerzo fue la realización de un *mapeo clasificado* de los diversos mecanismos de gestión de conflictos relativos a vivienda y tierras en América Latina. Si bien no es posible tener un panorama exhaustivo de ello por temas de acceso y disponibilidad de información, se trata de una importante aproximación.

- Un primer ejercicio consistió en la identificación de las diversas formas de resolución de conflictos que reportaban los observatorios locales y la búsqueda de información complementaria. A raíz de ello, y a los fines de ordenar y clasificar los hallazgos, construimos diferentes categorías sobre las cuales clasificar y agrupar los diferentes mecanismos. Es posible observar ciertas tendencias destacables:

- En primer lugar, claramente la oferta de mecanismos se encuentra focalizada en los mecanismos de resolución y, dentro de ellos, en los *mecanismos de carácter estatal*. Entre estos, es común a todos los países la disponibilidad del instrumento más tradicional en materia procesal: los procesos declarativos, ordinarios o especiales, de carácter individual. Guardando proporciones y algunas diferencias, en esta categoría de procesos declarativos existe una tendencia a regular con reglas especiales o con un procedimiento derechamente especial, todo lo que dice relación con los *desalojos*. Estos mecanismos se han creado tanto para proteger la propiedad, como la posesión y la mera tenencia de un inmueble. Recordamos los casos de El Salvador con el “Proceso Especial de Desalojo” y en Colombia con la “Acción Policial”, cuales son mecanismos estatales -judicial y administrativo respectivamente-, que sobre todo pretenden proteger de ocupaciones aparentemente ilegales. Con todo, se observaron las críticas y los riesgos que implican procedimientos de estas características, sobre todo por el *derecho a ser notificado o notificada, a contar con una audiencia y con un plazo razonable*.

- A lo largo de esta investigación fue de vital relevancia constatar la importancia y trascendencia que en la práctica, y desde la doctrina y la jurisprudencia internacional, tienen los procesos de carácter colectivo. Esto, lamentablemente contrasta con la marcada deficiencia que en esta materia tiene nuestra región. Pudimos verificar que *de los ocho países analizados, sólo tres de ellos tienen procesos que permitan cautelar intereses difusos o colectivos en esta materia*, lo que representa a sólo un *37% del total*. Esta cuestión es especialmente trascendente en materia de vivienda y tierras por tratarse de un derecho social que, como tal, tiene una fuerte dimensión colectiva. Los países que cuentan con este tipo de mecanismos son Colombia, México y Brasil. Este último es referente la materia.

- Dentro de los mecanismos judiciales destaca también *la Acción de Tutela de Colombia*, la que en general es de carácter individual pero puede ser colectivo bajo ciertos requisitos. Es un mecanismo con altos porcentajes de utilización, y su regulación sumaria, informal, de legitimación amplia y plazos breves, destaca por adecuarse a los estándares internacionales del derecho a una tutela judicial efectiva. Se requeriría evaluar la práctica para concluir si efectivamente es así.

- Entre estos mecanismos, destacó como una iniciativa de gran impacto y fuertemente vinculada al contenido esencial del Derecho a la Vivienda, el procedimiento de *Restitución de Tierras en Colombia*. Se destaca por el intento de cumplir con este derecho y de reparar a las víctimas en el contexto de uno de los conflictos más graves en materia de vivienda y tierras: los desalojos forzosos. Como se desarrolla en el informe, tiene varios desafíos pendientes.

- Finalmente, vemos que los **mecanismos comunitarios** son los que menos presencia tienen en la región, siendo sólo Colombia el país que destaca por contar con una interesante oferta en la materia, como la Conciliación en Equidad, la Justicia de Paz Lega, la Justicia Indígena, o la Amigable Composición. Aparte de estos mecanismos, destacan fuertemente los Facilitadores y Facilitadoras judiciales que se encuentran presentes en Paraguay y Nicaragua. Según la información encontrada, al menos en Nicaragua han sido un mecanismo de alto impacto.

- En cuanto a **mecanismos de prevención**, fue de cierto modo sorpresivo constatar que, pese a su presencia incipiente, los observatorios locales reportan estos mecanismos y es posible advertir lo valioso que pueden llegar a ser instancias de educación y orientación legal. Estas instancias están presentes en mecanismos como las Casas de Justicia y los y las facilitadoras judiciales. Se destacó como una iniciativa interesante pero con deficiencias de implementación, los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en Chile.

- Como es posible advertir a lo largo de este informe, el trabajo del OCCA fue más allá de la clasificación y caracterización de los mecanismos. En ese sentido, se realizó un esfuerzo por analizar los principales mecanismos desde la perspectiva de los estándares de justiciabilidad de los DESC, para explicitar que, como se reseñaba en el capítulo respectivo, **disponer de estructuras procesales idóneas y adecuadas a las verdaderas características de la conflictividad, es un elemento crucial e indispensable de la justiciabilidad y consecuente exigibilidad de los DESC**. Desde esta perspectiva, tres ideas son destacables:

- **La oferta de mecanismos de gestión de la conflictividad no parece estar dando respuesta a todas las necesidades jurídicas en esta materia ni se encuentra adecuado al tipo de conflicto que genera la vulneración de derechos sociales.** Predominan los procesos declarativos individuales, de los cuales existen innumerables datos que reportan su lentitud, formalismo y burocracia, altas tasas de pendencia, bajas tasas de resolución y sobre carga de procesos ejecutivos, entre otras cosas. Todas cuestiones que disminuyen los índices de confianza de la ciudadanía. La principal razón para sostener la inadecuada estructura procesal es la **ausencia de procesos colectivos o acciones de clase** en más de la mitad de los países.

- **El derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva son los parámetros que se deben tener en cuenta al momento de diseñar y rediseñar mecanismos.** Como indica la Comisión Internacional de Juristas, **“la aplicación de las clásicas garantías del debido proceso y de un juicio justo –como el derecho de defensa, el derecho a ser oído en audiencia, el derecho a presentar e impugnar pruebas, la igualdad de armas, el control judicial de la actividad administrativa y el cumplimiento por parte de la Administración de las decisiones judiciales– constituyen también elementos claves para el fortalecimiento de la justiciabilidad de los DESC”** (Comisión Internacional de Juristas 2009, 122).

- **Debemos superar los cuestionamientos que limitan el rol de la judicatura en la garantía de derechos sociales.** Abramovich y la Comisión Internacional de Juristas coinciden en la importancia del rol que tiene el Poder Judicial en la justiciabilidad de los DESC. Este, efectivamente, no tiene la tarea de diseñar políticas públicas, sino la de **“confrontar el diseño de políticas asumidas, con los estándares jurídicos aplicables y –en caso de hallar divergencias- reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia”** (Abramovich, 2006, pág. 151). Asimismo, el autor indica que se trata de acciones complementarias que están lejos de ser el centro de exigibilidad de los DESC. Y en este mismo sentido concluye la Comisión citada, al indicar que la **“justiciabilidad no es el único medio de exigir los DESC”, pero que “rechazar la intervención judicial en este campo reduce significativamente la gama de recursos para que las víctimas de violaciones de DES obtengan reparaciones. Por otra parte, debilita la responsabilidad del Estado, disminuye el poder de disuasión de las normas de derechos humanos, y propicia la impunidad de las violaciones”** (Comisión Internacional de Juristas 2009, 120).

4.2. Barreras de acceso a la justicia

- El segundo objetivo del informe consistía en analizar las barreras de acceso a la justicia identificadas por los observatorios locales, específicamente en relación con los conflictos de la esfera. Se estudiaron barreras institucionales y sociales, culturales y económicas. Aunque la mayor parte de la información disponible es transversal a distintas esferas, es factible identificar la forma en que ciertas barreras resultan ser más relevantes para los conflictos de vivienda y tierras.

- Conviene tener en consideración la forma en que los conflictos de vivienda y tierras y las barreras de

acceso a la justicia afectan a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, la encuesta de necesidades jurídicas de Colombia reporta que las **mujeres** son quienes más desconocimiento tienen acerca de qué sucedió con el conflicto sometido a una autoridad o particular (H 3,6%, M 5,6%); y las mujeres presentan un mayor porcentaje de solicitudes no atendidas (H 3,3%, M 6,6%). Si bien la encuesta concluye que no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres, se sugiere que las mujeres tienen alguna desventaja frente al manejo de sus conflictos, especialmente cuando la mujer pertenece se ubica en niveles de extrema pobreza o en situación de discapacidad (Dejusticia, 2017). En ese sentido, es necesario cuestionarnos cómo las barreras de información señaladas impactan en la resolución de conflictos de vivienda y tierras, considerando que las mujeres tienen un acceso limitado a la tierra: son propietarias de un 8% de las tierras en Guatemala, un 20% en Nicaragua y un 31% en Perú (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2017).

- El análisis revela la existencia de una interrelación entre las barreras. En Argentina, por ejemplo, la probabilidad de confiar en la justicia es mayor si el nivel educativo y socioeconómico es más alto (UCA-ODSA, 2013). La barrera económica, en este caso, se asocia con la barrera de información. Mientras tanto, en Colombia, se reporta que la razón de no saber cómo o a quién acudir para solucionar un conflicto, es mayor en las personas con discapacidad (31.4%), en comparación con la población general (5.5%). La información es relevante, especialmente si se considera que las personas con discapacidad intelectual, por ejemplo, ven limitado su acceso a una vivienda digna, a causa de prácticas que no les consideran como sujetos de derechos, en muchos casos, viviendo una institucionalización forzosa. Esto queda plasmado con claridad en los dos relatos de vida proporcionados por el caso de estudio mexicano, centrado en las personas con discapacidad. Las barreras de acceso a la justicia son múltiples y se refuerzan desde distintas partes de la sociedad. Existe una limitación por parte del entorno social inmediato del sujeto, donde familia, amistades e instituciones de salud, por ejemplo, ponen freno a la participación plena, se entregan a la institucionalización como medida única y permanente que se refuerza en la figura judicial de la interdicción, olvidándose de la necesidad de reintegrarlos a la sociedad.
- Del mismo modo, resulta importante destacar las medidas o intervenciones para eliminar este tipo de barreras. Para ello, siguiendo la clasificación propuesta por OECD (2016), se observan las siguientes experiencias en los países del observatorio. En primer lugar, las medidas de primer orden, es decir, aquellas dedicadas a educar a las personas sobre sus derechos, obligaciones e instituciones. Una experiencia interesante se identifica en Paraguay, con los llamados “Facilitadores Judiciales”, servicio de orientación que opera bajo el lema “el derecho que no se conoce no se puede ejercer”. Argentina ha desarrollado una guía de acceso a información sobre centros de asistencia, asesoramiento y representación gratuita para materias propias de la esfera de vivienda y tierras; por su lado, México y Chile han articulado canales de información presenciales y virtuales sobre el sistema de justicia civil. En la misma línea, en Argentina, Chile y Colombia se aprecian esfuerzos por adoptar y promover el uso del lenguaje claro en los distintos poderes del Estado, incluyendo al judicial. Por su lado, como medidas de segundo orden, esto es, aquellas focalizadas en problemas de acceso a la justicia experimentados por personas o comunidades específicas se identifican, a modo ejemplar, las siguientes: iniciativas de desconcentración –y de descentralización- de servicios judiciales en provincias y regiones aisladas de los grandes centros urbanos, así como también de las agencias que entregan asesoría jurídica gratuita a población vulnerable. En un ámbito distinto, en Argentina, Chile, Colombia y Nicaragua se contempla la figura del intérprete para las poblaciones indígenas y personas sordomudas. Finalmente, las medidas de tercer orden, que consisten en abordar problemas estructurales de comunidades especialmente vulnerables, son más escasas en el ámbito de los países del OCCA. En ese sentido, las prácticas reportadas no sugieren el carácter sistémico u holístico que es propio de las medidas de tercer orden.
- Como hallazgo transversal, se aprecia que hay en general poca información sobre las barreras de acceso a la justicia y, en caso de existir, esta no siempre se encuentra debidamente actualizada. Ello resulta un problema importante, pues la información que se cuenta para la toma de decisiones en la materia no será totalmente fundada en evidencia. Asimismo, es importante fortalecer la existencia de indicadores cuantita-

tivos y cualitativos al interior de las instituciones para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y el grado de satisfacción de los usuarios y usuarias. Esta información podría servir, además, como insumo para detectar prácticas reñidas con la transparencia y la ética pública; y, al mismo tiempo, para diseñar e implementar políticas eficaces para combatir la corrupción al interior de las instituciones, coadyuvando de este modo a fortalecer la exigua confianza en las instituciones del sistema de justicia en América Latina.

4.3. Conflictividad de vivienda y tierras y barreras de acceso a la justicia en población en situación de vulnerabilidad: Estudios de caso

• El tercer objetivo del informe era ejemplificar, mediante estudios de caso, la manera diferenciada en que dichos conflictos y las barreras de acceso a la justicia pueden afectar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Para ello se presentaron siete estudios de caso realizados por los observatorios locales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Paraguay. Los estudios se enfocan en distintas poblaciones y tipos de conflictos, y son realizados a través de diferentes metodologías. Sin embargo, es posible detectar cuatro ideas transversales:

1. En relación a la esfera puede surgir una diversidad de conflictos, y que lleva por lo mismo a la existencia de una institucionalidad de resolución (cuando la hay) compleja, dispersa y fragmentada. Refleja barreras de información y burocráticas.

2. Sumado a esta diversidad de conflictos e instituciones relacionadas, también estos conflictos relativos a vivienda y tierras vienen comúnmente de la mano de otros conflictos. Esto genera que las esferas de conflictividad civil se crucen, viéndose en los estudios de caso no solo conflictos por la vivienda o la tierra, sino también del ámbito de la salud y temas sanitarios, problemas de convivencia comunitaria, conflictos en las relaciones económicas, entre otros. Esta correlación entre diferentes conflictos lo observamos de manera empírica en varios casos de estudios relevados. El caso argentino, de Villa Inflamable por ejemplo, nos muestra el cruce entre conflictos de acceso, tenencia y calidad de vivienda, pero también a problemas sanitarios y de salud al ser una zona de desechos urbanos y contaminación petroquímica. Del mismo modo se puede ejemplificar con el caso brasileño, donde no solo las poblaciones vulnerables están teniendo conflicto en la tenencia e individualización de sus viviendas, sino que también varios problemas relativos a servicios básicos y consumo, viéndose muchas veces privados de servicios urbanos y sanitarios de manera permanente o intermitente.

3. La tercera idea detectada dice relación con una sensación de desamparo y sobretodo de una frase reiterada en los testimonios, la noción de *no ser escuchados*. La *barreras lingüísticas*, la falta de una entidad única a quien acudir y la poca efectividad en las soluciones finalmente se traduce en un total impedimento de la comunicación entendida como un proceso dialógico y horizontal. Esto se *agrava, y es agravado a su vez, por la falta de confianza en la institucionalidad para dar solución a sus conflictos reales y no solo los trámites judiciales*. Este tipo de barreras tienen trascendencia en una América Latina poblada de múltiples etnias con idiomas propios, y que es una barrera que observamos en el caso Paraguayo con las poblaciones Mbya Mbokaja Yguazú. Si bien el país instala la posibilidad de contar con traductores, estos no siempre están disponibles. Mientras tanto, la documentación es invariablemente en español, siendo que la mayoría de la población indígena es analfabeta en ese idioma. De igual forma tiene relevancia mirando a los procesos migratorios, como observamos en el caso de los haitianos migrantes en Chile, quienes no solo se ven vulnerados muchas veces por personas que se aventajan de su barrera idiomática, sino que además esto mismo luego les impide acceder a la oferta pública y en definitiva a la justicia.

4. La cuarta noción transversal relevada tiene que ver con protección que otorga el estado frente a

diferentes situaciones de vulnerabilidad, si bien contempla cierto grado de resarcimiento, luego *carece de programas o herramientas para potenciar estas poblaciones como sujetos de derecho pleno*, negándose bajo esa visión proteccionista en muchas oportunidades sus capacidades jurídicas. Esta noción se puede observar ya con el caso mexicano y cómo opera la institucionalización crónica de las personas con discapacidades cognitivas y mentales. Pero también lo vemos en poblaciones vulnerables por otros motivos muy distintos. El caso colombiano es ejemplar en esto, al evidenciarse como en la práctica las víctimas de la violencia armada al ser asistidas por el estado, luego se les escinde de la autopercepción de ser sujetos de derecho. Así, frente a problemas de calidad de infraestructura de la vivienda, muchas personas afectadas no tuvieron nunca la claridad de dirigirse a la propia constructora para hacer su reclamo, sino que divagaron en un sinfín de instituciones públicas de ayuda social y de representación del estado, hasta que finalmente los plazos de garantías de sus viviendas vencieron.

4.4 Comentarios finales

La búsqueda de información para la elaboración del presente informe develó la carencia de información sistematizada sobre la prevalencia y la resolución de la conflictividad de vivienda y tierras en América Latina. Dicha carencia varía entre los países, lo que responde a las capacidades institucionales de generación de estadísticas y a las políticas de transparencia. Este vacío de información resultó ser una importante limitación en la elaboración del estudio. Sin embargo, esta limitación también se traslada al plano de identificación y diseño de las necesarias reformas a la justicia.

El presente informe hace un acercamiento a la conflictividad de vivienda y tierras en ocho países latinoamericanos. El ejercicio confirma la necesidad de contar con *evidencia* de la conflictividad de vivienda y tierras, su grado de afectación a derechos, su impacto, tipo, alcance e interrelación con otros conflictos. La evidencia debiese ser de tipo cuantitativo y cualitativo, y corresponder a los ángulos de la oferta y de la demanda de justicia. En ese sentido, por ejemplo, las encuestas de necesidades jurídicas aportan información cuantitativa de la demanda de justicia. Las estadísticas de ingresos, egresos y los indicadores de desempeño de los mecanismos de resolución de conflictos contribuirían con la información cuantitativa de la oferta de justicia. Este tipo de estadística debiese ser complementada con información cualitativa. De este modo, podemos conocer cómo se manifiestan los conflictos de vivienda en determinada población, y cómo se interrelacionan, por ejemplo, con los conflictos de familia, de salud, o de relaciones económicas. También se puede profundizar en la forma en que los conflictos afectan a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y las barreras que enfrentan para resolverlos.

La evidencia resulta imprescindible para *diseñar* los mecanismos de gestión idóneos según la conflictividad. Esta podría parecer una conclusión genérica. No obstante, la lectura del informe permite constatar la diversidad de los tipos de conflictos y su consiguiente necesidad de resolución. Desde luego, no todos ellos requieren de un mecanismo especializado. Pero *detectar* los detalles de la conflictividad permitirá hacer un análisis de los tipos de mecanismos que resultan necesarios. Por otro lado, la información cuantitativa y cualitativa desde la perspectiva de la demanda de justicia permite identificar el perfil de las personas que viven los conflictos y las barreras para su resolución. Dicha información también es necesaria si se busca reducir las barreras de acceso a la justicia. El informe sugiere que las soluciones a los conflictos se encuentran fragmentadas en distintas instituciones, situación que se explica, en parte, por la interconexión de los conflictos de distintas esferas. La fragmentación de la información y las soluciones resulta ser una barrera de acceso a la justicia. De nuevo, la evidencia sistematizada arrojaría luces sobre las formas de generar mecanismos de interoperabilidad entre las instituciones dedicadas a vivienda y tierras.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales. En A. Ely Yamin, Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta (págs. 149-169). México D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Abramovich, V., y Christian C. (1997). «Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.» Recuperado de <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>.
- ABRAMOVICH, Víctor, Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista de la CEPAL 88, abril de 2006, p. 35.
- Acción de tutela instaurada por Irina Alejandra Junieles Acosta en calidad de Defensora del Pueblo – regional Bolívar contra municipio de Turbaco (Bolívar) y otros. Sentencia T-149/17 (Corte Constitucional, 07 de Marzo de 2017).
- Acción de tutela instaurada por Ruby Benítez Agudelo y otros contra el Municipio de Roldanillo, Discoteca el “Chango” y otros establecimientos de comercio. T-099/16 (Corte Constitucional de Colombia, 29 de Febrero de 2016).
- ACIJ (2013). Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia. Un estudio de necesidades legales insatisfechas. Recuperado de <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>
- Alterio, A. & Niembro, R. La Suprema Corte y el Matrimonio Igualitario en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica núm. 802. P. 10.
- AmericasBarometer (2017). The political culture of democracy in The Americas, 2016/17. A comparative Study of Democracy and Governance. Nashville: Estados Unidos.
- Amnistía Internacional (2009). La trampa del género. Mujeres, Violencia y Pobreza. Editorial Amnistía Internacional: Madrid.
- Alterio, A. y Niembro, R. (2017). La Suprema Corte y el Matrimonio Igualitario en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica núm. 802.
- Baird-Zars et al. (2013). Using Evidence-Based Global Housing Indicators for Policy Evaluation of Rental Housing and Vacant Properties. Habit for Humanity International. Recuperado de <http://globalhousingindicators.org/en/content/using-evidence-based-global-housing-indicators-policy-evaluation-rental-housing-and-vacant>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe.
- Benavente, M.; Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL Santiago.
- Binder, A. Análisis Político Criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática. Buenos Aires: Astrea SRL, 2015.
- Bolívar, A., Sánchez, N. y Uprimny, R. (2015). Restitución de tierras en el marco transicional civil. Bogotá, Colombia: Consejo Superior de la Judicatura.
- Buck, A., Balmer, N. y Pleasence, P. (2005) “Social exclusion and civil law: experience of civil justice problems among vulnerable groups”, Social Policy & Administration, vol. 39, no. 3, pp. 302–322.
- Cane, P., y Kritzer, H. (Eds.). (2010). The Oxford handbook of empirical legal research. OUP Oxford.
- Center for Survey and Research Analysis (CSRA). (2003). Civil legal needs among low-income households in Connecticut, CSRA, University of Connecticut, Storrs, CT.
- Centro Nacional de Arbitraje y Mediación. (s.f.). Tarifas mediación. Recuperado de <http://www.camsantiago.cl/tarifas/mediacion.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). ¿Cómo va la restitución de tierras? Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/como-va-la-restitucion-de-tierras>
- CEPAL. (2012). Población, territorio y desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/poblacion-territorio-y-desarrollo-sostenible>
- Comisión de Asentamientos Humanos. (1987). Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000. Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado de: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/151714/A_C.2_42_L.33-ES.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudios de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington D.C.: OAS Cataloging-in-Publication Data, 2007.
- Comisión Internacional de Juristas. Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales. Experiencias comparadas de justiciabilidad. Ginebra: ICJ - CIJ, 2009.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas. «Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos.» 1997. 4.

- Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas. «El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91. Observación general N° 4 (General Comments). 6° período de sesiones» 1991. 7.
- Congreso Nacional (2017). "BCN suscribe convenio con organismos públicos para el uso y promoción del lenguaje claro". Recuperado de <https://www.bcn.cl/noticias/bcn-suscribe-convenio-con-organismos-publicos-para-el-2017-cuso-y-promocion-del-lenguaje-claro2017>
- Consejo económico y social de la ciudad de Buenos Aires. (2014). Mapa interactivo. Vivienda. Recuperado de <http://www.mapa.cesba.gob.ar/vivienda>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. «Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.» Santiago, 2017.
- Constantino, M. (2005). La extracción del territorio: Extranjerización de la tierra y modo de desarrollo en Argentina. 2002-2013. (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Corte Constitucional, Sexta Sala de Revisión. (29 de agosto de 2013) Sentencia T-583. [MP Nilson Pinilla Pinilla]
- Corte IDH. (2005). Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 17 de junio de 2005.
- Corte IDH (2006). Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006.
- Corte Suprema de Justicia. Unidad de Acceso a la Información Pública. (2017). Resolución de solicitud de acceso a la información bajo referencia Res. UAIP-2746-RR- 1595-201-2017-2
- Córdoba, M. (2016). Nicaragua: hasta 120 mil desplazados por el canal interoceánico. Proceso. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/460241/nicaragua-120-mil-desplazados-canal-interoceanico>
- Coumarelos, C., y People, J. (2013). "Home is where the heart of legal need is: a working paper on homelessness, disadvantaged housing and the experience of legal problems". *Updating Justice*, 23. Recuperado de [http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/templates/UpdatingJustice/\\$file/UJ_23_HomelsWhereTheHeartOfLegalNeeds_FINAL.pdf](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/templates/UpdatingJustice/$file/UJ_23_HomelsWhereTheHeartOfLegalNeeds_FINAL.pdf)
- Dejusticia (2013). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Análisis general y comparativo para tres poblaciones.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Necesidades jurídicas en Colombia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-present%C3%B3-ante-la-OCDE-resultados-de-encuesta-nacional-de-necesidades-jur%C3%ADdicas-asp>
- DULITZKY, Ariel, "Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en ABRAMOVICH Víctor, BOVINO Alberto y COURTIS Christian (compiladores), *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local. La experiencia de una década*, CABA, Ediciones del Puerto, 2006, ps. 51.
- Entelman, R. (2014). Derecho y conflicto. Recuperado de <http://www.justierradelfuego.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/DERECHO-Y-CONFLICTO.pdf>
- Entelman, Remo. *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A., 2002.
- Errandonea, J. y Martin, A. (2015). "El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano y su impacto en el ámbito interno". En Ahrens, H., Rojas, F. y Sainz, J. (Ed.). *El acceso a la justicia en América Latina: retos y desafíos*. San José, Costa Rica: Universidad para la Paz.
- Escoffré, C. Nexos. El juego de la Suprema Corte. 03 de Abril de 2018. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7084>.
- Facio, A. (2002). "Con los lentes del género se ve otra justicia". *El Otro Derecho*, N. 28, pp. 85-102.
- Fandiño, M. (Ed.). (2016). *Guía para la Implementación de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Farha, L. (2018). 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. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/007/68/PDF/G1800768.pdf?OpenElement>
- Ferrajoli, L. (2005). El papel de la función judicial en el Estado de derecho. Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. P. 25.
- Ferrer, E. "La justiciabilidad del "derecho a la vivienda" en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (A propósito de un caso sobre desplazamiento forzado intraurbano de defensoras de derechos humanos)" en *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/16.pdf>
- FIDH y CENIDH. (2016). *Concesión del canal interoceánico en Nicaragua: Grave impacto en los derechos humanos*. Recuperado de https://www.fidh.org/IMG/pdf/resumen_nicaragua_canal_informe_esp.pdf
- Figueroa García-Huidobro, Rodolfo. «Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Discusión teórica.» *Revista Chilena de Derecho* 36, n° 3 (2009): 587-620.

- Genn, H., et al. (1999). Paths to justice: what people do and think about going to law. Hart Publishing.
- GfK Adimark (2015). Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia.
- Gilbert, J. (2013). "Derecho a la Tierra como Derecho Humano: Argumentos a favor de un Derecho Específico a la Tierra." Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491-1.pdf>
- INE (2017). Informe Anual de Justicia 2016. Recuperado de <http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/justicia>
- Hale, C. (2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the Indio". NACLA Report, pp. 16-21.
- Hoekema, A. (2002). "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario". El Otro Derecho, N. 26-27, pp. 63-98.
- HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass, R., El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2012, pp. 34-51.
- Housing Rights. (2017). Housing problems and mental health. Recuperado de <https://www.housingrights.org.uk/news/research-mental-health-housing>
- INECIP (2016). Diagnóstico de conflictividad, Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta, La Rioja.
- Informe alternativo a los Informes V y VI Periódicos combinados del Estado mexicano ante el Comité DESC de la ONU. (2017). Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México 2017. Recuperado de <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/swindia/Otros/2018-Mexico-Informe-DESCA-esp.pdf>
- Instituto Nacional Indígena. (s.f.). Dirección de Etnodesarrollo / Área Legal. Dirección de Registro de Tierras.
- IPEA. (2017). Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303
- La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013). Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas. Análisis general y comparativo de tres poblaciones. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf
- La Rota, M., Ordóñez, S., Mora, S., y Uprimny, R. (2014). Ante la justicia: Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Bogotá, Colombia: Dejusticia.
- Martínez (Ed.) (2017). Derecho de acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Marchiori, T. (2015). A Framework for Measuring Access to Justice Including Specific Challenges Facing Women. Recuperado de <https://rm.coe.int/1680593e83>
- MAURINO, Gustavo y SUCUNZA, Matías, "Acceso a la justicia", GARGARELLA Roberto y GUIDI Sebastián (Directores), Constitución Nacional Comentada, Buenos Aires, Thompson Reuters La Ley Editores, 2016, ps. 90-120.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012). Resumen Ejecutivo Resultados Catastro Calle.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. ABC para Jueces en Materia de Restitución de Tierras: Ley 1448 de 2011. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58> Visitado el 5/4/2018.
- Ministerio de Justicia (2016). Movimiento en número de procesos judiciales. Recuperado en: <http://sej.minjusticia.gov.co/RamaJudicial/Paginas/CONSEJOSUPERIORJUDICATURA.aspx>
- Naciones Unidas. (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay. A/HRC/30/41/Add.1
- Neves, M. (2004). La fuerza simbólica de los derechos humanos. Cuadernos de filosofía del Derecho, 27.
- Neves, M. (2007). A constitucionalização simbólica. Martins Fontes.
- Observatorio del Conurbano Bonaerense. (2016). Informalidad y acceso justo al hábitat en el Conurbano Bonaerense. Desalojos por fuera de la Ley. Universidad Nacional General de Sarmiento. Recuperado de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Difusion/NOTA%20OCBdesalojos%20y%20ley%20habitat.pdf>
- OECD (2016). Levering the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>
- ONU-Hábitat. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat.
- ONU: General Assembly (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1991). Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1997). Observación general N° 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados.
- ONU: CEDAW. (1994). Recomendación general N° 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.
- ONU Derechos Humanos. (s.f.). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No 21/Rev.1
- ONU MUJERES (2015). La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México.
- Ortega, K. y Rueda, C. (2015). Arrendamiento en América Latina. Soluciones complementarias a la problemática habitacional de la región. Recuperado de https://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20econ%C3%B3mico%20No%202072_0.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2002. Land tenure and rural development. Roma: Italia: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2003). Las Cuestiones de Género y el Acceso a la Tierra. Roma, Italia: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/y4308s00.htm#Contents>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2017). América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/>
- PAUTASSI, Laura y GAMALLO, Gustavo, "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de marginaciones sociales", Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, (Dir.s.), ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina, 1ª ed., Buenos Aires, Biblos, 2012, pp. 67-68).
- PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Recuperado de <http://desarrollohumano.cl/idh/download/hdr14-report-es.pdf>
- Poder Judicial (2014). Informe entrevistas líderes de opinión Poder Judicial de Chile. Recuperado de [http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%201P1.4-3_\(Entrevistas_Lideres_Opinion\).pdf](http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%201P1.4-3_(Entrevistas_Lideres_Opinion).pdf)
- Poder Judicial Paraguay (2015). Facilitadores Judiciales. Asunción, Paraguay. Recuperado de <http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149>
- Poder Judicial Paraguay (2016). Encuesta realizada por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia ayudará a detectar deficiencias en el sistema judicial. Asunción, Paraguay. Recuperado de <http://www.pj.gov.py/notas/3951-encuesta-realizada-por-iniciativa-de-la-corte-suprema-de-justicia-ayudara-a-detectar-deficiencias-en-el-sistema-judicial>.
- Pou, F. «El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?» Anuario de Derechos Humanos, 2014: 91-103.
- PPDH et al. (2014). Informes de las organizaciones sociales y la PDDH al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el marco del examen de los Informes Periódicos Tercero, Cuarto y Quinto Combinados de El Salvador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Recuperado de <http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2014/10/PDDH-OSC-Informes-al-CDESC-2014.pdf>
- Programa Nacional de Conciliación. (s.f.). ¿Qué es la conciliación? Recuperado de <http://conciliacion.gov.co/portal/conciliacion/conciliacion-definicion>
- Quintero, M.; Recalde, G.; Urriago, G. (2012). "El acceso a una justicia diferencial. La situación de población en vulnerabilidad socioeconómica en Cali". Estudios de Derecho. Vol. 69, N. 145, pp. 73-97.
- Ramírez, S. (2007). "Justicia Penal y Pueblos Indígenas". Sistemas Judiciales, Año 6, N. 12, pp. 6-15.
- REF: Demanda N° D-043. Sentencia C-018/93 (Corte Constitucional, 25 de Enero de 1993).
- Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. (s.f.). REGISTRO PÚBLICO PROVINCIAL DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (RPP-VAP). Recuperado de <http://190.188.234.6/registro/publico/>
- Salvia, A. (Coord.) et al. (2013). Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012): Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario. Observatorio de la Deuda Social Argentina Pontificia Universidad Católica Argentina.
- SALVIOLI, Fabián, "La influencia de la Declaración Universal en el marco nacional", Recueil des Cours, 29ème session d'enseignement, Strasbourg-France, Institut International des Droits de l'homme, 1998, pp. 117-136.
- Schutzer, L; Henderson, J. (2013). Access to justice and legal needs. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW. Law and Justice Foundation. Recuperado de [http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/articleIDs/EA0F86973A9B9F35CA-257060007D4EA2/\\$file/public_consultations_report.pdf](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/articleIDs/EA0F86973A9B9F35CA-257060007D4EA2/$file/public_consultations_report.pdf)
- Sierra, M.T. (2005). "Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la integralidad". Revista IIDH, Vol. 41, pp. 287-314.
- SISMO (2016). Confianza en las Instituciones. Managua Marzo 2016. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.ni/encuestas/encuesta-marzo-2016/05.%20SISMO%20XLVIII%20-%20CONFIANZA%20EN%20LAS%20INSTITUCIONES%20-%20Marzo%202016.pdf>

Sistema Nacional de Mediación Familiar. (s.f.). Costos de la mediación previa y obligatoria. Recuperado de <http://www.mediacionchile.cl/sitiou-med/costos-de-la-mediacion/>

Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Recuperado de www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf

SUCUNZA, Matías A., La indivisibilidad e interdependencia en derechos humanos: conceptualización e interpelaciones en pos de su concreción; MJ-DOC-6787 y 6788 AR, 10 y 11 de julio de 2014.

TECHO. (Sin Fecha). La emergencia de los asentamientos informales. Recuperado de <https://www.techo.org/informate/la-emergencia-de-los-asentamientos-informales/>

TECHO. (2016). Relevamiento de asentamientos informales. Recuperado de <http://relevamiento.techo.org.ar/?latlng=-38.393338888322376,-64.99511718750001&z=5&l=mapa&f=2&y=r2016&chart=0&table=0&details=0&detailsTab=0&nid=>

UCA-ODSA (2013). Desajustes en el desarrollo humano y social (2010 - 2011 - 2012) Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario.

UCA. Instituto Universitario de Opinión Pública (2017). "Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2016". Boletín de prensa Año XXXI, No.1. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%C3%A9n-Evaluaci%C3%B3n-A%C3%B1o-2016-10-01-2017.pdf>

UN-HABITAT. (2004). The state of the World's cities 2004/2005. Londres, Reino Unido: Editora Earthscan.

Ury, W. (2000). Alcanzar la paz: diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Osorio, L. (2006) "El derecho humano a la vivienda en América Latina: de la teoría a la práctica". En Yamin, A. (Coord.). Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta. México, DF: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Vargas, M. (2012). "Investigación exploratoria sobre la ejecución civil en América Latina". Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina. Centro de Estudios de Justicia de las Américas: Santiago.

Verbic, F. «Manual de Introducción a los Procesos Colectivos y Acciones de Clase.» En Diálogo Multidisciplinario sobre la nueva Justicia Civil de Latinoamérica, de Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 219 - 379. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2017.

World Justice Project. (2018). Global Insights on Access to Justice. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/special-reports/global-insights-access-justice>

World Bank Group (2018). Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. Washington DC: Estados Unidos. Recuperado de <http://espanol.doing-business.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Brasilia, Brasil.

