

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



Informe de Vivienda y Tierras

Contenido

¿Para qué observamos?:
Observar para diseñar

01

Prevalencia de la conflictividad
de vivienda y tierras en América Latina

06

Barreras de acceso a la justicia

09

Tipos de conflictos de la esfera de vivienda y tierras

03

¿Qué hacemos cuando tenemos un problema jurídico?

07

Conceptos clave

10

El derecho a la vivienda

05

Mecanismos de gestión de la conflictividad

08

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. El OCCA está formado por organizaciones sociales y académicas de ocho países de América Latina. Fue creado en el año 2017 por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

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, ciudad y convivencia comunitaria, y salud.



VIVIENDA Y TIERRAS



CONSUMO



RELACIONES DE PAREJA Y FAMILIA



CRÉDITO



CONVIVENCIA COMUNITARIA



SALUD

Vivienda y tierras en América Latina

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

Las anteriores son algunas de las preguntas abordadas en el primer informe del OCCA: Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Informe de Vivienda y Tierras.

Los tres objetivos del informe son:

- 1.** Caracterizar la conflictividad civil de vivienda y tierras en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay.
- 2.** Analizar las barreras de acceso a la justicia en los conflictos de vivienda y tierras.
- 3.** 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 qué observamos?

Observar para diseñar

Creemos que para **diseñar reformas y políticas de acceso a la justicia** dirigidas a resolver los problemas de la realidad **es imprescindible contar con evidencia** sobre la conflictividad civil: su afectación a los derechos, su impacto, volumen, tipo, alcance e interrelación con otras conflictividades. **También debemos identificar los caminos de resolución que siguen los conflictos, así como los obstáculos en el acceso a la justicia.**

Tipos de conflictos que observamos en la esfera de vivienda y tierras



Problemas para conseguir la devolución del depósito de arrendamiento



Problemas con el arrendador por acuerdos sobre el arriendo



Problemas con la obtención de títulos de tierra



Problemas para recuperar la tierra



Desalojos

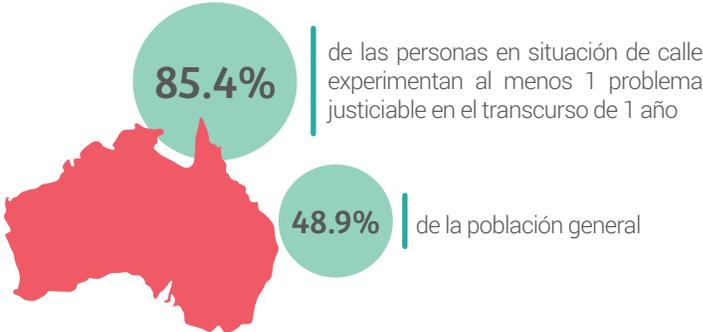


Perder la vivienda

La gama de la conflictividad 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.

Interdependencia de los derechos e interrelación de los conflictos

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. El derecho a la vivienda se interrelaciona con distintos derechos sociales, e inclusive, civiles y políticos. Esta 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.



AUSTRALIA, 2012

Fuente: Coumarelos, C., y People, J. (2013).

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. El informe documenta la forma en que opera esta interdependencia en la práctica.



¿Se reconoce constitucionalmente el derecho a la vivienda? ¿Cuál es su importancia?

Las Constituciones Latinoamericanas reconocen, de una u otra forma, el derecho a la vivienda. Su importancia radica en el hecho de que se trata de la norma más relevante de un país y sirve como marco regulador de las leyes no pudiendo ser contradicha por ninguna de ellas. Aquí se consagran los derechos más elementales de las personas de una sociedad y tiene mecanismos de protección más expeditos que el resto de los conflictos.

Si bien el hecho de que el derecho se contenga en la Constitución no asegura su cumplimiento por sí mismo, de todas formas es importante su consagración porque lo hace exigible al Estado en cualquier instancia.

¿Cómo se consagra este derecho en los países analizados?

- **Argentina:** asegura el acceso a una “vivienda **digna**” sin distinción de personas.
- **Brasil:** asegura el derecho a la **vivienda** como un derecho social sin distinción de personas.
- **Chile:** hace una remisión a los tratados internacionales.
- **Colombia:** asegura a todos los **colombianos** el derecho a una “vivienda **digna**”.
- **El Salvador:** declara de interés social la construcción de viviendas y el Estado asegura que el mayor número de familias **salvadoreñas** llegue a ser propietarias de su vivienda.

Es imperioso que los países aseguren el derecho a una vivienda DIGNA, puesto que el derecho a la vivienda se conecta con otros derechos que emanan de la dignidad humana por lo que la sola construcción de una vivienda no satisface este derecho. Por lo demás, es necesario que esto se haga de forma expresa.

- **México:** establece que toda **familia** tiene el derecho a disfrutar de una vivienda **digna** y decorosa.
- **Nicaragua:** asegura a los **nicaragüenses** tienen derecho a una vivienda **digna**, cómoda y segura.
- **Paraguay:** Asegura a todos sus habitantes el derecho a una vivienda **digna**.

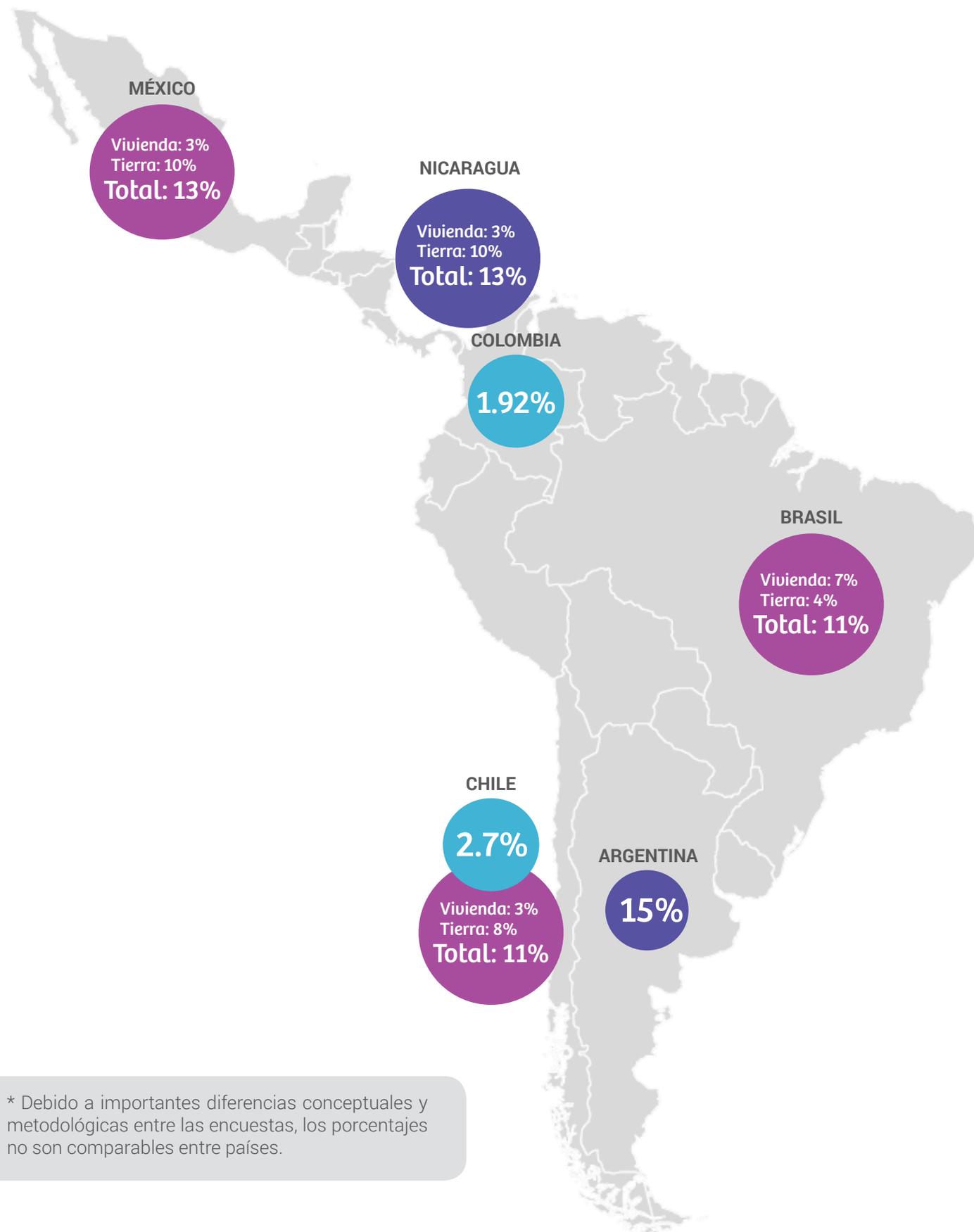
En el acceso a este derecho no debe haber ningún tipo de discriminación arbitraria, por lo que se consideran malas técnicas legislativas el mencionar a las familias y a los nacionales ya que se deja en una posición desventajosa a dos grupos en condición de vulnerabilidad como lo son los inmigrantes y los grupos familiares distintos a los generalmente reconocidos por el Estado, como lo son las familias LGBTIQ+.

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



Conflictividad de vivienda y tierras en América Latina

Porcentaje de la población con necesidades jurídicas de vivienda y tierra



* Debido a importantes diferencias conceptuales y metodológicas entre las encuestas, los porcentajes no son comparables entre países.



Poniendo la mirada en algunos conflictos

Paraguay

325 de las 650 comunidades indígenas en el país presentan conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Entre dichos conflictos se encuentran la apropiación indebida por parte de empresas o entidades públicas, la superposición de títulos o alquiler o préstamo de tierras a terceras personas, la recuperación de tierras ancestrales, y la expulsión de territorio originario.

Fuente: Instituto Nacional Indígena (s.f).

El Salvador

Entre enero de 2014 y junio de 2017: 1.041 casos de desalojo.



Fuente: Corte Suprema de Justicia (2017).

México

Desalojos forzados en el marco de la implementación de proyectos de infraestructura hidráulica e hidroeléctrica

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. 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).

Fuente: Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2017



¿Por qué ocurren estos conflictos?

Los conflictos jurídicos de vivienda y tierras obedecen a distintas causas. La mayoría guarda relación con la problemática social, así como con la legislación. Veamos el caso de los desalojos en El Salvador.

#Desalojos en El Salvador

-  Año 2009: Se aprueba la *Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmueble*.
-  La Ley 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”.
-  Además, señalan que la ley fue emitida en un momento en que gran parte de la población se encuentra en peligro de desalojo.
-  “Miles de familias carecen de títulos de propiedad, lo que potencialmente les vuelve candidatas para desalojos”.
-  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 las y los habitantes deben probar que son propietarias o propietarios del inmueble por medio de un título de propiedad.
-  Entre enero de 2014 y junio de 2017 han ocurrido 1.041 casos de desalojo. Algunos de ellos afectan a decenas de familias.

Fuente: PDDH et al. (2014).



¿Qué hacemos cuando tenemos un problema jurídico?

Cuando las personas experimentan problemas potencialmente justiciables, pueden seguir distintos cursos de acción. Por ejemplo, pueden intentar arreglar el problema por su propia cuenta, acudir a una autoridad o un tercero imparcial, o no hacer nada.

Colombia

5 de cada 10 personas con problemas jurídicos acuden ante una autoridad o tercero imparcial en busca de resolución 13,38% de las personas con necesidades jurídicas acude ante una autoridad administrativa, mientras que el 6.42% lo hace ante una autoridad judicial.

Las encuestas de necesidades jurídicas coinciden en la observación de que, en la mayoría de los casos, las personas no acuden a una autoridad o a un tercero imparcial para resolver el problema. De hecho, entre aquellos que buscan una solución en el aparato institucional, la mayoría lo hace en mecanismos administrativos y no judiciales.

Argentina

5 de cada 10 personas con problemas jurídicos acuden ante una autoridad o tercero imparcial en busca de resolución.

Chile

2 de cada 10 personas con problemas jurídicos acuden ante una autoridad o tercero imparcial en busca de resolución.

Fuente: GfK Adimark (2015); Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016); La Rota, M., Lalinde, S., y Uprimny, R. (2013).



Según hallazgos de las encuestas de necesidades jurídicas, la búsqueda de justicia no necesariamente se hace en los mecanismos judiciales. Por esta razón, conviene observar otros mecanismos de resolución de conflictos a los que la población acude en mayor medida. Con ese objetivo elaboramos un mapeo clasificado de los mecanismos de gestión de conflictos relativos a vivienda y tierras en América Latina.

Clasificación de mecanismos de gestión de la conflictividad – OCCA

Mecanismos de Resolución

1. Mecanismos estatales

1.1 Judiciales

- Procesos declarativos individuales ordinarios*, sumarios o extraordinarios, especiales).
- Procesos declarativos colectivos*.
- Acciones o procesos constitucionales individuales o colectivos.

1.2 Administrativos

- Procesos llevados a cabo ante diversas agencias del Poder Ejecutivo o del Estado*
- Mecanismos ad-hoc creados por el Poder Ejecutivo y que se tramitan ante diversas agencias del Ejecutivo o del Estado.

1.3 Alternativos

- Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante el Poder Judicial
- Negociación/Mediación/conciliación/facilitación ante una entidad del Poder Ejecutivo*

1.4 Mixtos

- Mecanismos administrativo-judiciales
- Justicia de Paz/Tribunales Vecinales-Comunitarios/Casas de Justicia*

2. Mecanismos no estatales

2.1 Mecanismos no estatales del mercado

- Arbitraje ante instituciones privadas, mediaciones o conciliaciones llevadas a cabo ante un estudio o instituciones privadas.

2.2 Mecanismos no estatales comunitarios

- Facilitadores judiciales y comunitarios*, justicia de paz lega, justicia indígena, casas de justicia, entre otros.

Mecanismos de Prevención

- Empoderamiento de la sociedad, educación legal comunitaria*, diálogos sociales, canales de atención que asesoren a las personas, entre otros.



Mecanismos de gestión de la conflictividad

Vivienda y tierras

La oferta de mecanismos se encuentra focalizada en los **mecanismos de resolución** y, dentro de ellos, en los **mecanismos de carácter estatal**:

-  Invitamos a revisar los casos de **El Salvador** con el “**Proceso Especial de Desalojo**” y en **Colombia** con la “**Acción Policial**”, los que sobre todo pretenden proteger de ocupaciones aparentemente ilegales. Con todo, se observaron las críticas y los riesgos que implican los procedimientos de estas características, sobre todo por el derecho a ser notificado o notificada, a contar con una audiencia y con un plazo razonable.
-  Los **procesos colectivos** son un mecanismo trascendental para los conflictos de vivienda y tierras. Lamentablemente, nuestra región presenta una **marcada deficiencia**. 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.
-  Entre los mecanismos judiciales destaca la **Acción de Tutela de Colombia**. Su regulación sumaria, informal, de legitimación amplia y plazos breves, destaca por adecuarse a los estándares internacionales del derecho a una tutela judicial efectiva. Invitamos a revisar también el procedimiento de **Restitución de Tierras** en este mismo país, el cual destaca por el intento de reparar a las víctimas en el contexto de desalojos forzosos producto del conflicto armado interno.

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. Por otro lado, destacan de manera positiva los **Facilitadores y Facilitadoras judiciales**, presentes en **Paraguay y Nicaragua**.

Destaca como mecanismo de prevención una iniciativa interesante pero con deficiencias de implementación: los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en Chile.

Barreras de acceso a la justicia

Barrera de información

ARGENTINA

El 60% de las personas con conflictos en materia de vivienda consideró que le fue muy difícil encontrar información

Fuente: ACIJ (2013).

CHILE

El 46% de las personas con necesidades jurídicas de vivienda no sabe en qué lugar solicitar asesoría en materia de arrendamiento, resultando ser este el tema con el mayor porcentaje de la muestra.

Fuente: GFK Adimark (2015).

Barrera de confianza

MÉXICO

Presenta índices de corrupción en la justicia civil que superan con creces el promedio mundial, pues se encuentra en el puesto 96 de 117 en el ranking (que ordena los países del menos al más corrupto). En América Latina solo es superado por Venezuela y Bolivia que se ubican en los puestos 109 y 108 respectivamente.

Fuente: World Justice Project (2017-2018)

NICARAGUA

Nicaragua se encuentra en el puesto 94 de 117 en el ranking que ordena los países del menos al más corrupto en la justicia civil. El índice de corrupción presente en Nicaragua supera al de países como Vietnam, Uganda e Indonesia.

Fuente: World Justice Project (2017-2018)



¿QUÉ ES UNA BARRERA DE INFORMACIÓN?

Es un obstáculo relacionado con el desconocimiento de los derechos de las personas y los mecanismos para resolver los conflictos.



¿QUÉ ES UNA BARRERA DE CONFIANZA?

Es un obstáculo vinculado al recelo de las personas respecto al sistema de justicia por motivos como la corrupción y discriminaciones de parte de las autoridades del sistema.

Barreras de acceso a la justicia

Barreras económicas

COLOMBIA

En Colombia los honorarios de un abogado o abogada para una causa civil de baja complejidad es de aproximadamente 250 USD. Esto constituye 5 veces el salario mínimo del país.

Fuente: ACIJ (2014).

EL SALVADOR

En El Salvador el salario mínimo es de aproximadamente 300 USD, mientras que los honorarios de un abogado o abogada para una causa civil sencilla se estiman en 1500 USD, es decir, 5 veces el sueldo mínimo nacional.

Fuente: OCCA (2018)



¿QUÉ ES UNA BARRERA ECONÓMICA?

Es un obstáculo derivado de los costos de la resolución de conflictos; por ejemplo, el pago de honorarios de abogados, el pago de cuotas judiciales, entre otras.

Los conceptos clave del informe



NECESIDADES JURÍDICAS

Aunque es un término debatido, suelen definirse como asuntos de naturaleza jurídica, aun cuando las personas que los experimentan no los identifiquen como “legales”, e independientemente de que acudan o no ante mecanismos judiciales y/o alternativos para su resolución.

CONFLICTO

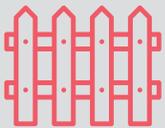
Una relación social que se establece entre dos partes, individuales o colectivas, en la que ambas persiguen objetivos e intereses que son, pueden ser o parecen ser incompatibles.





DERECHO A LA VIVIENDA

Ha sido reconocido como un derecho en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo comúnmente entendido como el derecho a una vivienda adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado 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, sino más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Los componentes universales del derecho a la vivienda son: 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.



DERECHOS SOBRE LA TIERRA

Pueden clasificarse en los derechos de uso, de control y de transferencia de la tierra. Aunque el derecho a la tierra no ha sido reconocido en el ordenamiento internacional de forma clara, tajante e independiente a otros derechos, se trata de un asunto de derechos humanos.

SEGURIDAD DE LA TENENCIA

La tenencia se refiere a la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población y la tierra. La tenencia segura es uno de los componentes universales de la vivienda, y se refiere a que, independientemente de la forma de tenencia (como el arriendo, la ocupación de tierras o propiedades o asentamientos informales) se les debe otorgar a las y los tenedores ciertas garantías legales que les protejan contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

