**Comentarios al Proyecto de Observación General sobre los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales del Comité DESC**

El Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús - IJDH-UNLa- y la organización civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular - CEJIP- se dirigen al Comité DESC a fin de realizar aportes y comentarios a su Proyecto de Observación General sobre los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales.

El IJDH- UNLa- fue creado en 1997 y tiene como misión principal la promoción y la investigación sobre derechos humanos. En cumplimiento de esta misión lleva adelante investigaciones sobre la protección de derechos humanos y la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar derechos sociales y el acceso a la justicia en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En particular el Instituto desarrolló investigaciones sobre la ejecución de acciones judiciales colectivas, normas y políticas en materia de vivienda y hábitat en asentamientos informales. A nivel regional, el IJDH-UNLa forma parte de la Red Académica Especializada de Cooperación Técnica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH- con el propósito de colaborar en el monitoreo y seguimiento de las recomendaciones, decisiones y sentencias en materia de derechos humanos desarrolladas por el sistema regional.

Por su parte, CEJIP, es una organización civil de Argentina, creada en el año 2008, que trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos y el acceso a la justicia de la población de asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires. Zonas segregadas a nivel socio-urbano cuya población sufre graves afectaciones a sus derechos sociales, a una vivienda adecuada y un hábitat digno, en especial como consecuencia de la ausencia de políticas que aseguren el derecho a la tenencia. Estas condiciones se han constatado y denunciando en un caso que actualmente se encuentra en trámite ante el Comité DESC bajo el registro de la Comunicación “Villalba Cintia y otros/as c/Estado Argentino”, N° 187/2020, donde la situación de inseguridad de la tenencia de la vivienda y tierra de familias afectadas del asentamiento informal Villa 15, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, llevó a que se enfrenten a un desalojo forzoso en violación a su derecho a una vivienda adecuada.

Los siguientes aportes y comentarios se basan en la experiencia de trabajo en la promoción de derechos, litigio e investigación sobre DESC desarrolladas por CEJIP y la UNLa en los asentamientos informales de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, donde se constatan graves vulneraciones generalizadas y estructurales a los derechos sociales de sus comunidades. Entre las causas de estas vulneraciones de derechos se encuentra la inexistencia, déficits o falta de implementación de leyes, medidas y políticas dirigidas a garantizar la seguridad de la tenencia de las viviendas y la tierra.

**Comentarios**

**1.** Se propone el agregado del siguiente apartado en el Título **“IV. Temas específicos pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra”**, a continuación del apartado “D. Derechos de los campesinos”:

**Derechos de los/as habitantes de asentamientos informales**

Los asentamientos informales en su mayoría tienen origen en ocupación de tierras estatales o privadas, donde sus habitantes producen socialmente su propio hábitat, ante la falta de políticas estatales adecuadas y debido a las condiciones excluyentes del mercado inmobiliario formal. Estas comunidades suelen enfrentar la discriminación sustantiva, sistemática y estructural en el ejercicio de sus derechos a una vivienda adecuada, al derecho al agua potable, al saneamiento básico y para acceder a otros servicios esenciales (conforme la observación general núm. 20 de 2009 del Comité)[[1]](#footnote-1). Esta discriminación es causada en buena medida por la ausencia de regulaciones y políticas que hagan efectivos sus derechos sociales con independencia de la titularidad formal de las tierras donde habitan.

Ante la ausencia de regulaciones y políticas estatales integrales que aseguren el derecho a la tenencia, que promuevan la regularización dominial, la integración socio-urbana y la re-urbanización en las tierras donde se encuentran los asentamientos informales, sus habitantes se ven especialmente expuestos a desalojos forzosos, y no cuentan con herramientas legales para defender adecuadamente su legítimo derecho a la tenencia[[2]](#footnote-2). Asimismo, enfrentan graves conflictos intra-barriales, con actores estatales o particulares, como consecuencia de la inexistencia de mecanismos institucionales para constatar la registración de la tenencia y resolver estas disputas. Estos factores agravan la violación al derecho a una vivienda adecuada que enfrenta esta población vulnerabilizada.

En materia de políticas dirigidas a garantizar el acceso a servicios esenciales, como electricidad, agua potable, cloacas, desagüe pluvial y gas, entre otros, la informalidad y la falta de regularización dominial de las tierras donde se encuentran estos asentamientos, resulta una justificación para las autoridades estatales y las empresas para alegar que no se trata de áreas donde deben realizar las obras de infraestructura para la provisión de servicios. Por lo tanto, no tienen acceso o sólo pueden acceder a servicios deficitarios, a través de conexiones comunitarias realizadas por sus propios habitantes; factor que origina graves riesgos sanitarios y eléctricos que afectan sus derechos a la vida, integridad física, alimentación y salud, entre otros derechos reconocidos en el Pacto[[3]](#footnote-3).

Las leyes, medidas y políticas estatales tendientes a la re-urbanización y a la integración socio-urbana de los asentamientos informales deben garantizar el derecho a la seguridad de la tenencia de la vivienda y la tierra para sus habitantes. En materia de regularización dominial de las tierras, los Estados pueden implementar diversas políticas que no deben limitarse a la titularidad individual de la propiedad, ya que pueden contemplar la tenencia colectiva de la tierra[[4]](#footnote-4). En este sentido, bajo consulta y participación de las comunidades de los asentamientos informales, pueden adoptarse medidas para la registración de las diversas formas de tenencia individuales y colectivas de la tierra. Asimismo, es fundamental formular participativamente mecanismos específicos para resolver, de forma administrativa y judicial, los conflictos generados por la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra en los asentamientos informales[[5]](#footnote-5).

**2.** Proponemos agregar al Título **V. Reparaciones**, el siguiente párrafo:

Los Estados deben asegurar el derecho a las variadas formas de seguridad de la tenencia de la vivienda y las tierras en los asentamientos informales. Se deben evitar los desalojos violatorios del derecho a la vivienda adecuada en asentamientos ubicados en tierras informales o no, que incumplen los requisitos fijados en el Pacto, en las observaciones generales núm. 4 (1991) y núm. 7 (1997) del Comité. A su vez, los Estados deben formular e implementar regulaciones y mecanismos institucionales adecuados para resolver conflictos vinculados a la tenencia de las viviendas y la tierra en asentamientos informales. Finalmente, es crucial que se asegure el derecho a la vivienda adecuada, incluyendo especialmente el acceso a servicios esenciales, con independencia de la registración de la tenencia o la titularidad de la propiedad de las tierras en los asentamientos informales. De este modo, se podrá revertir la discriminación estructural, sistemática y sustantiva que enfrentan las comunidades desaventajadas que habitan en asentamientos informales.

**3.** Proponemos el agregado de las siguientes palabras escritas en rojo en los siguientes párrafos:

“5. En muchos contextos sociales, el valor de la tierra no puede reducirse a un activo económico: también debe considerarse que el acceso y la propiedad de la tierra propician la inclusión social y la ciudadanía social.(...) La plena propiedad de la tierra (que reúne todas esas prerrogativas en manos de un único “propietario”) no es el único mecanismo para distribuir los derechos sobre la tierra o la seguridad de la tenencia, ni el mecanismo más utilizado en cuanto este derecho de propiedad individual excluye prácticas y usos comunitarios que de este modo quedan desprotegidos. Por lo tanto, los Estados partes deben garantizar que, en todos los procesos, políticas e instituciones de gestión territorial, esta no se considere una mera mercancía, que se reconozcan otras formas de propiedad consuetudinarias, colectivas y comunitarias que protejan su papel como bien social y cultural”.

“15. Hay dos grupos que corren especial riesgo de ser discriminados en la gobernanza de la tenencia de la tierra, concretamente en la organización de los derechos de propiedad sobre la tierra y en el registro de las tierras -especialmente si estos se limitan a reconocer derechos individuales de propiedad-, entre otras cosas mediante procesos de concesión de títulos de propiedad, pero también en los programas de reforma agraria. (...) Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia a todos los usuarios legítimos de la tierra, en particular a los que dependen de regímenes colectivos o comunales de uso de la tierra, ampliando y reconociendo derechos de propiedad que incluyan estos usos”.

“25. Los Estados deben proporcionar a todas las personas un grado razonable de seguridad de la tenencia que les garantice una protección jurídica contra los desalojos forzosos. En términos más generales, el Pacto impone a los Estados el deber de no interferir en los derechos legítimos de tenencia de los usuarios de tierras, en particular desalojando a los ocupantes y poseedores de las tierras de las que dependen para su subsistencia. Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales”.

“29. Los Estados partes deben proteger el acceso de los titulares legítimos de derechos de tenencia a la tierra velando por que no sean desalojados de forma arbitraria y por qué sus derechos de acceso y permanencia en la tierra no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma por terceros”.

“28. En muchos Estados existe una tenencia informal, a menudo debido a la excesiva complejidad de los requisitos legales y administrativos de los cambios en el uso de la tierra y de la explotación de esta. Los Estados partes deben establecer leyes y políticas que permitan el reconocimiento de esa tenencia informal mediante procesos participativos que tengan en cuenta el género y tengan especialmente en cuenta a los arrendatarios, habitantes de asentamientos informales, los campesinos y otros pequeños productores de alimentos”.

“33. En los últimos años se ha fomentado la concesión de títulos de propiedad para proteger a los usuarios de tierras de todo desalojo por parte del Estado y de toda usurpación por actores privados, en particular grandes propietarios o inversores. (...) Por consiguiente, los Estados deben aprobar leyes y políticas que garanticen que los programas de concesión de títulos de propiedad, incluidos aquellos que reconozcan formas de tenencia consuetudinarias, colectivas y comunitarias preexistentes, no se apliquen únicamente para apoyar la venta de tierras y la mercantilización de la tenencia de la tierra”.

“52. El acceso a la tierra es especialmente importante para hacer efectivos los derechos de subsistencia de los campesinos de todo el mundo. Para algunos grupos, como los campesinos, el tratamiento de su acceso a la tierra y a otros recursos productivos es tan importante para la efectividad de varios derechos reconocidos en el Pacto que se equipara funcionalmente a un derecho sobre la tierra. A este respecto, en diciembre de 2018 la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. El artículo 17 se refiere al derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales, y en especial a su derecho a acceder y permanecer en la tierra ocupada o poseída, así como a utilizarla y gestionarla de manera sostenible…”.

“56. Los Estados partes deben asegurarse de contar con sistemas administrativos y judiciales eficaces para aplicar los marcos políticos y jurídicos relativos a las tierras, y de que sus autoridades administrativas y judiciales actúen de conformidad con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del Pacto. Ello requiere la adopción de medidas para prestar servicios no discriminatorios, rápidos y accesibles a todos los titulares de derechos a fin de proteger los derechos de tenencia y promover y facilitar el disfrute de esos derechos, también en las zonas rurales remotas y en los asentamientos informales. El acceso a la justicia es fundamental; los Estados partes deberán garantizar que, incluso en las zonas remotas y segregadas a nivel socio-urbano, esta sea accesible y asequible, en particular para los grupos desfavorecidos y marginados…”.

“57. Los Estados partes deben reforzar la capacidad de sus autoridades administrativas y judiciales para asegurar el acceso a medios que permitan dar una solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, en particular en las zonas rurales remotas y en asentamientos informales. Los Estados partes deben reconocer y cooperar...”.

1. El Comité DESC, en su Observación General N° 20, al referirse a la discriminación sustantiva justamente menciona la situación de los asentamientos informales, cuando expresa: “Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto.* Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales” (párrafo 8.b). [↑](#footnote-ref-1)
2. Así la Relatoría sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada expresó que los/as habitantes de asentamientos informales “viven con el temor constante del desalojo”. Agregó que: “Los Estados deberían poner fin y renunciar inmediatamente a la práctica de justificar los desalojos de los residentes de los asentamientos informales invocando los procedimientos judiciales internos” (**A/73/310/Rev.1.,** parr. 29) y afirmó que: “El derecho a una vivienda segura es un derecho universal en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La falta de seguridad de la tenencia no puede justificar en ningún caso los desalojos forzosos de los residentes de asentamientos informales. Por consiguiente, la seguridad de la tenencia en virtud del derecho interno no debería limitarse a los poseedores de títulos oficiales o de derechos contractuales respecto de sus tierras o viviendas” (**A/73/310/Rev.1.,** párr.36). [↑](#footnote-ref-2)
3. Los Estados se han comprometido a tomar medidas. En virtud del Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometen a “mejorar los barrios marginales” de aquí a 2030. Ese compromiso acompaña al compromiso más amplio de asegurar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”, de aquí a 2030, tal como lo señala la Relatoría sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada en su informe sobre asentamientos informales **(A/73/310/Rev.1.** párr. 2). [↑](#footnote-ref-3)
4. Al respecto la Relatoría sobre el Derechos a una Vivienda Adecuada expresó que: “Existen diversos tipos de arreglos de tenencia colectiva en los que se comparten los derechos de propiedad, alquiler o uso sobre la tierra y la vivienda con arreglo a estructuras de gobernanza conjunta” (Informe **A/HRC/25/54**\* del 30 de diciembre de 2013). Luego enumera y describe las formas de tenencia por medio de cooperativas de vivienda, fideicomisos colectivos de tierra y modelos híbridos y finaliza instando a los Estados a promover y apoyar formas de tenencia colectiva por medio de marcos legislativos e institucionales favorables e instrumentos de financiación adecuados, sea por medio de fondos públicos o terrenos urbanos bien ubicados, exenciones al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y otros beneficios fiscales (párrafo 22). [↑](#footnote-ref-4)
5. Al respecto resulta fundamental tener en cuenta los informes elaborados por la Relatoría sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada en materia de asentamientos informales **A/73/310/Rev.1**, del 19 de septiembre de 2018, seguridad de la tenencia, tanto A/HRC/22/46 del 24 de diciembre de 2012 como el informe **A/HRC/25/54**\* del 30 de diciembre de 2013. [↑](#footnote-ref-5)