

Nota Orientativa:

Mitigación de riesgos de desalojo de población refugiada y migrante de Venezuela.

ANTECEDENTES¹

La implementación de las medidas COVID-19 ha tenido un impacto directo sobre la población refugiada y migrante de Venezuela en la región, afectando el acceso a medios de vida, servicios básicos, seguridad alimentaria y alojamiento.

De acuerdo con el documento de evaluación rápida de necesidades desarrollada por el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) en Colombia², **el 53% de los hogares encuestados requieren apoyo para el pago de vivienda** y 45% acceso a empleo/medios de vida. 83% viven en una casa/habitación de alquiler y en relación con ingresos económicos y antes del COVID; el 91% tenían un trabajo remunerado, en el contexto COVID; solamente el 20% conservan su trabajo (disminución del 78%). Así mismo, el 4% manifestaba no tener ingresos antes del COVID; en la actualidad ese dato subió al 40%.

En relación con el cumplimiento de las medidas de aislamiento obligatorio del 48% que expresaron tener dificultades, **el 10% estableció un vínculo con el riesgo de ser desalojados**. Por otro lado, el estudio adelantado por el Danish Refugee Council (DRC)³ en Colombia, demostró altos niveles de hacinamiento entre la población refugiada y migrante de Venezuela en el país con un promedio de entre 5 y 9 personas por hogar (datos que varían dependiendo de la ciudad).

En el caso del Ecuador y en la evaluación rápida de necesidades desarrollada por el GTRM, se identificó que para el **43% de los refugiados y migrantes de Venezuela encuestados, el alojamiento es su principal preocupación**.

La informalidad en la tenencia (tipo de acuerdos establecidos entre arrendatario y arrendador sobre la ocupación del inmueble), la falta de asequibilidad, las condiciones de hacinamiento, la falta de calidad de los alojamientos, el incremento de expresiones de discriminación y xenofobia, la falta de acceso a la información sobre debido proceso y el temor de acudir a la institucionalidad por encontrarse en situación de irregularidad ha generado en la región condiciones propicias para que el derecho fundamental a una vivienda se vea afectado a pesar de los esfuerzos que muchos Estados en la región han hecho a través de desarrollos normativos que incluyen, ante la excepcionalidad de la situación, medidas de protección como la suspensión de desalojos.

Los organismos de control y con competencias en la guarda y promoción de derechos humanos (Personerías, Defensorías, Procuradurías) han emprendido, en varios países acciones para mitigar el riesgo de desalojo invitando a la población a denunciar e instando a los Estados a garantizar la protección de este derecho, de manera especial para aquellos casos en riesgo de situación de calle, en movimiento con niveles más altos de vulnerabilidad en el contagio de COVID-19.

La imposibilidad de ejercer las actividades económicas habituales en los países de acogida (en la mayoría de los casos asociados a sectores informales de la economía) ha tenido impacto en la capacidad de la población de cubrir sus necesidades básicas, cumplir los gastos de

¹ Nota desarrollada por el Sector Regional de Protección con comentarios del Sector Regional de Albergue

² <https://r4v.info/es/documents/download/76031>

³ <https://r4v.info/es/documents/details/76051>

alojamiento/vivienda generando procesos de retorno acelerado al país de origen a pesar de las medidas existentes para evitar la diseminación de la Pandemia, según las disposiciones de la OMS/OPS⁴.

A pesar de los esfuerzos hechos por muchos países de la región con el fin de mitigar, a través de desarrollos normativos, los efectos de los desalojos, las acciones por vías de hecho, el incumplimiento/desconocimiento de las regulaciones impuestas sumados a la ausencia de información adecuada y de seguimiento/monitoreo, siguen representando un riesgo en la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. En el caso de desalojos de bienes privados, las organizaciones humanitarias no cuentan con relaciones previas que faciliten el proceso de articulación (ej. Inspecciones de Policía), que permitan atender la situación de manera previa y con el fin de evitar el desalojo y sus impactos.

CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACION DE VIVIENDA/ALOJAMIENTO

Aunque no se cuenta aún con un análisis detallado de carácter regional sobre las condiciones de tenencia de la población refugiada y migrante de Venezuela, desde los sectores de protección nacional se han podido identificar algunas tipologías:

- i) Contratos de arrendamiento
- ii) Acuerdos verbales en procesos de alojamiento temporal
- iii) Esquema de alojamiento a través de sistemas habitacionales o “*paga-diaros*”⁵
- iv) Alojamiento en hoteles u hospedajes
- v) Permanencia en casas/habitaciones de familiares y/o amigos.
- vi) Albergues/Alojamientos temporales colectivos, incluidos bienes públicos.
- vii) Ocupación de lotes barrios de invasión/asentamientos ilegales⁶.
- viii) En situación de calle que han improvisado alojamiento en bienes de uso público (puentes, terminales de buses, parques).

ESTANDARES INTERNACIONALES⁷

1. La obligación de los Estados de **abstenerse de los desalojos forzosos y de proteger contra los desalojos de los hogares** y de la tierra se deriva de varios instrumentos

⁴ PAHO, WHO, [Considerations on the adjustments of social distancing and travel related measures.](#)

⁵ En algunos países se ha reportado que este esquema de alquiler es administrado por grupos armados/delinCUenciales, situación que eleva el nivel de riesgo de la población y limita, aún más, su capacidad de acudir a organismos institucionales en busca de protección/justicia.

⁶ En algunos países de la región los asentamientos ilegales se encuentran bajo el control de grupos armados/delinCUenciales y/o carteles de re-venta de lotes (loteadores), situación que eleva el nivel de riesgo del arrendatario.

⁷ Elementos extraídos de los *Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, A/HRC/4/18 disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf

jurídicos internacionales que protegen el derecho humano a una vivienda adecuada y otros derechos humanos conexos⁸.

2. La obligación de los Estados de abstenerse de remover, de forma temporal o permanente, en contra de la voluntad de los individuos a familias y/o comunidades de los hogares y/o tierra que ocupan, **sin la provisión de, y acceso a, formas legales u otras alternativas de protección**. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General No.7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada⁹).
3. Los desalojos forzosos constituyen un fenómeno diferenciado en virtud del derecho internacional y con frecuencia están vinculados a la **falta de una tenencia jurídicamente segura**, lo cual constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada recogido en las constituciones de los Estados de la región.
4. Los desalojos forzosos **intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos**, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, las minorías y a los pueblos indígenas.
5. Los desplazamientos derivados (...) de las emergencias públicas con frecuencia se **producen sin tener en cuenta los derechos humanos y las normas humanitarias existente**, en particular el derecho a una vivienda adecuada.
6. De acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, **toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado**. El derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otras cosas, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.
7. De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar esa protección contra los desalojos forzosos y el derecho humano a una vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, que están garantizados, **sin discriminación alguna sobre la raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, bienes, nacimiento y otras condiciones**.
8. Los Estados deben garantizar que cualquier persona que afirme que su derecho a la protección contra los desalojos forzosos haya sido violado o se encuentre amenazada **disponga de recursos jurídicos o eficaces u otros recursos apropiados** para ejercer el derecho al debido proceso y acceder a alternativas de alojamiento.
9. Los Estados deben **abstenerse de introducir medidas deliberadamente regresivas con respecto a la protección contra los desalojos forzosos**. Y deben adoptar medidas legislativas y normativas que prohíban la ejecución de desalojos que no estén conformes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

⁹ Página 5 del Factsheet OACNUDH-Un Habitat. Disponible en:

https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf

10. Los Estados deben **garantizar la disponibilidad de recursos adecuados y eficaces**, jurídicos y de otro tipo, para las personas que son objeto de los desalojos forzosos o siguen vulnerables a ellos, o defenderlos contra los desalojos.

ASPECTOS RELATIVOS A LA PROHIBICIÓN DE LOS DESALOJOS EN EL CONTEXTO COVID-19

Nota orientativa de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada acerca de la prohibición de los desalojos en el contexto COVID-19¹⁰

11. Los desalojos no solamente **son inconsistentes con la política de “quedarse en casa” en el marco del COVID-19**; los desalojos forzosos son violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a vivienda, así como cualquier desalojo que ocasione situación de calle.
12. El derecho a una vivienda adecuada **no es derogable en tiempos de emergencia**.
13. Los Estados deberían llevar a cabo un **examen amplio de las estratégicas, políticas y programas correspondiente con el fin de garantizar su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos**. (...) dicho exámen debe tratar de eliminar las disposiciones que contribuyan a mantener o exacerbar desigualdades existentes que afectan negativamente a las mujeres y a los grupos marginados y vulnerables.
14. Los gobiernos deben adoptar medidas especiales para garantizar que las políticas y los programas no estén formulados ni aplicados de forma discriminatorio, y **no marginen todavía más a las personas que viven en la pobreza**.
15. Los Estados deben dar prioridad al estudio de estrategias que reducen el desplazamiento. Sería preciso **realizar evaluaciones amplias y holísticas de los efectos** (...) éstas deberían incluir la exploración de alternativas y de estrategias para mitigar los daños.
16. Los desalojos tienen una **afectación multidimensional**, deben ser abordados desde diferentes sectores humanitarios y de desarrollo. Es necesario no sólo abordar las necesidades relacionadas con el alojamiento, o la asequibilidad a través de apoyos con transferencias monetarias. La complementariedad de aproximaciones a través de protección, seguridad en la tenencia (Vivienda, Tierra y Propiedad), integración social y medios de vida, son algunos de los sectores complementarios necesarios.
17. La evaluación de los efectos **debe tener en cuenta los distintos efectos de los desalojos forzosos sobre las mujeres, los niños, las personas de edad** y los sectores marginados de la sociedad o con altos niveles de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, lactantes, personas con enfermedades crónicas/críticas).
18. Los Estados deberían garantizar **la difusión de la información adecuada** sobre los derechos humanos y las leyes y políticas relacionadas con la protección contra los desalojos forzosos. Debería prestarse atención especial a la difusión de información oportuna y apropiada entre los grupos especialmente vulnerables a los desalojos, por medio de canales y métodos culturalmente idóneos.

¹⁰https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf

5. **Subsistencia de fianza:** no resultarán de aplicación hasta septiembre 30 de año en curso, al igual que las causales de extinción previstas en el Código Civil y Comercial de la Nación (Argentina).
6. **Contratos alcanzados:** las disposiciones establecidas aplican para los siguientes tipos de contrato: i) inmuebles destinados a vivienda única rural o urbana; ii) habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares; iii)
7. **Mediación obligatoria:** establecimiento de mediación previa y obligatoria en forma gratuita o a muy bajo costo, para controversias vinculadas con la aplicación del decreto (Argentina).
8. **Sanciones a arrendadores:** para aquellos que mediante métodos o acciones de hecho suspenda el suministro del servicio de gas, agua, electricidad y otros, como medida de presión al arrendatario para desalojar el inmueble o que infrinja las disposiciones contenidas en Decreto (Panamá)
9. **Subsidios de arriendo:** hasta por 6 meses, con la presentación de documento de identidad del arrendador y el contrato (Trinidad y Tobago)
10. **Incentivos tributarios:** bajo el liderazgo de la Defensoría del Pueblo se está desarrollando un modelo de ordenanza para compartir con las Alcaldías de manera que se establezcan incentivos para los arrendatarios (Ecuador).
11. **No incremento de servicios básicos:** durante los 6 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley (Ley Humanitaria, 15/05/20), se prohíbe el incremento en valores, tarifas o tasas de servicios básicos, incluyendo los servicios de telecomunicaciones, sean estos prestados de manera directa por instituciones públicas, por delegación o por privados (Ecuador).

En capacitación y formación

- **En Ecuador** y en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura se avanza en el proceso de formación a Jueces de Paz en procesos regulatorios de los desalojos con el fin de garantizar debido proceso, cumplimiento con las disposiciones nacionales y asesoría a la población refugiada y migrante de Venezuela.

En acciones legales

- **En Colombia**, a través de la Red Nacional de Consultorios Jurídicos en Colombia (que agrupa a 21 universidades), se está apoyando a las personas desalojadas a través de una **acción jurídica** que busca proteger los derechos a la vida digna, la salud, la seguridad personal y la vivienda, en el marco de los procesos de desalojo contrarios al debido proceso y sin el acompañamiento de la autoridad administrativa o judicial. Así mismo, y desde esta misma Red de universidades, se presentaron **derechos de petición** solicitando a las instituciones competentes información sobre planes, programas y medidas para prevenir los desalojos arbitrarios, realizar seguimiento al cumplimiento de los decretos que los prohíben y sanciones para los infractores. El sistema de información de la Red de universidades permite realizar monitoreo y observancia a los casos de desalojos que han sido acompañados por los Consultorios Jurídicos y la respuesta institucional a las acciones legales presentadas para la protección de sus derechos.
- **En Ecuador**, se avanza en el análisis de casos para la presentación de solicitud de medidas cautelares argumentando la protección del derecho a la seguridad, salud pública, y de forma conexa, vida y salud, en el contexto de la pandemia.

- **En Ecuador**, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en varios municipios han emitido medidas (ej: Acto Administrativo Resolutorio) prohibiendo los desalojos de familias con niños, niñas, mujeres embarazadas y adultos mayores durante la emergencia sanitaria; o exhortando a los arrendadores a evitar los desalojos. Estas acciones son las primeras que se dan en el marco del sistema de protección de derechos y apoyan las intervenciones de la Defensoría del Pueblo y la Policía para prevenir desalojos.
- **En Ecuador**, la Defensoría del Pueblo se pronunció oficialmente sobre las afectaciones de derechos causadas por los desalojos y exhortó a los arrendadores buscar acuerdos con sus arrendatarios.

En procesos comunitarios:

- **En Colombia**, algunas organizaciones están desarrollando formaciones en procesos mediación y resolución de conflictos como primera instancia (mencionada en los desarrollos normativos) en la búsqueda de acuerdos entre arrendador y arrendatario en el contexto COVID-19.
- **En Ecuador**, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública realizan procesos de mediación entre arrendador y arrendatario para evitar desalojos. Se prevé la firma de actas transaccionales que, en caso de incumplimiento, puedan ser ejecutadas por vía judicial.
- **En Colombia**, autoridades indígenas como los Pastos en el departamento de Nariño y en el marco de su jurisdicción especial, están desarrollando medidas dirigidas a quienes viven dentro de sus resguardos y no pueden cumplir sus compromisos contractuales.

En alternativas de alojamiento temporal¹²:

- En **Colombia, Perú, Ecuador, Brasil y Chile**, se han reforzado programas de alojamiento temporal existentes a la vez que se han desarrollado nuevas soluciones. Las acciones incluyen:
 - Implementación de programas de transferencias monetarias hacia los beneficiarios para que estos puedan cubrir sus gastos de alojamiento, entre otros.
 - Implementación de programa de subsidio de arriendo en alianza con municipalidades de la región.
 - Subsidio en habitaciones de hotel como respuesta inmediata para personas de interés en situación de calle
 - Readequación y adaptación de albergues existentes a normativas y medidas de mitigación del Covid-19 de manera de garantizar que estos puedan continuar operando o incluso reabriendo sus puertas, cerradas al principio de la crisis.
 - Creación de soluciones de alojamiento temporal de emergencia nuevas, estas incluyen la adecuación de edificios existentes como bodegas industriales y escuelas en centros colectivos, y como último recurso la creación de 'campamentos' de emergencia tanto en centros urbanos como en frontera.

¹² Información suministrada por el Sector Regional de Albergue

CONSIDERACIONES FINALES:

En procesos de incidencia ante los Estados (nivel nacional/local) y en coherencia con las recomendaciones de la Relatora Especial:

- Garantizar recursos suficientes para vigilar el cumplimiento de la suspensión de desalojos, así como el monitoreo y la prevención de desalojos ilegales.
- Prohibir acciones de “de-densificación” que incluyen el desalojo de largos números de personas de alojamientos temporales (ej: escuelas, coliseos, u otros bienes públicos).
- Implementar acciones para promover seguridad de la tenencia (formalización de contratos).
- Promover las acciones de veeduría a nivel comunitario y el seguimiento por parte de los organismos de control.
- Asegurar acceso a la justicia para aquellas personas, familias o comunidades que hayan experimentado un desalojo o tengan necesidades especiales de protección y buscan alivios efectivos para su situación.
- Garantizar procesos informados y de consulta en los casos en los que, por situación de riesgo, en cumplimiento de las medidas COVID-19 o por desastre natural, se estipule el desalojo inminente de espacios de uso público proporcionando, en coordinación con las organizaciones humanitarias y de protección, condiciones adecuadas y alternativas de alojamiento.
- Promover procesos de capacitación a las autoridades locales que pueden actuar en los procesos de desalojo, para que conozcan los mínimos de protección frente a desalojos forzados, así como la normatividad aplicable durante la cuarentena (incluida la Policía y otras autoridades vinculadas en procesos de desalojo)

En comunicación con comunidades:

- Desarrollar procesos de consulta con las personas afectadas en las situaciones en las que la reubicación sea necesaria por cuestiones de seguridad o vinculadas con las medidas de aislamiento obligatorio del COVID-19.
- Identificar situaciones particulares en donde podría existir un riesgo adicional para la población, dado que los procesos de desalojos podrían estar mediados también por la presencia y coacción de grupos armados/delincuenciales.
- Diseminar el contenido de las herramientas jurídicas existentes, así como las rutas a las cuales las personas refugiadas y migrantes pueden acudir en caso de que su derecho a la vivienda esté siendo vulnerado (Acceso al debido proceso).
- Difundir de manera masiva (emisoras comunitarias) la información sobre alternativas de alojamiento existente, los datos de contacto, criterios y disponibilidad, así como los derechos existentes y los canales para acudir al acompañamiento institucional con el fin de garantizar el debido proceso.
- Promover, en coordinación con organizaciones venezolanas, procesos de formación y capacitación¹³ relacionados con el derecho a la vivienda, el contenido de las disposiciones legales relacionadas con la suspensión de desalojos, rol de las autoridades nacionales y

¹³ De forma virtual y en cumplimiento de las medidas COVID-19

locales en la protección/vigilancia del cumplimiento de estos derechos y en herramientas para la mediación y resolución de conflictos.