

Constitucionalismo, acción colectiva y judicialización del derecho a la vivienda en Bolivia, Ecuador y Venezuela

Constitutionalism, collective action and the judicialization of the right to housing in Bolivia, Ecuador and Venezuela

Andrea Carrión Hurtado¹

María Elena Acosta Maldonado²

Fernando Casado Gutiérrez³

Resumen ejecutivo:

El artículo examina la judicialización del derecho a la vivienda, con una reflexión centrada en tres casos estructurales en Bolivia, Ecuador y Venezuela. El trabajo tiene un enfoque teórico–deductivo que aborda el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, presenta los contenidos esenciales del derecho a la vivienda en los instrumentos internacionales y las regulaciones nacionales, y describe las acciones de protección iniciadas por movimientos sociales. La investigación incluye un análisis cualitativo de las sentencias judiciales, documentos públicos y entrevistas con actores clave en los tres países. A tal efecto se presentan los conceptos y los instrumentos para la tutela judicial de los derechos, así como los impactos de las sentencias en la redefinición de políticas públicas a escala nacional. El análisis comparado de casos demuestra que existe una ampliación y activación de los

¹ PhD Geografía, Mgs. Desarrollo Urbano

Profesora Investigadora Agregado 1, Centro de Gobierno y Administración Pública, IAEN-Ecuador. Institución: Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Equador. E-mail: acarrioh@gmail.com

² Dra(c). Estudios Culturales: memoria, identidad, territorio y lenguaje, Master en Ciencias Sociales mención en Desarrollo Local y Territorio, Socióloga. Investigadora Centro de Investigaciones de Políticas Públicas y Territorio, CITE FLACSO. Institución: Centro de Investigaciones de Políticas Públicas y Territorio - CITE-FLACSO.Ecuador. E-mail: malenaacostam@yahoo.com

³ Dr. Comunicación y ciencias de la información, Maestría en Derechos Humanos y Democratización. Investigador en la Universidad Técnica de Manabí. Institución: Universidad Técnica de Manabí.Ecuador. E-mail: casado.fernando@gmail.com

mecanismos de participación social y acción judicial para la materialización de los derechos colectivos y difusos.

Palabras clave: Judicialización; litigio estratégico; derecho a la vivienda; acción colectiva; constitucionalismo

Abstract:

This article examines the judicialization of the right to housing, centered on three structural cases in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. The work proceeds with a theoretical-deductive approach that addresses the New Latin-American Constitutionalism, presents the essential contents of the right to housing in international instruments and national regulations, and describes the judicial protection actions initiated by social movements. The research includes a qualitative analysis of judicial decisions, public documents, and interviews with key actors in the three countries. Then, the text presents the core concepts and the instruments for the protection of rights mobilized in each case, as well as their impact on the redefinition of public policies at the national level. The comparative analysis demonstrates diverse strategies in the activation of legal devices through social participation and judicial action for the materialization of collective and diffuse rights.

Keywords:

Judicialization; strategic litigation; right to housing; collective action; constitutionalism

1 *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: derechos y acción colectiva para la transformación material de la sociedad*

Uno de los rasgos distintivos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es la inclusión de la participación como eje articulador de la relación entre los ciudadanos y el Estado, según la cual se redefine la relación entre una comunidad política y las instancias de ejercicio del poder (NOGUERA; NAVAS, 2016, p. 21). Este enfoque redefine el sistema de derechos, ampliando los mecanismos para su ejercicio y garantía a partir de sujetos sociales con capacidades y facultades para reivindicar su efectivo cumplimiento. La posibilidad de reivindicación, interpretación y subjetivación de los derechos transforma a los derechos constitucionales en derechos constituyentes; la dimensión política en el ejercicio de derechos trasciende los aspectos netamente formales prescritos en el texto constitucional para reconocer a la acción individual y colectiva como uno de los pilares básicos de la transformación socio-económica en pos de una justicia redistributiva.

Sin embargo, el nuevo constitucionalismo –como un proyecto de macro-ingeniería social– también afronta el desafío de trascender el formalismo utópico o hiper racional para generar reformas institucionales, políticas, económicas y sociales que faculten su cumplimiento (GARGARELLA; COURTIS, 2009: 40). Es decir, la proclamación del texto constitucional debe apalancarse en la transformación de las relaciones de poder y las condiciones materiales para la satisfacción de necesidades ciudadanas, caso contrario se constriñe en la autoreferencia regulatoria, mediante la cual la norma carece de viabilidad en términos operativos.

Los orígenes del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCL) suelen ubicarse en los procesos constituyentes de Colombia (1991), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009). Pese a los avances en el reconocimiento de derechos, estos textos tienen un carácter formalista y han demostrado dificultades en su implementación. En tal sentido, visiones críticas señalan que el NCL ha innovado poco o nada en el ámbito de la protección de derechos debido a que las “viejas estructuras se mantienen indemnes” (GARGARELLA, 2015: 18). Los textos del NCL contendrían situaciones deseables, pero pocos instrumentos concretos para viabilizar su ejecución en términos de políticas públicas. Esta crítica se hace especialmente visible cuando se consideran derechos sociales complejos tales como el derecho a la vivienda adecuada y el derecho al hábitat –o en el caso de Ecuador también el derecho a la ciudad –. Es importante considerar que la consagración de estos derechos encontró

importantes dificultades debido a procesos de urbanización capitalista que promueven la propiedad privada, el libre mercado y la competitividad, así como el elevado déficit en materia de vivienda y los intereses del sector inmobiliario y bancario por copar un mercado con la mínima participación estatal.

Como se mencionó anteriormente, el nuevo constitucionalismo amplió el repertorio de lo justiciable a través de la incorporación de los tratados internacionales y la inclusión de la acción colectiva como un ámbito accesible a sujetos procesales que no se encontraban incluidos dentro de la doctrina positivista del derecho. También se amplió la posibilidad de iniciar acciones de tutela o de amparo, trascendiendo el plano de los derechos consagrados constitucionalmente para incorporar acciones de protecciones frente a la violación de procedimientos administrativos o normas de jerarquía inferior (PUGA, 2014, p.43). Esta transformación amplificó las posibilidades jurídicas y los espacios de litigio para canalizar demandas sociales que encontraban dentro del plano de los intereses y derechos colectivos y difusos, así como de conflictos socio-territoriales con connotaciones estructurales. Este avance de lo judicial es particularmente evidente en las reformas normativas encaminadas durante los gobiernos progresistas que sustentaron las Constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Tabla No. 1: Acción popular y amparo para la garantía de derechos humanos en las constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela

<p>Bolivia (2009)</p>	<p>Art. 135.- La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.</p> <p>Art. 136.- I. La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.</p> <p>II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos. Se aplicará el procedimiento de la Acción de Amparo Constitucional.</p> <p>Art. 256.- I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.</p> <p>II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.</p>
---	--

<p>Ecuador (2008)</p>	<p><i>Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.</i></p> <p><i>Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.</i></p>
<p>Venezuela (1999)</p>	<p><i>Art. 27.- Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</i></p> <p><i>El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.</i></p> <p><i>La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto o puesta bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.</i></p> <p><i>El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.</i></p> <p><i>Art. 31.- Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.</i></p>

En este punto cabe resaltar la importancia del derecho al suelo y la vivienda, en tanto que constituye una relación social estructurante dentro del sistema capitalista. Desde la teoría marxista, la forma institucional que media las relaciones entre apropiación y realización de valor es la propiedad de la tierra. La renta inmobiliaria coordina la relación entre actores diversos para el acceso y uso del suelo en tanto condición y factor de producción y reproducción social. Es decir, cualquier transformación social implica un cambio en las relaciones de propiedad y los mecanismos de acceso al suelo y la vivienda. De una parte, la acumulación histórica de inequidades estructurales y la falta de un Estado con capacidad de atender a las demandas ciudadanas se expresa a través de formas de acción política, comunitaria y autogestionada para la satisfacción directa de las necesidades materiales, tales como el acceso a suelo y vivienda. De otra parte, la mercantilización del suelo urbano y la renta inmobiliaria especulativo se apropia de los espacios urbanos de mayor plusvalía o genera soluciones

habitacionales masificadas para la maximización de los rendimientos financieros. En algunos casos, la inercia burocrática o la expectativa de inserción en la economía global promueve respuestas estandarizadas para el desarrollo urbano orientado al mercado externo.

En América Latina destacan los movimientos sociales, los movimientos populares urbanos, los grupos de base y las organizaciones no gubernamentales⁴ vinculados a reivindicaciones relacionadas el reconocimiento de procesos de producción social del hábitat y el derecho a la ciudad. A ello se suma el reconocimiento a la función social de la propiedad, un tema que resurge como un punto central de la lucha de los movimientos sociales urbanos, incluso llegando a avanzar hacia la “función social de la ciudad”. Estos procesos de organización social permiten reconocer que las movilizaciones logran el reconocimiento público de reivindicaciones grupales, algunos de los cuales se consagran en instrumentos con incidencia en la regulación social, ya sea a través de la transformación normativa o la formulación de políticas públicas.

Otro de los rasgos distintivos del NCL es el reconocimiento de la justiciabilidad de todos los derechos humanos, lo que convierte a estos textos en instrumentos jurídicos de avanzada. En la siguiente tabla se sintetizan los contenidos esenciales de los tres países objeto de este estudio.

Tabla No. 2: Reconocimiento de la justiciabilidad de todos los derechos humanos en las constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela

Bolivia (2009)	Art. 13.- Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.
Ecuador (2008)	Art. 11.3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento

⁴ Entre los movimientos sociales con mayor incidencia a nivel regional se encuentran los Sin Techo, Sin tierras, Ocupas, Inquilinos, Arrendatarios, los con techo, cooperativas de vivienda propiedad colectiva, escuelas de autogestión de hábitat popular, entre otros, los cuales han realizado propuestas concretas colectivas tendientes a la consagración de derechos a través de pronunciamientos tales como: el Tratado por ciudades, villas y poblados democráticos, equitativos y sustentables (1992), la Carta por el derecho de las mujeres a la ciudad, América Latina (2004), la Carta Mundial por el Derecho la Ciudad (2005) la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México (2017) (FERNÁNDEZ WAGNER, s.f.; ZARATE, 2018).

<p>Venezuela (1999)</p>	<p>Art. 19.- El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen.</p>
-----------------------------	---

Datos de una investigación en curso revelan que en Venezuela y Bolivia se ha utilizado el litigio estratégico y organismos jurisdiccionales para la reivindicación del derecho a la vivienda y el hábitat.⁵ En Venezuela entre el año 2000 y el 2017, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resolvió un total de 1151 casos relacionados con el derecho a la vivienda. Mientras que, en Bolivia, el número de casos que fueron resueltos en el Tribunal Constitucional Plurinacional fueron de 309 entre el año 2010 y 2017. En el caso de Ecuador, la Corte Constitucional apenas ha resuelto un solo caso desde que entrara en vigor la Constitución de Montecristi de 2008. En suma, a excepción de Ecuador⁶, en el resto de los países objeto de este estudio, la justiciabilidad contemplada a nivel normativo ha sido utilizada y puesto en práctica de manera sistemática para la exigibilidad de derechos.

2 El derecho a la vivienda adecuada: la progresividad de los derechos difusos y colectivos

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 incluyeron el derecho a la vivienda como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Desde entonces, diversos instrumentos internacionales han reconocido este derecho. Junto a ellos, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado los alcances del derecho a la vivienda en dos documentos de suma importancia: la Observación General Nº 4 (sobre el derecho a una vivienda adecuada) y la Observación General Nº 7 (sobre desalojos forzosos). Adicionalmente, en el año 2000, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos estableció un mandato para un Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

Tabla No. 2: Tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada

⁵ La propuesta surge de un proceso de investigación que analiza la justiciabilidad del derecho a la vivienda en perspectiva comparada en Venezuela, Bolivia, Ecuador y España (Fondo concursable IAEN 2017-2018, Partida No. 01-00-001-780204-1701-001-0000-0000). Esa fase del trabajo también contó con el apoyo del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela y un grupo de investigadores en Bolivia.

⁶ Este hecho resulta una paradoja considerando además que la Constitución de Ecuador es la única en la que se utiliza el término “justiciable” (CPE, art. 11, inciso 3).

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948, art. 5).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948, art. XI)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, art. 11).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, art. 21).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (19169, art. 26) y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 11)
- Convenio Nº 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos) (1962, art. 52).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, art. 5-e- iii).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 17).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, arts. 14-2 y 15-2).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989, arts. 16-1 y 27-3).
- Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (1989, arts. 14, 16 y 17).
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, art. 43-1-d).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006, arts. 9 y 28).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000, art. 34.3).
- Carta Social Europea (1996, arts. 16 y 31).
- Carta Árabe de Derechos Humanos (1994, art. 38).

Fuente: Fuente: ONU-HABITAT, 2010 y elaboración propia

El derecho a la vivienda tiene un carácter abierto, complejo o indeterminado que puede adquirir una connotación prestacional o referencial, a partir de mecanismos, programas o políticas habitacionales orientadas a promover la igualdad material y la igualdad jurídica de los ciudadanos.⁷ Según ONU-Hábitat (2010, p. 4), el derecho a una vivienda adecuada debe reunir como los siguientes criterios mínimos:

- *Seguridad de la tenencia*: que garantice a sus ocupantes la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*: incluyendo agua de consumo humano, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción de alimentos, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- *Asequibilidad*: económica que no pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- *Habitabilidad*: seguridad física o espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

⁷ El derecho a la vivienda adecuada para todos no implica la provisión de alojamiento individual o particular ni la consagración de la propiedad privada.

- *Accesibilidad:* conforme las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- *Ubicación:* que brinde acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- *Adecuación cultural:* que considere y respete la expresión de la identidad cultural.

El derecho a la vivienda se encuentra consagrado de manera directa en la mayoría de constituciones de América Latina, siendo las más progresistas las de Bolivia, Ecuador y Venezuela que además del derecho a la vivienda reconocen el derecho al hábitat, y en el caso de Ecuador también se reconoce el derecho a la ciudad.

Tabla No. 3: El derecho a la vivienda adecuada en las constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela

Bolivia (2009)	<i>Art. 19.-</i> I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.
Ecuador (2008)	<i>Art. 30.-</i> las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. <i>Art. 31.-</i> Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.
Venezuela (1999)	<i>Art. 82.-</i> Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Sin embargo, el mero reconocimiento constitucional “no asegura la protección, promoción y cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada por parte de los Estados” (SMART et.al, 2016, p.15). Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, del señala que

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios

apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La referencia a la adopción de medidas se refiere a procesos administrativos tales como la formulación de políticas públicas, la elaboración de planes de acción y el desarrollo de proyectos concretos, pero también a acciones legislativas y judiciales que faculten la exigibilidad del derecho. De otra parte, la judicialización y los litigios estratégicos permiten —a través de casos emblemáticos— poner en evidencia la omisión, violación o gravedad en el cumplimiento de los derechos consagrados en la normativa, así como también cuestionar paradigmas y prácticas institucionales.

3 La exigibilidad y judicialización del derecho a la vivienda: dilemas para la interpretación normativa y las acciones afirmativas en el

Uno de los elementos centrales del constitucionalismo moderno ha sido la judicialización de los derechos, mediante el cual el poder judicial asume un rol para la interpretación normativa y la promoción de acciones afirmativas que promuevan la progresividad en la garantía de derechos sociales, económicos y culturales. La ampliación en los mecanismos de participación constituyó un cambio en relación a conflictos socio-urbanos para la garantía del derecho a la vivienda, dando paso a una combinación entre movilización social, negociación y litigio judicial como mecanismos para defender los intereses de los sectores populares. Ciertamente, esta última estrategia requiere de un proceso de difusión de conocimiento jurídico y asistencia en la argumentación normativa, como prerrequisito para la formalización de una acción de protección ante los tribunales de justicia. Según ALEGRE et.al. (2014: 1)

La noción amplia de exigibilidad comprende dos dimensiones: la justiciabilidad y la exigibilidad política. Estas dimensiones remiten a conceptos distintos que resultan indisociables en la práctica. La justiciabilidad o posibilidad de demandar judicialmente la restitución de un derecho vulnerado se sustenta en un sistema legal que comprende instancias judiciales y administrativas. La exigibilidad política o posibilidad de instalar demandas a través de la acción colectiva, se cimienta en esa institucionalidad para transformarla, otorgándole una nueva legitimidad.

Efectivamente, diversos actores sociales han recurrido a recursos tales como la iniciativa judicial, la acción de protección, la tutela o el litigio estratégico para que sean los tribunales de justicia o las instancias internacionales los que diriman conflictos sobre el acceso a suelo y vivienda. Sin embargo,

en referencia al caso de Argentina, “la respuesta del poder judicial a estas demandas ha sido reticente a reconocer un derecho prestacional inmediatamente exigible [como] a la vivienda” (ABRAMOVICH, 2013, p. 14), debido a problemas de operatividad de los sistemas de protección de derechos y sistemas administrativos de distribución de competencias (*ibid.*).

La judicialización de los derechos sociales también expresa un proceso de redefinición de la relación entre el poder judicial y el gobierno. La acción judicial de organizaciones sociales interpela la acción gubernamental, el sistema político y la universalidad de las políticas habitacionales respecto de las inequidades estructurales –históricas y territoriales–. De su parte, los magistrados adquieren un rol para interpretar los alcances del derecho y dirimir conflictos socio-urbanos, que a su vez deben ser subsanados por niveles de gobierno con competencias, presupuestos y recursos escasos. Esta condición establece limitaciones a la acción judicial y ejerce presión en los jueces al momento de dirimir por la maximización o minimización de la tutela.

4 Los casos emblemáticos de litigio estratégico por el derecho a la vivienda y el hábitat en Bolivia, Ecuador y Venezuela⁸

El trabajo realiza un estudio comparado de la jurisprudencia y las sentencias relativas a casos emblemáticos en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los casos que se presentan a continuación pueden denominarse “litigios estructurales”, en tanto corresponden a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales (Puga 2014, p.1).

En Bolivia la comunidad indígena “Takana El Turi Manupare II” inició una demanda ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) por violación del derecho a la vivienda y hábitat después de ser objeto de amenazas y amedrentamientos con armas de fuego por parte del concesionario de explotación económica de las tierras en las que se asentaba la comunidad. En la sentencia 0572/2014, el TCP interpretó el concepto de hábitat al considerar que incluye: factores económicos, sociales y

⁸ La propuesta de investigación estuvo coordinada por el Dr. Fernando Casado, docente del IAEN, para analizar la justiciabilidad del derecho a la vivienda en perspectiva comparada en Venezuela, Bolivia, Ecuador y España (Fondo concursable IAEN 2017-2018, Partida No. 01-00-001-780204-1701-001-0000-0000, con asignación de USD 10.000). La primera fase contó con el apoyo del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela y un grupo de investigadores en Bolivia. En esa etapa se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo de sentencias emblemáticas y litigios estratégicos que han sido elevados a consideración de los altos tribunales de justicia de cada país.

culturales que faciliten o limiten el acceso a los bienes y servicios de una sociedad; los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos incluyendo la libre determinación y territorialidad, junto al derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios; y, un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.

Tras la argumentación, el TCP concedió la tutela de la acción popular presentada por la comunidad al considerar que había sido lesionado su derecho al hábitat y al domicilio. La importancia de esta sentencia radica en la defensa al hábitat en su dimensión territorial, pero también de explotación de recursos naturales y la protección del espacio ancestral. No obstante, tras la decisión judicial de avanzada y el éxito en la utilización del litigio estratégico por parte de la Comunidad Takana, se abren ciertas incógnitas sobre las repercusiones ocurridas en materia de política pública. En este caso, se busca indagar si los Takana lograron volver a explotar de forma exclusiva sus recursos naturales, si fueron revocados de manera efectiva los permisos de explotación concedidos a personas ajenas a la comunidad, y si este caso sentó precedentes para la asignación de nuevos permisos de explotación de recursos naturales (SAUMA, 2018). Incógnitas que esperamos despejar en futuras investigaciones centradas en la efectividad de las sentencias en materia de derecho a la vivienda.

En **Ecuador** se analiza la judicialización simbólica del derecho a la legalización de la tierra y contra los desalojos acaecido en el noroeste de la Ciudad de Guayaquil, en el sector de Monte Sinaí. Monte Sinaí es un asentamiento humano de hecho, cuyo origen es la lotización informal del suelo promovida por traficantes de tierras o por dueños de macro lotes a fines de la década de los 90s. Estos terrenos se encuentran ubicados fuera de los límites urbanos, declarada como zona rural para producción agrícola.⁹ Esto generó conflictos socio-jurídico-urbano entre los agricultores propietarios del suelo, los pobladores y las autoridades, en medio de acciones colectivas para la legalización predial, ofrecimientos en medio de campañas electorales, especulación del suelo, aplicación de políticas públicas en pro del ordenamiento territorial, la creación de instituciones para este fin y expedición de la normativa correspondiente desde la Constitución, leyes, reglamentos, resoluciones. Como resultado, existe un conjunto de demandas de diversa índole en los juzgados nacionales, algunos de los cuales se remontan a varias décadas atrás (ACOSTA, 2019).

⁹ Según información del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Monte Sinaí está compuesto por aproximadamente 35 pre-cooperativas, de las cuales 30 se encuentran asentadas en terrenos del MIDUVI y 5 en terrenos del Municipio de Guayaquil. En ese sector de la ciudad, el mercado informal del suelo se ha constituido una de las prácticas más dinámicas, en una extensión mayor a 6.000 hectáreas en las cuales se asientan aproximadamente 274.000 habitantes. Para más información ver: ACOSTA, 2019.

El Estado empezó a intervenir este territorio a partir de la emisión de la Ley 88 emitida en el 2007,¹⁰ que ha tenido varias reformas y ha sido motivo de polémica y tensión en el territorio y entre los diferentes niveles de gobierno. Desde el 2010 el sector ha sido continuamente vigilado por las distintas instituciones del Gobierno Central, tras procesos desalojos y expropiación frecuentes, sobre todo el 2013.

Las y los pobladores de Monte Sinaí¹¹ realizaron una acción colectiva denominada “Resistencia Hábitat III” y que consistió en un juicio público simbólico al Estado Ecuatoriano ante el Tribunal Internacional de Desalojos, realizado en octubre de 2016.¹² Esta acción se dio tras meses de coordinación y preparación, los ejes implementados fueron: a) sensibilización, motivación, cercanía entre las instituciones de apoyo y los líderes y lideresas de las asociaciones y organizaciones sociales; b) capacitación a los líderes y lideresas en temas sobre derechos, comunicación, estrategias; c) gestión de medios en dos momentos (Tribunal Internacional de Desalojos y campaña publicitaria), d) campaña publicitaria de los contenidos y las acciones, e) emisión de un mensaje por el AIH producto de la 5ta. Edición del Tribunal Internacional de Desalojos.

Dentro del proceso cabe resaltar el aspecto organizativo previo a la ejecución del juicio simbólico, en tanto que se logró la unidad de las organizaciones y asociaciones en cuanto a los procesos de legalización, realizaron asambleas comunitarias en diferentes cooperativas, generando un apoyo sistemático de la comunidad. Esta acción derivó en una suspensión temporal de los desalojos y en la conformación de una veeduría conformada por los moradores de las distintas cooperativas para dar seguimiento al proceso de legalización de Monte Sinaí.

¹⁰ Ley de legalización de la tenencia de tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Zamborondón y El Triunfo.

¹¹ Particularmente las organizaciones y asociaciones sociales como: la Red de Organizaciones de Monte Sinaí - RED, ORCOSO Organizaciones Comunitarias Sociales - ORCOSO y el Comité de Coordinación y Gestión COCOGE

¹² Esta acción colectiva se dio en la ciudad de Guayaquil como evento paralelo al organizado por Naciones Unidas, la Cumbre mundial sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible entre el 17 al 20 de octubre de 2016 en la ciudad de Quito. El Tribunal fue realizado con el apoyo de instituciones como Alianza Internacional de Habitantes – IAH, MISEREOR, Comité de Derechos Humanos – CDH, Corporación Hogar de Cristo, Fundación Vida Urbana y profesionales activistas por el derecho a la vivienda, entre otros.

Foto No. 1: Tribunal Internacional de Desalojos, Guayaquil, Ecuador

Fuente: Hogar de Cristo, 2016

En **Venezuela**, los movimientos sociales han desarrollado un papel fundamental en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en materia de vivienda. Ejemplo de ello es la elaboración de la Ley Especial para la Dignificación de las Trabajadoras y Trabajadores Residenciales, que fue íntegramente elaborada por los movimientos sociales y posteriormente aprobada como decreto con rango, valor y fuerza de ley. De otra parte, la Ley para la Regularización y Control de Arrendamiento de Viviendas, es la primera ley aprobada por la Asamblea Nacional como iniciativa popular. Adicionalmente, la Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (2011), constituye un importante cuerpo legal en la protección de los arrendamientos y las diversas formas de ocupación, o mediante la compra a crédito. La norma trató de establecer arrendamientos justos para hacer frente a la crisis de vivienda existente en Venezuela y evitar la mercantilización y especulación. Con base al marco normativo, ciertos movimientos sociales han motivado acciones de amparo constitucional ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para evitar desahucios.

En la sentencia 1171/2015, el TSJ estableció que, pese a la pertinencia de la sentencia de desalojo forzoso, es responsabilidad de las instituciones del Estado proveer a las personas con una solución habitacional que impida la violación al derecho a la vivienda. En este sentido se instó a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI) que las personas afectadas fueran efectivamente reubicadas en refugios temporales acondicionados al efecto, otorgando un plazo durante el que los procesos de desalojo fueron suspendidos. Para dar una solución habitacional a las personas afectadas por un proceso de ejecución de un desalojo forzoso, el Tribunal ordenó la

conformación de una mesa de trabajo a distintos actores (SUNAVI, los movimientos sociales en defensa de los inquilinos y de los propietarios, el Ejecutivo Nacional, la Defensa Pública, la Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial). Este caso requiere profundización para determinar si la decisión del TSJ tuvo consecuencias en el establecimiento de políticas públicas en Venezuela y si finalmente fueron elaborados y aplicados protocolos para brindar soluciones a los arrendatarios afectados por medidas de desalojo (SERGENT, 2018).

Si bien es importante reconocer que los tres casos tienen como punto de encuentro la judicialización del derecho al hábitat y a la vivienda es importante reconocer las particularidades que cada uno presente, lo que permite ilustrar diversas acciones colectivas desde la experiencia concreta de formas de judicialización, en un contexto específico a nivel político, jurídico, cultural, social y económico. En la siguiente tabla podremos observar particularidades en cada caso las mismas que se sintetizan los hechos que motivan la acción judicial y las estrategias implementadas en las distintas etapas.

Tabla No. 4: Estrategias implementadas en casos de litigio estratégico por el derecho a la vivienda y el hábitat en Bolivia, Ecuador y Venezuela

País	Bolivia	Ecuador	Venezuela
Estrategias implementadas			
Acción legal	<ul style="list-style-type: none"> ● Acción de amparo constitucional que incluye el petitorio de tutela, la solicitud de dotación de tierras fiscales, y la solicitud de pago de daños y perjuicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Juicio público y simbólico en Monte Sinaí ante el Tribunal Internacional Contra Desalojos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acción de amparo constitucional
Hechos que motivan la acción	<ul style="list-style-type: none"> ● La comunidad indígena “Takana El Turi Manupare II”, afiliada a la CIPOAP, fue objeto de amenazas y amedrentamientos con armas de fuego por Miguel Ruiz Cambero, quien dice tener derecho sobre más 	<ul style="list-style-type: none"> ● El crecimiento de la ciudad de Guayaquil en los últimos 20 años se da hacia el noroeste, surgiendo por lotización informal del suelo sea por traficantes, lotizadores informales, dueños de predios del sector conocido como Monte Sinaí, ante esta situación en el 2007 se 	<ul style="list-style-type: none"> ● Decisión No. 1213 de la Sala Constitucional del Tribunal con la cual se define un plazo que ordene el desalojo de los arrendatarios cuyas causas judiciales están en fase de ejecución, reconociendo que hay dos tipos de dueños: multiarrendadores (inmuebles de propiedad de un mismo dueño) y

	<p>de 4000 ha en el lugar donde se encuentra dicha comunidad, la cual había solicitado la dotación de las tierras fiscales en las que se están asentados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De su parte, el demandado había solicitado al Juez Agroambiental del Departamento del Pando el mandamiento de desalojo o desapoderamiento de la comunidad asentada en su propiedad agraria “Santa Felicidad”, sin embargo, posteriormente a sentencia señala que el demandado, de manera ilegal, amparado en supuestos derechos expectaticios y una concesión forestal que fue desistida, desalojó a la comunidad “Takana El Turi Manupare II” del territorio en el que se encontraba asentada. 	<p>promulga la Ley 88 con el propósito de iniciar un proceso de legalización.¹³</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sin embargo, este proceso ha estado marcado por relaciones tensas entre el Estado y la población, disputas entre el Gobierno Central y Local. ● Desde el 2010 el sector ha sido continuamente vigilado por las distintas instituciones de Gobierno Central, lo que se profundizó con la creación de la Secretaría Técnica para Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares que implementó la política Tolerancia Cero a las invasiones. ● Tras procesos desalojos y expropiación frecuentes, agudizándose en el 2013, argumentando que el Estado reconoce el derecho de las familias asentadas antes de los distintos decretos o resoluciones emitidas, si las familias no constaban en las listas, censos o no podían probar que fueron estafadas, las familias eran desalojadas mediante la fuerza pública. 	<p>pequeños propietarios que se encuentran en necesidad de recuperar la posesión del inmueble para sus propias necesidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Antecedentes normativos que definen que el Estado garantizará un refugio, o vivienda a los inquilinos cuyas causas judiciales estén definitivamente firmes y en el caso de los inmuebles propiedad de multiarrendadores que han sido destinados al arrendamiento por 20 años o más, deben ser ofrecidos en venta a los inquilinos o inquilinas que actualmente los ocupan. ● SUNAVI ejecutó desalojos sin haberse cumplido el procedimiento judicial establecido en la Ley. ● Los propietarios de edificios o multiarrendadores no han cumplido con su obligación de ofrecer en venta los inmuebles que tienen más de 20 años arrendados
<p>Derechos vulnerados</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Vulneración de los derechos colectivos al hábitat, al domicilio y al debido proceso consignados en la Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vulneración del derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y 	<ul style="list-style-type: none"> ● Violación del derecho a una vivienda digna conforme la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 82. ● Vulneración del derecho a un refugio temporal o una solución de vivienda

¹³ Ley de legalización de la tenencia de tierras a favor de los moradores y posesionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Zamborondón y El Triunfo.

	<p>Política del Estado de Bolivia de 2009, arts. 13.I, 14.III, 15, 24, 25.I, 115.II y 135.</p>	<p>económica. Constitución del Ecuador, art. 30.</p>	<p>definitiva, conforme el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Contra los Desalojos Arbitrarios de Vivienda de 2011 (art. 49) y Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (Disposición Transitoria Quinta) de 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Apelación a derechos e intereses colectivos y difusos de los inquilinos e inquilinas en todo el país.
<p>Petitorio (Argumentos de negociación, presión, incidencia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Tutela constitucional de las tierras y cese de cualquier acto de agresión física y psicológica contra la comunidad accionante, que se remitan antecedentes al Ministerio Público y se proceda al pago de daños y perjuicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Monte Sinaí sea declarado un sitio libre de desalojos. ● Declarar la moratoria inmediata de todos los desalojos. ● Cumplir con el derecho a la vivienda y a la legalización. ● Paralizar proyectos y derogar decretos que obstaculicen el proceso de legalización. ● Que se elimine toda forma de tráfico de suelo y formas clientelares de acceso al suelo, para lo cual se debe implementar un sistema transparente de regularización del sector, con veeduría ciudadana de las organizaciones sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Solicitud de medida cautelar y suspensión de los efectos de la decisión No. 1213 y paralización de los procesos de ejecución de desalojos a inquilinos. ● Iniciar el proceso de revisión de las causas que se encuentran en estado de ejecución para el desalojo y se agilice el otorgamiento de refugios o viviendas a los inquilinos o inquilinas para que estos de forma voluntaria puedan devolver el inmueble a sus dueños. ● Que se ordene a todo el que sea propietario de edificios que se encuentren dedicados al arrendamiento por veinte años o más, a ofrecerlos en venta.
<p>Actividades de organización, socialización o preparación (previas a la medida legal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reunión entre los dirigentes de las distintas comunidades indígenas y la Viceministra de Justicia. ● Firma de documento “Acta de acuerdo y compromiso de Nanawa” en el que se define: a) 	<ul style="list-style-type: none"> ● La iniciativa tuvo tres niveles de organización, socialización y preparación; primero se reunieron las instituciones que trabajaban en el territorio, coordinaron y capacitaron a los líderes y lideresas de Monte Sinaí, luego conjuntamente socializaron en cada uno 	<ul style="list-style-type: none"> ● En el año 2002 se conforma el Movimiento de Pobladores y Pobladoras que es una plataforma popular conformada por varias organizaciones en torno a los Comités de Tierras Urbanas, las Trabajadoras Residenciales por Venezuela, los Campamentos de Pioneros, el Movimiento de

	<p>Conformar una comisión para el análisis de las tierras en conflicto; b) Acuerdo para la zafra 2012-2013; y, c) Formar una comisión técnica para la revisión de las concesiones forestales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Antecedentes en marchas y movilizaciones realizadas por los pueblos indígenas de la amazonia boliviana, entre las que destaca la Marcha por el Territorio y la Dignidad realizada hacia la ciudad de La Paz (1990 - 1996) en defensa de los derechos al territorio ancestral, así como la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996). Ley 1770 	<p>de los sectores a toda la población a través de asambleas. Establecieron la estrategia de coordinación y también la de comunicación. La preparación empezó 4 meses antes de la fecha programada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tribunal Internacional contra los Desalojos, el cual no tiene un carácter vinculante, sino que constituye una forma de litigio simbólico y estratégico. ● El 15 de octubre de 2016 en la cancha de tierra de la cooperativa Ebenezer, montaron sobre un camión una plataforma que sirvió de escenario y colocaron sillas plásticas para la población. Se calcula que llegaron unas 1000 personas de Monte Sinaí y delegados de varios países como Italia, México, India, Perú, Taiwán, Canadá, Zimbawe y Estados Unidos. Tuvo cobertura de medios de comunicación. 	<p>Inquilinos, el Movimiento de Ocupantes Organizados, y, el Frente de Grupos Organizados por el Buen Vivir.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Los inquilinos comienzan a organizarse nuevamente tras una oleada de desalojos a finales del 2005, y se conforma la Asociación Civil Movimiento de Inquilinos como entidad con personería jurídica. ● En el año 2011 los movimientos sociales se reunieron con el presidente Chávez y a partir de la exposición de sus proyectos se forma una serie de mesas de trabajo con instituciones públicas donde los movimientos sociales juegan un papel fundamental en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en materia de vivienda.
<p>Múltiples tácticas (protestas, demandas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Bloqueo de las vías camineras, solicitando la presencia del Gobernador del departamento de Pando. ● Reunión con autoridades públicas. ● Autoidentificación como descendientes originarios de la Amazonía de Pando. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entregar a la ONU un documento con el dictamen del Tribunal Internacional contra los desalojos. ● Carta de solidaridad contra los desalojos en Guayaquil a ser distribuida en embajadas, universidades, entre otras ● Se conforme una mesa de diálogo para encontrar soluciones que respeten el derecho a la 	<ul style="list-style-type: none"> ● Movilización social y protesta. ● Conformación de la Asociación Civil Movimiento de Inquilinos, como parte del Movimiento de Pobladores. ● iniciativa jurídica, como fue la aprobación del Decreto Nº31 que declara la Ciudad de Caracas libre de Desalojos Arbitrarios ● Conformación mesas de trabajo con la participación de la representación de los inquilinos y propietarios,

		<p>vivienda y todos los derechos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se conformó a finales del 2017 la veeduría ciudadana por representantes de las cooperativas de Monte Sinaí para dar seguimiento al proceso de legalización. 	<p>con el objetivo de brindar respuesta a las controversias después de la culminación de los contratos de arrendamientos de vivienda.</p>
--	--	---	---

Tabla No 5. Principales actores en casos de litigio estratégico por el derecho a la vivienda y el hábitat en Bolivia, Ecuador y Venezuela

País y caso	Bolivia	Ecuador	Venezuela
Actores involucrados	<p>Acción de tutela de la Comunidad Indígena “Takana El Turi Manupare II”</p>	<p>Juicio simbólico contra los desalojos y por la legalización en Monte Sinaí Guayaquil</p>	<p>Acción de amparo constitucional del Movimiento de Inquilinos</p>
<p>Parte accionante (Demandantes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando CIPOAP, en representación de la Comunidad Indígena “Takana El Turi Manupare II” 	<ul style="list-style-type: none"> ● Asociaciones de pobladores de Monte Sinaí ORCOSO, COCOGE, RED y otros lugares. Moradores de las cooperativas de Monte Sinaí y otras parroquias. ● Asesoría y asistencia de ONG nacionales e internacionales: Alianza Internacional de Habitantes IAH, MISEOR, Corporación Hogar de Cristo, Fundación Vida Urbana, Observatorio de Derechos, Comisión de Derechos Humanos, delegados de otros países 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rigel Marcos Sergent Viloría ● Jean Gabriel Maestre Camargo ● Maritza López Vargas ● Elisa Ventura, ● Manuel F. Fernandes Martínez ● Asociación Civil Movimiento de Inquilinos
<p>Instituciones o personas cuestionadas (Demandados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Miguel Ruiz Cambero 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ● Secretaria Técnica de Prevención de Asentamientos Irregulares ● Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cámara Venezolana de la Construcción ● Cámara Inmobiliaria de Venezuela, ● Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos (APIUR)

			<ul style="list-style-type: none"> ● Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI)
Instancia judicial resuelve el litigio	<ul style="list-style-type: none"> ● Tribunal Constitucional Plurinacional (Sentencia 0572 /2014 de 10 de marzo) ● Tribunal de Garantías (Resolución 01/2013 de 14 de febrero) ● Tribunal Departamental de Justicia de El Pando (Resolución 01/2013 de 14 de febrero) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tribunal Internacional contra los Desalojos emite el mensaje de solidaridad contra los desalojos y el derecho a la vivienda y legalización 25 de noviembre de 2016 ● En junio de 2013, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicte medidas cautelares en contra del Estado ecuatoriano por los desalojos forzosos (sin resolver hasta la presente fecha). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (Expediente n.º 15-0484 de 17 de agosto de 2015)
Otros actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA de Pando) ● Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) ● Juez Agroambiental de El Pando 	<ul style="list-style-type: none"> ● Medios de comunicación para la cobertura del evento y reportajes: Diario El Comercio, El Telégrafo, El Universo, Teleamazonas, Ecuavisa, Medios públicos, entre otros, que cubrieron la noticia a favor y en contra. 	

5 El nuevo constitucionalismo en práctica: principios, conceptos y procedimientos que activan la solución del conflicto urbano-territorial

Como señala Puga (2014), los tres casos representan “juicios estructurales”, en tanto trascienden el ámbito de lo justiciable ya que existe una pretensión de regular relaciones jurídicas que van más allá de los intereses directos e inmediatos de las partes procesales, independientemente de si existe una

resolución en firme del hecho jurídico o del conflicto socio-territorial que da origen a la acción judicial. Esta expansión del acto procesal se sustenta en los derechos humanos y en el nuevo constitucionalismo, que permea a los tres países de análisis, pero también en una convergencia normativa a nivel supra-nacional dentro de los tratados internacionales relativos a los derechos sociales, económicos y culturales.

En el caso de Bolivia representa un ejemplo de materialización de la justicia constitucional plural (TCPB, 2016). El Tribunal Constitucional Plurinacional adoptó una perspectiva intercultural en la administración de justicia, reforzando la garantía de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en cuanto al derecho a la libre determinación y territorialidad de los pueblos indígenas y al derecho al hábitat y los recursos naturales. En este sentido, reconoce que la construcción de una institucionalidad plurinacional parte del desmontaje de las lógicas de colonialidad así como del reconocimiento del pluralismo jurídico. Conforme lo precedente, la descolonización sólo puede realizarse modificando las relaciones de poder que impone una subordinación de los pueblos indígenas, por lo que es fundamental la reconstitución de sus territorios, estructuras, formas de vida y saberes. Ello supone redimensionar el sistema jurídico *ius positivista* basado en la herencia colonial y la flexibilización de los requisitos formales para materializar su derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva. La argumentación del caso busca superar el carácter formalista del sistema jurídico para efectivizar la plena vigencia de los derechos humanos, considerando en su interpretación el principio *pro homine*, el principio de progresividad y el principio de interculturalidad, a fin de consolidar la vigencia material de los derechos fundamentales. Ello supone un ejercicio de ponderación de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas con los derechos individuales al amparo de la Constitución Política del Estado Boliviano y los Tratados e Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos.

Otro elemento a destacar es el reconocimiento de la acción popular¹⁴ como mecanismo de defensa de los derechos e intereses colectivos y difusos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros. Estas características son relevantes para la garantía del derecho al hábitat y la vivienda adecuada, particularmente desde la mirada indígena, según la cual la satisfacción de las necesidades vitales tiene que considerar factores históricos, económicos, sociales y culturales, incluida la libre determinación y la territorialidad, así como al

¹⁴ Este mecanismo prosee una amplia flexibilidad procesal, que se manifiesta en que no existen causales de improcedencia, en la inexistencia de un plazo de caducidad para su interposición y que posee una legitimación activa amplia, lo que la distingue de las demás acciones tutelares.

manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que éstos tienen “derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido” (art. 1). Ello supone reconocer el derecho al hábitat en donde se desarrollan actividades tradicionales y de subsistencia, más allá de los aspectos formales relativos a la titulación o propiedad predial.

A tal efecto, el TCP aplicó un control de convencionalidad amplio para fundamentar su sentencia, al tomar en consideración tanto el *hard law* (vinculante) internacional como el Convenio 169 de la OIT, como el *soft law* (no vinculante) como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El control de convencionalidad menciona las sentencias de la Corte Interamericana en las que se tuteló derechos de comunidades indígenas.¹⁵ Con este caso, Bolivia cumple con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas, establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para determinar las tierras de los pueblos indígenas, garantizando su protección, además de instituirse procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas.

En el caso de Venezuela, la Sala Constitucional procede a definir los derechos e intereses difusos y colectivos señalando que:

no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un número de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados, en sus derechos y garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas (TCJ-V, Sentencia No. 1171, p. 7).

A diferencia de causas que aluden a los derechos colectivos, este caso procede a definir lo que se entiende como el derecho o interés difuso entendido como aquel que atañe a todo el mundo, sin que conforme un sector poblacional indentificable e individualizado y que sin que exista un vínculo jurídico entre ellos se ven afectados por hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas (ibid, p. 7). Sin embargo, para garantizar la

¹⁵ Este control de convencionalidad tomó como referencia sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes casos: Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua (Sentencia de 31 de agosto de 2001); Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (sentencia de 28 de noviembre de 2007); Caso Yakye Axa contra Paraguay; caso Sawhoyamaya contra Paraguay. En estos casos se resalta que la CIDH se inclina hacia el reconocimiento de prioridad del derecho de propiedad comunal indígena, sin perjuicio de la indemnización que pueda corresponder al propietario de buena fe.

competencia jurisdiccional de la sala constitucional circunscribe la acción de protección a “una parte identificable de la sociedad en el ámbito nacional, esto es, los inquilino e inquilinas en riesgo de desalojo, ya sea por vía judicial o administrativa, y aquellos que ocupen inmuebles propiedad de grandes arrendadores, quienes alegan riesgo de afectación de su calidad de vida, ante la inminencia de perder su vivienda alquilada, sin que se le provea de un refugio temporal o una solución habitacional definitiva.”

Dentro del activismo legal, también destaca la argumentación que busca legitimar el ejercicio de una acción por intereses y derechos colectivos, en tanto que los peticionarios forman parte del colectivo afectado pues son inquilinos en riesgo de desalojo y existe una asociación con personería jurídica. Estas condiciones legitiman su capacidad de reclamar el cese de la lesión y la protección de los arrendatarios, como una iniciativa de acción popular y participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas de vivienda en materia arrendaticia en una paradoja que delimita, pero a la vez amplía, el margen de incidencia de este “caso estructural”.

En el caso de Ecuador, pese a la innovación normativa de la Constitución, su aplicación a nivel de acciones judiciales es limitado. El Tribunal Internacional contra los Desalojos en Monte Sinaí demuestra estrategias de acción colectiva que involucran la participación de actores locales e internacionales, con capacidad de incidencia política y asesoría legal para canalizar demandas y ejercer presión ante organismos nacionales e internacionales, sin que ello agote necesariamente todas las instancias judiciales a nivel nacional. Como se puede observar, en este caso no se acude a la Corte Constitucional, sino que se opta por un acto de resistencia al status quo durante eventos públicos de trascendencia internacional. Es decir, la movilización de *recursos para-judiciales*, externas al orden jurisprudencial pero que simulan litigios jurídicos, busca generar un posicionamiento mediático que presione a la resolución del conflicto socio-territorial.

Cabe cuestionar si el litigio simbólico incidió para que las instituciones competentes replanteen los esquemas de las políticas de vivienda social impulsados por el gobierno nacional o si la negociación entre actores permite avances progresivos derivados de la presión ejercida por la población o las relaciones clientelares asociados a periodos electorales. En todo caso, los testimonios de los moradores señalan que la experiencia sirvió para fortalecer a la población y continuar con sus luchas por ejercer sus derechos y sus responsabilidades en el territorio. Es decir, la incorporación de las

acciones colectivas dentro del constitucionalismo convirtió a la justicia en un espacio de organización y movilización social.

Esta acción conjunta entre organizaciones del territorio e instituciones contribuyó a unir fuerzas entre las organizaciones, se logró mayor seguridad de la población sobre su capacidad y derechos, benefició a la comunidad no solo porque lograr posesionarse a nivel local y nacional a situación que Monte Sinaí vivía, sino que sirvió a subir el nivel de autoestima, el empoderamiento, vencer el medio y a limar sus diferencias entre todos (MARIDUEÑAS, 2019).

Pese a la no resolución del conflicto socio-jurídico, este adquiere una connotación de caso paradigmático en tanto que afecta el derrotero de las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano –cuestionando pero también activando la capacidad de coordinación entre entidades públicas en asentamientos urbano-populares más allá de su circunscripción territorial. La medida obliga a las distintas instituciones públicas relacionadas a acelerar los procesos de aplicación de la Ley 88, parar los desalojos, implementar mesas de diálogo, y conformar la veeduría ciudadana con la población afectada.

6 Reflexiones finales

Dentro del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, la realización del derecho a la vivienda adquiere dos connotaciones sustantivas: a) La progresiva transformación de la base material e intangible de la sociedad que posibilite la vida digna, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada para todos, desde sus intereses y capacidades; b) La posibilidad de exigir el pleno ejercicio de los derechos a través del litigio preventivo o de acciones de tutela para reparar los derechos vulnerados a través de instancias administrativas y judiciales en base al litigio correctivo que promuevan la igualdad jurídica de los ciudadanos y el entendimiento de las capacidades y lógicas de producción de hábitat y la vivienda.

El nuevo constitucionalismo amplía el repertorio de estrategias para la acción colectiva, dando paso a una creciente judicialización para la materialización de los derechos económicos y sociales, dentro de los cuales adquieren una especificidad los conflictos urbanos-territoriales por el carácter difuso del derecho al hábitat y la vivienda. Así, el activismo judicial se suma a otras formas de movilización social y política. Ciertamente, las organizaciones ciudadanas son capaces de acudir a la justicia como un ámbito de incidencia, en pos de respuestas dentro de los sistemas de democráticos.

Sin embargo, pese a los avances normativos, la persistencia de asentamientos populares, el acaparamiento de tierras, los desalojos forzosos, la falta de entendimiento de las lógicas de producción territorial de los hacedores de política pública y las desigualdades estructurales siguen frenando el derecho a una vivienda adecuada en la región. Esta situación obliga a reconocer, pero también a problematizar, la coexistencia entre los derechos “de jure” –relativos a una legislación oficial– y los “derechos de facto” –como patrones de interacción legitimados en una realidad particular, como lo demuestra el caso de Ecuador–. Ello es particularmente importante para el NCL, considerando que la posibilidad de transformación social se ejerce a través de formas de acción colectiva popular y la resistencia social que se recogen en los marcos normativos requieren de conocimiento por parte de la población sobre sus derechos y obligaciones y asesoría jurídica para movilizar estrategias alternativas tales como la tutela para la reivindicación o reparación de los derechos.

El activismo socio-legal y las demandas colectivas han permitido avanzar en el reconocimiento y exigibilidad del derecho a la vivienda adecuada. En relación a los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, la judicialización de reivindicaciones al hábitat y la vivienda popular genera un reconocimiento político y crea una plataforma para la participación organizada, trasladando la problemática desde el ámbito barrial o local hacia espacios institucionales de escala nacional o internacional. Sin embargo, las condiciones institucionales para la efectiva materialización de los derechos aún se encuentran en una fase incipiente debido a crisis sistémicas, estructurales y recurrentes que hacen que el cabildeo político, la inercia burocrática y las restricciones presupuestarias limiten la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las estructuras de poder vigentes y la transformación de las políticas públicas. Más allá de las decisiones judiciales, queda pendiente analizar el impacto real, directo e indirecto, en la transformación de las políticas públicas y las condiciones de vida de los barrios populares.

Referencias citadas

ABRAMOVICH, Víctor. Presentación. En Víctor ABRAMOVICH et. al. *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: REUN-Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, p. 11-18, 2013.

ACOSTA, María Elena. *Análisis desde el enfoque de género en los procesos de conformación de asentamientos humanos de hecho, configuración de las identidades urbanas e implementación de las políticas públicas ecuador 2007 al 2017 (versión en proceso de evaluación)*, Programa de Doctorado

en Estudios Culturales: Memoria, Identidad, Territorio y Lenguaje, Universidad de Santiago de Compostela, 2019.

ALEGRE, Silvina; HERNÁNDEZ, Ximena; ROGER, Camille. *Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales. El caso de los Derechos del Niño*. Fundación Arcor-UNICEF, 2014.

ALIANZA INTERNACIONAL DE HABITANTES [AIH]. *Cumplir con la obligación legal sobre el derecho a la vivienda y solidaridad contra los desalojos en Guayaquil, Ecuador*, Carta dirigida al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 25 de noviembre de 2016.

----- *Urgente: movilización internacional por Cero Desalojos en Monte Sinaí, Guayaquil, Ecuador*. 2014. Recuperado el 12 de enero de 2019 de: [https://esp.habitants.org/noticias/habitantes de las americas/urgente movilizacion internacional por cero desalojos en monte sinai guayaquil ecuador](https://esp.habitants.org/noticias/habitantes-de-las-americas/urgente-movilizacion-internacional-por-cero-desalojos-en-monte-sinai-guayaquil-ecuador)

COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS [CDH]. *Informe CDH. Panorámica de los Derechos Humanos*. Guayaquil, 2016. Recuperado de: [https://issuu.com/cdhgve/docs/informe cdh 2016](https://issuu.com/cdhgve/docs/informe_cdh_2016)

CORPORACIÓN HOGAR DE CRISTO. (2016). *Monte Sinaí: De Lo Invisible A Lo Visible*. Estrategia comunicacional. Departamento de Comunicación. Guayaquil, 2016.

----- *Resumen de las actividades realizadas en Guayaquil y en Quito, como parte de los eventos realizados para la visita del Tribunal Internacional de Desalojos en Guayaquil y Resistencia a Hábitat III*, 2016.

EL COMERCIO. *Monte Sinaí tuvo su propio Hábitat III para pedir legalización*. Reportaje del Diario el Comercio, 15 de octubre de 2016. Recuperado el 12 de enero de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/guayas-montesinai-habitat-legalizacion-tierras.html>

FERNÁNDEZ WAGNER, R. *Los movimientos por la vivienda y el hábitat popular en la Argentina y América Latina*, s.f. Recuperado de: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/104_14fenix37%20baja.pdf

GARGARELLA, Roberto. *Lo "viejo" del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. En *Memorias Encuentro SELA*. Río de Janeiro: Universidad de Yale, 11 al 14 de junio de 2015. Recuperado el 28 de enero de 2019 de: [https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella CV Sp.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Sp.pdf)

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago: CEPAL-ASDI, 2009.

MARIDUEÑAS, Jessica. Entrevista realizada a la Responsable de Comunicación de la Corporación Hogar de Cristo, 2019.

MOVIMIENTO DE INQUILINOS (2019). Página web del Movimiento de Inquilinos – Movimiento de Pobladores. Recuperada el 28 de enero de 2019: <http://movimientodeinquilinos.blogspot.com/p/quienes-somos.html>

NOGUERA, Albert; NAVAS, Marco. *Los nuevos derechos de participación en Ecuador. ¿Derechos constituyentes o derechos constitucionales?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

ONU-HÁBITAT. *El derecho a una vivienda adecuada. Folletín informativo No. 21*. Ginebra: Naciones Unidas, 2010.

PUGA, Mariela (2014). El litigio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 1(2), 41-82.

SAUMA, Gabriela. Entrevista realizada a Letrada del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 15 de marzo de 2018.

SERGENT, Rigel. Entrevista realizada a Vocero del Movimiento de Inquilinos de Venezuela, 1 de marzo de 2018.

SMART, Sebastián; JIMÉNEZ, Ezequiel; CORREA, Felipe. *Derecho a una vivienda digna en Latinoamérica. Análisis normativo y jurisprudencial*. Techo, 2016.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA [TCP-B]. *Materialización de la Justicia Constitucional Plural*. Secretaría Técnica y Descolonización. Sucre: Imprenta Gráfica Chucamanis, 2016.

----. Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014. Expediente 02889-2013-06-AP. Sucre, 10 de marzo de 2014.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE VENEZUELA [TSJ-V]. Sala Constitucional. Sentencia nº 1213. Expediente No. 01-2231. Caracas, 7 de junio de 2002.

----. Sala Constitucional. Sentencia nº 1171. Expediente No. 15-0484. Caracas, 17 de agosto de 2015.

ZÁRATE, Lorena. “Derechos, ciudad y Derecho a la ciudad: desafíos y propuestas para una agenda urbana del siglo XXI”, Foro Internacional Derechos y Ciudad, Quito, 2018.

Normativa:

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 449, 20-oct-2008

Constitución Política del Estado de Bolivia, Gaceta Oficial de Bolivia, 7-feb-2009.

Constitución de la República Bolivariana De Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, 30-dic-1999.

Trabalho enviado em 29 de janeiro de 2019

Aceito em 02 de fevereiro de 2020