

# **Defensoría del Pueblo de Ecuador**

## **Perspectivas preliminares de cara al proceso de preparación de la Conferencia Hábitat III**

**Autoría:** Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas

**Organismo solicitante:** Relatora especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto

**Aprobado por:** Patricio Benalcázar – Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Junio 2015

## **Cuestionario Vivienda**

### **Mandato de la Relatoría especial sobre el derecho a una vivienda adecuada**

En el presente cuestionario se presenta la información disponible en la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), como Institución Nacional de Derechos Humanos, cuyo rol es la protección, promoción y tutela de los derechos de las y los habitantes del Ecuador y de las y los ecuatorianos residentes en el exterior.

En este sentido, la DPE al pertenecer a la Función de Transparencia y Control Social, no es rectora, ni ejecutora de políticas públicas; en tal virtud, varias de las preguntas se responden desde el plano normativo, y desde los insumos trabajados en la DPE, tanto a nivel tutelar como de investigación, con respecto al derecho a una vivienda adecuada.

**1. ¿Qué papel tendrán los estándares y obligaciones nacionales e internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada en el desarrollo de las posiciones y propuestas de su Gobierno para Hábitat III? Sírvase, de ser posible, mencionar ejemplos concretos sobre este punto.**

En primer lugar cabe recalcar que, de conformidad a su naturaleza, la DPE no representa las posiciones del gobierno ecuatoriano frente a Hábitat III. En igual sentido, la DPE no forma parte del proceso de elaboración de las propuestas del Gobierno para este encuentro. En tal virtud, la presente pregunta se responderá con base a la perspectiva institucional de la DPE en torno al derecho a una vivienda adecuada, tomando en consideración los retos identificados gracias a la gestión de la Defensoría respecto a casos de vulneración de este derecho.

A la luz del principio de interdependencia de los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada debe ser entendido desde un enfoque integral, reconociendo que el mismo es un elemento esencial del derecho a una vida digna, y está íntimamente ligado al ejercicio de otros derechos como el derecho a la salud, educación, trabajo, integridad personal, a la ciudad, entre otros. Las problemáticas identificadas en los casos receptados por la DPE

demuestran la importancia de incorporar los estándares del derecho a la vivienda adecuada a todos los planes, programas y proyectos a nivel nacional y subnacional, así como a los proyectos privados.

Estos casos se registraron en las ciudades de Quito y Guayaquil, las dos ciudades más grandes del país. Entre estos casos, se identificaron similitudes en cuanto a las vulneraciones del derecho a la vivienda, lo cual permitió agruparlos en torno a problemáticas concretas. Los casos presentados hacen referencia a dos grandes problemáticas:

1) Desalojos forzosos: Esta problemática está íntimamente ligada con los asentamientos humanos irregulares, lo que a su vez se relaciona con el crecimiento urbanístico de las ciudades que, dependiendo de las circunstancias, se produce de forma acelerada y poco planificada. En este sentido, pese a los avances en la materia, el problema de la vivienda no se resuelve dado que las familias de menos recursos siguen habitando en viviendas precarias muchas de las cuales han sido construidas o adecuadas por ellas mismas. Adicionalmente, estas viviendas suelen ubicarse en zonas de riesgo o áreas carentes de las redes de servicios básicos. En este contexto, se crea la Secretaría de Prevención de Asentamiento Humanos Irregulares, como un mecanismo de respuesta ante esta problemática. Sin embargo, en virtud de la complejidad del tema, se registraron denuncias respecto a la ejecución de los planes de desalojo y reubicación ejecutados por esta secretaría, casos en los que también se observa la intervención de otras instituciones estatales entre las que se incluyen a los gobiernos autónomos descentralizados y al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

2) Actividad de inmobiliarias: Uno de los principales problemas respecto al derecho a la vivienda identificado en las ciudades de Quito y Guayaquil tiene relación con la actividad de las inmobiliarias. Si bien el perjuicio ocasionado por estas empresas podría ser abordado desde un punto de vista meramente contractual, dado que el acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano, su afectación por parte de las inmobiliarias debe ser analizada desde un enfoque de derechos.

De las peticiones receptadas en las Coordinaciones Zonales 8 y 9 de la DPE durante los años

2013 y 2014, se observa que las quejas presentadas en contra de las inmobiliarias están relacionadas, en su mayoría, con los siguientes temas:

- Falta o demora en la entrega de la vivienda,
- Cambios drásticos y repentinos en los proyectos ofertados, por ejemplo cambios en la ubicación de las viviendas,
- Penalidad inequitativa y abusiva de parte de las inmobiliarias, establecida en los contratos de adhesión o de promesa de venta,
- Publicidad engañosa,
- Incremento unilateral e injustificado del precio,
- Terminación unilateral del contrato, permitida en casos de que no se acepte el incremento unilateral del precio de la vivienda,
- Falta de provisión de servicios básicos,
- Contratos con cláusulas prohibidas,
- Obligatoriedad de acudir al arbitraje y mediación, lo que es entendido por las inmobiliarias como un impedimento para que se apliquen los procesos contemplados en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor,
- Retraso en devolución de dineros.

3) Acceso a servicios públicos: Estrechamente relacionado con el incumplimiento de obligaciones por parte de las inmobiliarias y con los asentamientos humanos irregulares, se conocieron casos en los que se denunciaba la falta de acceso a servicios públicos, en varios casos debido al abandono de la obra por parte de las compañías responsables.

Todo esto se ha producido debido al establecimiento de relaciones de poder en el ámbito privado que permiten prácticas abusivas y atentatorias del derecho a la vivienda, contraviniendo los estándares básicos del mismo.

Actualmente la DPE está elaborando un informe del derecho a una vivienda adecuada, tomando como insumos los casos conocidos en dos provincias del país. Con base a dichos casos se evidenció que las dinámicas en torno al derecho a la vivienda responden a una lógica

de mercado, considerando a la vivienda como una mercancía, más que un derecho que debe ser garantizado por el Estado. En este sentido, se releva la importancia de los actores privados en torno al derecho a una vivienda adecuada. Por otro lado, se verificaron los problemas originados por la falta de planificación en torno a los asentamientos humanos, y las posteriores prácticas de desalojos.

Los diferentes sujetos, tanto públicos como privados, que actúan en torno al derecho a la vivienda, abordan el tema desde diferentes perspectivas que no necesariamente responden a un enfoque de derechos. Las respuestas frente a los problemas relacionados con la escasez de vivienda responden a la problemática desde criterios, en ocasiones, ajenos a una óptica de derechos. Esta realidad no es exclusiva del derecho a la vivienda, por el contrario, es común a diferentes áreas de las políticas públicas y del ámbito empresarial. En este sentido, los estándares del derecho a una vivienda adecuada deben servir como directrices a los diferentes niveles de Gobierno para establecer los planes, programas y proyectos orientados a garantizar el derecho a la vivienda, así como al momento de establecer las regulaciones de los sujetos privados en torno a este tema.

En este contexto, la DPE ha identificado dos elementos fundamentales que deben estar presentes en la propuesta que realice el Gobierno:

1. Los retos planteados por la influencia de los actores privados en relación con la obligación de protección que tiene el Estado.
2. Alternativas, de conformidad con los estándares de derechos humanos, frente a los problemas que plantean los asentamientos humanos irregulares y los desalojos forzosos.

**2. Un aspecto de la discusión preparatoria en el contexto de Hábitat III parece que será “cohesión social y vivienda”. ¿Qué políticas públicas, programas o planes están siendo considerados, o han sido propuestos por su Gobierno en relación con “cohesión social” y el derecho a una vivienda adecuada (por ejemplo: sobre igualdad y no-discriminación)? Sírvase, de ser posible, referirse a políticas, programas o planes cuyo objetivo sea**

**asegurar vivienda de manera inclusiva para grupos marginados o en situación de vulnerabilidad, tales como migrantes, refugiados, jóvenes, adultos mayores o personas con discapacidad que viven en zonas urbanas.**

La Constitución de la República establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas en cuanto a políticas de vivienda (Art. 261.6), y que en todos sus niveles de Gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna. En este sentido, el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) ejerce la rectoría y formula normas, políticas, directrices, planes, programas y proyectos de hábitat y vivienda.

En el marco de sus atribuciones constitucionales, la DPE no puede ser rector ni ejecutor de política pública. Sin embargo, en virtud de su obligación de proteger y tutelar los derechos humanos, la DPE ha conocido varios casos de posibles violaciones del derecho a la vivienda, a través de sus direcciones de Tutela e Investigación e Incidencia en Políticas Públicas. En este contexto, la casuística levantada por la DPE a nivel nacional evidencia tres grandes problemáticas en torno al derecho a la vivienda, estos son: desalojos forzosos, incumplimiento de los contratos por parte de inmobiliarias, y la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios.

A través de la elaboración de un informe temático al respecto, la DPE ha diseñado varias estrategias de incidencia en las instituciones estatales con poder de rectoría y ejecución de políticas públicas y otros actores involucrados, con la finalidad de solucionar estas problemáticas. Si bien las estrategias planteadas por la DPE no están directamente focalizadas en la cohesión social, se debe reconocer que estos problemas afectan de forma desproporcionada a los grupos más vulnerables de la población en virtud de su exclusión socio-económica. A continuación se esbozan algunas de estas estrategias:

- Respecto a las prácticas abusivas de las empresas inmobiliarias, se plantea crear un sistema interinstitucional que permita cruzar información y refleje los índices de cumplimiento de las entidades proveedoras, y un sistema de alerta temprana cuando se detecten situaciones que pongan en riesgo el derecho a la vivienda de los ciudadanos y

ciudadanas.

- Elaborar un protocolo de actuación en caso de identificar vulneraciones del derecho a la vivienda, a fin de delimitar y definir las competencias institucionales en este tema y evitar la falta de sanción de las instituciones o empresas que vulneran este derecho.
- Mantener y fortalecer espacios de coordinación interinstitucional con los entes encargados de aplicar las políticas públicas en materia de vivienda y habitabilidad. Asimismo, se propone la creación de la Mesa de Vivienda a fin de convocar a todos los actores, instituciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la sociedad civil y consumidores de los bienes ofertados por las inmobiliarias.
- Plantear una reforma en torno al crédito hipotecario para que, en caso de incumplimiento con la entrega de la vivienda en las condiciones pactadas, las empresas constructoras asuman una corresponsabilidad en el pago de la misma.
- Promover acuerdos con las Cámaras de Construcción, para el desarrollo de procesos de capacitación y sensibilización a sus agremiados sobre el derecho a la vivienda.

**3. Considerando que los Gobiernos locales y subnacionales juegan un papel central en la implementación del derecho a una vivienda adecuada, ¿qué políticas y planes están siendo considerados por su Gobierno para asegurar que estos niveles de Gobierno local o subnacional estén involucrados en la preparación de Hábitat III así como en la implementación de los compromisos a ser adoptados en el marco de Hábitat III?**

La Constitución en el Art. 375 determina la competencia compartida entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la garantía del derecho a la vivienda. En este mismo artículo se recalca que el Gobierno central ejercerá la rectoría para la “planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”.

En virtud de los casos conocidos por la DPE y a las problemáticas mencionadas anteriormente en torno al derecho a una vivienda adecuada, la DPE plantea las siguientes estrategias como parte de una incidencia para la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y participación de actores privados del sector de la vivienda:

- Promover acercamientos con el organismo encargado de territorio, hábitat y vivienda en los GAD municipales con la finalidad de lograr acuerdos de capacitación en derechos humanos al personal del GAD, con el objetivo de incluir el enfoque de derechos en las actividades de planificación y gestión del desarrollo territorial del respectivo cantón, regulación del uso del suelo y habilitación.
- Establecer acuerdos con los GAD municipales y metropolitanos para generar procesos de acompañamiento a los controles permanentes dirigidos a todas las obras de habilitación del suelo y edificación de conformidad a la normativa pertinente, con la finalidad de que dichos controles incorporen los estándares del derecho a una vivienda adecuada y digna.
- Promover la realización de ferias interinstitucionales con los GAD municipales, el MIDUVI y las Cámaras de la Construcción, como espacios de encuentro con la ciudadanía, con el fin de informar y difundir sobre el derecho a la vivienda adecuada y digna.

**4. ¿Qué políticas o programas especialmente relevantes o singulares – consistentes con el derecho a una vivienda adecuada- tiene su Gobierno la intención de resaltar durante el proceso de preparación de la Conferencia Hábitat III? Sírvase proveer ejemplos concretos y documentos o enlaces relevantes sobre ellos, ya sea de niveles de Gobierno local, subnacional o nacional, o de actores no-gubernamentales si los hubiera.**

Como se manifestó anteriormente, la DPE no es representante de las posturas y propuestas del Gobierno, por lo que no se encuentra en la posición de responder a esta pregunta.

**5. Por favor reflexione sobre los mecanismos que hubieren sido utilizados para monitorear el cumplimiento de Hábitat II (1996) que hayan sido eficaces y, de ser posible, sírvase mencionar ejemplos. ¿Qué tipo de mecanismos consideraría su Gobierno como parte del monitoreo e implementación de Hábitat III?.**

La DPE no dispone información al respecto. Sin embargo, en virtud de la naturaleza de la



institución, la DPE estará atenta de los mecanismos de monitoreo e implementación propuestos por el Gobierno, para realizar el respectivo seguimiento.

### **Referencias bibliográficas**

Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N° 449.