



**Programa de las
Naciones Unidas para
los Asentamientos Humanos**

Distr. general
25 de noviembre de 2025

Español
Original: inglés

**Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos
de Composición Abierta sobre una Vivienda**

Adecuada para Todos

Segunda reunión

Nairobi, 22 y 23 de octubre de 2025

Tema 3 del programa provisional*

**Examen de los resultados de las sesiones preparatorias en el
período entre reuniones, incluidos los proyectos de
recomendaciones**

**Recomendaciones propuestas sobre la seguridad de la tenencia
de la vivienda****

Nota de la Secretaría

1. Sobre la base de los debates mantenidos en la primera reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre una Vivienda Adecuada para Todos, la Copresidencia del Grupo de Trabajo designó como tema prioritario la seguridad de la tenencia y la incluyó como tal en la hoja de ruta de su presidencia, elaborada tras su nombramiento en diciembre de 2024. De conformidad con esa decisión, el 11 de junio de 2025 se convocó una reunión del Grupo de Expertos, en la que participaron 45 expertos técnicos, para identificar los principales retos y tendencias en materia de seguridad de la tenencia y formular un proyecto de recomendaciones. Posteriormente, el 25 de junio de 2025 se organizaron dos reuniones entre períodos de sesiones en las que los 126 participantes examinaron la documentación de antecedentes, hicieron aportaciones sustantivas y contribuyeron a perfeccionar y validar el proyecto de recomendaciones. Con el proceso pudo garantizarse una amplia representación tanto de los conocimientos técnicos como de las perspectivas institucionales.

I. Antecedentes

**A. La seguridad de la tenencia, piedra angular de la agenda mundial de la
vivienda**

2. La seguridad de la tenencia es un componente crucial de la vivienda adecuada, como se afirma en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la correspondiente Observación General núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada. La Nueva Agenda Urbana de 2016 pide a los Estados miembros que eviten los desalojos forzados, garanticen la seguridad de la tenencia (especialmente para los residentes de asentamientos informales) e integren todas las formas de tenencia (formal, informal, consuetudinaria y comunal) en la planificación del uso del suelo, y que al mismo tiempo defiendan la función ecológica y social de la tierra como principio rector. Este principio

* HSP/OEWG-H.2025/1.

** La presente nota no ha sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

reconoce que la tierra no es primordialmente un activo económico, sino que cumple funciones ecológicas, como el apoyo a la diversidad biológica, la resiliencia y el uso sostenible de los recursos, y funciones sociales, como la promoción del acceso para todos, la cohesión social y el bienestar colectivo de las comunidades.

3. Los derechos a la vivienda y a la tierra reconocidos y garantizados, ya estén respaldados por un título de propiedad registrado, derechos consuetudinarios legalmente reconocidos, acuerdos colectivos, contratos de alquiler u otras formas de tenencia, capacitan a los hogares para mejorar progresivamente sus viviendas, acceder a recursos financieros, reclamar servicios básicos e invertir en sus vecindarios. De modo inverso, la falta de seguridad de la tenencia contribuye a perpetuar el ciclo de pobreza, la inestabilidad y la exposición a los mercados especulativos de la tierra. La falta de seguridad en los derechos sobre la tierra expone aún más a los residentes a la amenaza constante del desalojo forzoso, la exclusión de los servicios básicos y la marginación social, obstáculos que socavan los esfuerzos por invertir en una vivienda adecuada, acceder a la financiación de viviendas y crear comunidades resilientes. Las mujeres, las minorías, las poblaciones desplazadas, los pobres y otras categorías vulnerables, como los jóvenes, están especialmente desfavorecidos.

4. La seguridad de tenencia no es solo un pilar fundamental del derecho a una vivienda adecuada que afecta directamente a las condiciones de vida, sino que también está estrechamente vinculada a la sensación general de seguridad y protección de las personas. La inseguridad de la tenencia socava la salud y el bienestar, ya que la amenaza constante de desalojo o pérdida de la vivienda contribuye al estrés crónico, la ansiedad, las malas condiciones sanitarias y el hacinamiento, estrechamente relacionados con enfermedades físicas y problemas de salud mental. Estos riesgos van en aumento a escala mundial, especialmente en el caso de las poblaciones marginadas, ya que la inseguridad de la tenencia erosiona la estabilidad, la dignidad y la protección que una vivienda segura debería proporcionar.

B. Perspectiva mundial de la inseguridad de la tenencia

5. La crisis mundial de la vivienda ha alcanzado proporciones sin precedentes: unos 2.800 millones de personas carecen actualmente de un alojamiento seguro y adecuado. Esto es especialmente evidente en las ciudades en rápida expansión de los países en desarrollo, donde los asentamientos informales se extienden sin reconocimiento formal, planificación ni servicios adecuados. La rápida urbanización, las presiones provocadas por el cambio climático y la debilidad de los marcos jurídicos e institucionales complican estos desafíos.

6. Los regímenes de tenencia son muy diversos y dependen de los contextos locales. Menos de la mitad de los adultos de todo el mundo, aproximadamente, se consideran propietarios de su tierra o vivienda¹. Una proporción significativa (alrededor de una tercera parte) reside en propiedades de familiares, mientras que cerca de 1 de cada 6 personas vive en régimen de alquiler. Entre un 8 % y un 10 % de personas depende de otras formas de tenencia, incluidos los acuerdos consuetudinarios, colectivos o informales. El reconocimiento formal de los derechos sobre la tierra y la propiedad mediante documentación legal sigue siendo limitado y profundamente desigual. Pese a que el informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2025² revela que aproximadamente dos tercios de la población (66 %) considera que tiene seguridad de tenencia sobre la tierra y la vivienda, solo un 43 % de los adultos posee documentos formales de tenencia. Esta diversidad ilustra la importancia de que las políticas de vivienda y suelo abarquen diversos tipos de tenencia más allá de la propiedad formal.

7. La disparidad es aún mayor en los países de renta baja y media, donde solo el 28 % de la población tiene derechos documentados sobre la tierra. En los países menos adelantados, esta cifra desciende hasta el 19 %, en claro contraste con el 82 % de los países de renta alta³. En África Subsahariana, la cifra es alarmantemente baja: solo el 15 %, y los más afectados son las personas que viven en la pobreza y las comunidades rurales; la tenencia de alrededor del 70 % de la tierra y la vivienda es consuetudinaria, pese a no estar documentada⁴.

¹ Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

² Naciones Unidas (2025). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2025*.

³ ONU-Hábitat, Red Global de Herramientas del Suelo (2025). GLTN Briefing Paper 2025-1: Monitoring Tenure Security: Insights from SDG 1.4.2, Global Trends, Gender Disparities, and Policy Implications.

⁴ Chimhowu, A. (2019). The ‘New’ African Customary Land Tenure. Characteristic, Features and Policy Implications of a New Paradigm. *Land Use Policy*, 81, 897-903.

8. Existen disparidades significativas entre los distintos grupos socioeconómicos y entre los géneros. Pese a que las mujeres representan aproximadamente la mitad de quienes afirman sentirse seguras en la tenencia de la tierra y protegidas frente al desalojo, solo el 24 % de las mujeres poseen documentación legal sobre la tierra, y solo en 3 de cada 10 casos constan como propietarias documentadas oficialmente.

9. La discriminación y la exclusión sistémicas exacerbán estas vulnerabilidades. Las mujeres, los Pueblos Indígenas, las minorías étnicas, los migrantes y otros grupos marginados deben hacer frente a menudo a obstáculos legales o consuetudinarios a la propiedad y herencia de viviendas, tierras y propiedades. Incluso cuando existen marcos jurídicos progresistas, los prejuicios arraigados y la escasa aplicación de la ley socavan el disfrute de los derechos a la vivienda y a la propiedad. En algunos contextos, el acceso de las mujeres a las propiedades sigue produciéndose por mediación de familiares varones, a pesar de las garantías constitucionales de igualdad.

10. Las reformas agrarias, la expansión urbana y la reurbanización son algunos de los factores que más influyen en las pautas de seguridad de la tenencia. El desarrollo urbano y la gentrificación pueden provocar el desplazamiento generalizado de residentes con rentas bajas cuando no existen salvaguardias adecuadas. A medida que avanza la reurbanización o reconversión comercial de las zonas, la vivienda se vuelve inasequible y los residentes permanentes se ven obligados a abandonarla. Estos procesos a menudo se producen con garantías mínimas, como la protección de los inquilinos o medidas de estabilización de los alquileres, lo que hace que la reurbanización afecte de forma desproporcionada a los inquilinos con rentas bajas y a los habitantes informales.

11. Las adquisiciones de tierras a gran escala, también conocidas como acaparamiento de tierras, son otro motivo de preocupación creciente. Impulsadas por agentes estatales o privados que buscan oportunidades de inversión, estas adquisiciones se ejecutan sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas. El resultado es la pérdida de hogares, el desplazamiento y la disruptión de los medios de subsistencia.

12. La inseguridad de la tenencia se ve agravada por los efectos del cambio climático, como la desertificación, el aumento del nivel del mar, la sequía y la escasez de agua o las inundaciones, que desencadenan desplazamientos a gran escala y migraciones forzadas. Aunque los datos sobre la movilidad humana relacionada con la degradación ambiental, el cambio climático y las catástrofes siguen siendo fragmentarios, la convergencia de las tendencias nacionales y las proyecciones mundiales permiten imaginar alarmantes hipótesis de desplazamientos inducidos por el clima⁵. Las estimaciones indican que, llegado 2050, el cambio climático podría provocar el desplazamiento interno de hasta 216 millones de personas⁶. A finales de 2024, aproximadamente 9,8 millones de personas vivían en situación de desplazamiento interno porque se habían visto obligadas a huir debido a desastres, e inquieta que durante ese mismo año se produjese 45,8 millones de desplazamientos por ese motivo, una y otra máximas históricas desde que comenzó el seguimiento en 2008⁷.

13. Los conflictos y la violencia erosionan la seguridad de la tenencia y provocan graves daños a gran escala en las viviendas, cuando no su destrucción, así como la interrupción del estado de derecho y los sistemas de administración de tierras y la pérdida de documentación sobre tierras y propiedades. Se estima que, durante los 14 años de guerra civil en Siria, 328.000 viviendas quedaron destruidas por completo, mientras que muchas otras sufrieron daños tan graves que resultan ahora inhabitables⁸; desde el comienzo de la guerra en Ucrania, en febrero de 2022, más de 2 millones de viviendas, es decir, el 10 % del parque de la vivienda del país, ha resultado dañado o destruido⁹; mientras tanto, en Gaza, aproximadamente 292.000 viviendas (el 61,8 % del total) han quedado destruidas desde octubre de 2023, lo que ha resultado en el desplazamiento de 1,9 millones de personas¹⁰. De los 83,4 millones de desplazados internos a finales de 2024 en todo el mundo, 73,5 millones se vieron desplazados por conflictos y violencia, y en 2024 se registraron en todo el mundo 20,1 millones de nuevos desplazamientos internos¹¹. La destrucción o manipulación de los registros de la tierra durante los conflictos complica la restitución y refuerza la exclusión, especialmente en contextos en los que la documentación ya era frágil o incompleta. Estas disruptivas dificultan que las personas y las

⁵ ONU-Hábitat y Red Global de Herramientas del Suelo (2024). *Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement*.

⁶ Banco Mundial (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*.

⁷ Observatorio de Desplazamiento Interno (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

⁸ ONU-Hábitat (2023). *Syria Country Profile*.

⁹ ACNUR (2025). “[After three years of war, Ukrainians need peace and aid.](#)”, 18 de febrero de 2025.

¹⁰ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2025). [OCHA Humanitarian Situation Update #271 Gaza Strip](#), 11 de marzo de 2025.

¹¹ Observatorio de Desplazamiento Interno (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

comunidades recuperen sus casas, tierras y propiedades, hagan valer sus reclamaciones legales o participen en los procesos de reconstrucción, con lo que los ciclos de inseguridad y marginación se prolongan¹².

14. Incluso en contextos estables, las deficiencias en la gobernanza de la tierra y el mal funcionamiento de la administración de la tierra y la propiedad socavan la seguridad de la tenencia y afectan a la provisión general de una vivienda adecuada. La fragmentación de los sistemas jurídicos, la corrupción, la falta de registros o la inexactitud de estos, los engorrosos y costosos procesos de registro y transacción de la propiedad, el mal funcionamiento de los mecanismos de justicia y resolución de disputas y la debilidad de las instituciones afectan al reconocimiento y la protección de los derechos de tenencia, lo que provoca que a la población le resulte difícil probar y defender sus reclamaciones. En ausencia de sistemas transparentes y asequibles de registro de tierras y mecanismos accesibles para la resolución de conflictos, muchas personas siguen expuestas a verse desposeídas.

15. Los desalojos impulsados por el mercado van en aumento en todo el mundo. Cuando la vivienda se convierte en una mercancía y no en un derecho humano, las inversiones especulativas inflan los precios y expulsan a los grupos de bajos ingresos de los mercados formales. La privatización, impulsada por las políticas neoliberales, reduce la oferta de suelo público y prioriza el beneficio sobre la equidad. Esta dinámica agrava los desalojos impulsados por el mercado, sobre todo en las zonas de mayor valor, y profundiza la desigualdad. Estas dinámicas también descuidan la función ecológica y social del suelo, con lo que se socava la sostenibilidad y la equidad en las ciudades.

16. Por último, la falta de participación pública y de acceso a la justicia agrava estos problemas. Cuando se excluye a las comunidades de la toma de decisiones y se les niega apoyo jurídico, estas se ven impotentes para impugnar los desalojos, las apropiaciones y asignaciones irregulares de tierras o las políticas excluyentes.

17. Estas amenazas, tomadas en su conjunto, revelan que sin seguridad de tenencia no es posible conseguir una vivienda adecuada. La inseguridad de la tenencia no es un simple problema técnico o jurídico, sino un problema de desigualdad y poder de muy hondo arraigo. Para hacerle frente es necesario un enfoque integral, basado en los derechos, que combine la reforma de las leyes, una gobernanza inclusiva, la rendición de cuentas institucional y la protección específica de los más vulnerables.

1. Desalojos forzados: una amenaza persistente para el derecho a la vivienda en todo el mundo

18. A pesar de los marcos mundiales de derechos humanos que condenan los desplazamientos arbitrarios, siguen produciéndose desalojos forzados a gran escala, a menudo sin que existan las debidas garantías procesales, consulta o indemnización. Los desalojos forzados siguen siendo una de las violaciones más visibles y graves de la seguridad de la tenencia. Tanto si se llevan a cabo en nombre del desarrollo de las infraestructuras, el embellecimiento urbano, la reurbanización de barrios o la inversión, los desalojos a menudo tienen como consecuencia la denegación de una vivienda adecuada, lo que suele ir acompañado de consecuencias psicológicas, sociales y económicas a largo plazo.

19. Los desalojos, ya sean forzados, ilegales o insuficientemente indemnizados, representan una de las manifestaciones más visibles y devastadoras de la inseguridad de la tenencia en todo el mundo. A pesar del creciente reconocimiento internacional del derecho a una vivienda adecuada, millones de personas son desalojadas cada año sin las debidas garantías procesales y sin que se les ofrezcan indemnizaciones o alojamiento alternativo. Esos desalojos afectan desproporcionadamente a quienes ya viven en condiciones precarias, como los colonos informales, los inquilinos de ingresos bajos, las mujeres y las comunidades desplazadas. Tanto en los países de rentas altas como en los países en desarrollo, el desalojo de quienes viven en alquiler va en aumento, impulsados por precios inasequibles, la escasa protección del inquilino y los acuerdos informales de arrendamiento.

20. Persiste la escasez de datos fiables y comparables sobre desalojos forzados. La mayoría de los países no hacen un seguimiento sistemático de los casos de desalojo, sobre todo en los asentamientos informales o en los sistemas de tenencia consuetudinarios, donde los desalojos suelen producirse al margen de cualquier régimen jurídico. Los desalojos pueden ser legales, pero para ello es necesario

¹² ONU-Hábitat y Red Global de Herramientas del Suelo (2024). *Durable Housing, Land and Property Solutions for Customary Displacement Contexts*.

respetar las garantías procesales: notificación adecuada, acceso a recursos legales y provisión de alojamiento alternativo cuando resulte necesario.

21. En todos los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se inician anualmente más de 2,4 millones de procedimientos de desahucio, que afectan de forma desproporcionada a los hogares de bajos ingresos y pertenecientes a minorías¹³. En los mercados informales de alquiler, predominantes en las ciudades de África, Asia y América Latina, es habitual el desalojo de los inquilinos sin previo aviso, documentación ni acceso a recursos legales, lo que los hace muy vulnerables a repetidos desplazamientos. Estos desalojos son a menudo reflejo de profundas asimetrías de poder, así como de la falta de regulación de los alquileres y una ausencia de mecanismos accesibles de resolución de conflictos.

22. La eliminación de barrios marginales sigue siendo una de las formas más extendidas de desalojo forzoso. A menudo se procede a la demolición de asentamientos informales en nombre del desarrollo o del orden público. Los residentes, al carecer de títulos formales, frecuentemente se ven desalojados sin apenas recursos legales, pese a llevar décadas residiendo en esas zonas.

23. Los desalojos forzosos también pueden coincidir con fenómenos a gran escala, como la remodelación urbana o los megaproyectos de infraestructuras. Estos desplazamientos afectan a todas las regiones y ponen a prueba el derecho a la vivienda en diversos contextos de desarrollo. Las infraestructuras y los megaproyectos también provocan desplazamientos masivos. Se calcula que, en todo el mundo, más de 15 millones de personas se ven desplazadas cada año por proyectos relacionados con el desarrollo¹⁴, como presas, infraestructuras urbanas, minería o megaeventos.

24. Además, los desalojos suelen tratarse como asuntos jurídicos aislados y no como fallos estructurales de los sistemas de vivienda. Pocas jurisdicciones disponen de herramientas preventivas como servicios de mediación, sistemas de alerta temprana o redes de seguridad social que puedan resolver los conflictos antes de que se conviertan en expulsiones forzosas. Sin salvaguardias legales firmes ni mecanismos de aplicación concomitantes, evitar los desalojos forzados resulta casi imposible, con lo que se expone a los grupos vulnerables, especialmente a los residentes de asentamientos informales, al riesgo de desplazamiento y desalojos forzados.

2. Obstáculos estructurales a la obtención de una vivienda adecuada relacionados con la tenencia

25. Se han logrado avances significativos en el reconocimiento y la protección de los diversos derechos de tenencia en apoyo de la realización de una vivienda adecuada para todos. Sin embargo, persisten varios retos interrelacionados que dificultan una aplicación ampliable.

26. **Barreras jurídicas e institucionales:** muchas jurisdicciones carecen aún de un marco jurídico unificado que abarque y proteja toda la gama de derechos de tenencia¹⁵, desde la propiedad absoluta y el arrendamiento hasta las reivindicaciones consuetudinarias e informales. La fragmentación de los mandatos entre las agencias responsables del suelo, los ministerios de vivienda y los organismos de urbanismo genera solapamiento de competencias, retrasos en los procedimientos y deficiencias en la aplicación. Los mercados informales se aprovechan de esa fragmentación, ya que sin acuerdos formales, salvaguardas contra el desahucio o normas de control de los alquileres, los inquilinos con rentas bajas quedan desprotegidos y sin seguridad de tenencia. Los procesos de desalojo se rigen a menudo por marcos jurídicos poco claros en los que a menudo se producen solapamientos. En muchos países, los ministerios responsables de la vivienda carecen de supervisión sobre la ejecución de los desalojos, que pueden correr a cargo de los tribunales, las autoridades locales o la policía sin que exista coordinación entre ellos. La fragmentación debilita la obligación de rendir cuentas e impide soluciones que abarquen el conjunto del problema.

27. **Falta de reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia:** en la periferia urbana, en las aldeas rurales y en los territorios indígenas, millones de personas dependen de prácticas de tenencia de la tierra refrendadas por la comunidad y arraigadas en la ocupación, las costumbres sobre herencia o la administración colectiva, que no están registradas legalmente. Debido a que estas tenencias

¹³ OCDE. (2024). *Indicador HC3.3. Desalojos. Base de Datos de Vivienda Asequible de la OCDE*. Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, División de Políticas Sociales.

¹⁴ Cernea, M.M. (2016). Development-induced and conflict-induced IDPs: Bridging the research divide. *Forced Migration Review* (26), págs. 25 a 27.

¹⁵ Payne, G. y Durand-Lasserve, A. (2013). “Holding On: Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges”. Documento preparado para la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Rachel Rolnik, como base para su estudio sobre la seguridad de la tenencia.

socialmente válidas siguen siendo invisibles para las leyes y los procesos de planificación oficiales, los hogares afectados se ven privados de servicios básicos, excluidos de los planes de financiación de la vivienda y carentes de recursos legales contra el desalojo, lo que agrava unas condiciones de vida de por sí deficientes. Tanto a nivel nacional como subnacional, las políticas de desarrollo ignoran sistemáticamente los régimenes de tenencia existentes (formal, informal, consuetudinario, etc.), lo que puede provocar desalojos forzados, inversiones insuficientes en asentamientos informales e infraestructuras poco sistemáticas que socavan la adecuación, la seguridad y la asequibilidad de las viviendas.

28. **Deficiencias de capacidad y gobernanza:** las autoridades subnacionales, pese a tener un papel fundamental, carecen a menudo de los conocimientos técnicos, la autoridad institucional y los presupuestos necesarios para formalizar las diversas demandas de tenencia, mediar en disputas o introducir datos sobre tenencia en los procesos de planificación. La falta de comunicación interinstitucional y el solapamiento de mandatos, incluso con los homólogos nacionales, no hacen sino agravar los fallos de coordinación, con lo que se interrumpe la regulación y la aplicación. La aplicación eficaz de las estrategias de seguridad de la tenencia depende de una voluntad política firme y de una gobernanza a varios niveles que permita la coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, respaldada por mandatos claros y un compromiso institucional sostenido.

29. **Grupos marginados desproporcionadamente afectados:** las costumbres discriminatorias, las normas desiguales sobre herencias y la toma de decisiones restringida excluyen de la seguridad de la tenencia a las mujeres, los jóvenes, los Pueblos Indígenas y otros grupos vulnerables. Esa exclusión sistemática magnifica las desigualdades en materia de vivienda y bloquea el camino hacia la adecuación universal de la vivienda. Los arrendatarios, los colonos informales y las personas sin títulos formales de propiedad están especialmente expuestas a este riesgo. Muchos ordenamientos jurídicos no reconocen las formas de tenencia socialmente legítimas ni ofrecen garantías adecuadas a los arrendatarios, lo que deja a grandes volúmenes de población expuestos al desplazamiento sin las debidas garantías procesales ni indemnizaciones.

30. **Carencias en los datos y la supervisión:** los registros obsoletos, la fragmentación de los registros catastrales o de tierras y viviendas y la ausencia de plataformas digitales integradas e interoperables privan a los responsables de datos fiables y desglosados sobre la tenencia. Estas carencias en la información impiden identificar los puntos críticos de inseguridad de la tenencia, diseñar intervenciones específicas y supervisar los avances hacia la consecución de la seguridad de la tenencia para todos, especialmente en las tierras informales, periurbanas, vulnerables al clima e indígenas. Sin datos sólidos sobre la tenencia, los gobiernos no pueden identificar dónde persiste la inseguridad de la tenencia ni supervisar los avances en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.4.2 sobre derechos seguros de tenencia de la tierra.

31. **Conciencia de los derechos de vivienda y tenencia:** el conocimiento sobre el derecho a la vivienda y la seguridad de la tenencia sigue siendo limitado entre los principales interesados, desde los hogares vulnerables y las autoridades locales hasta el poder judicial, los responsables nacionales de la formulación de políticas, las instituciones financieras y la sociedad civil. Este desconocimiento generalizado socava la protección frente a los desalojos, paraliza los programas de regularización y restringe el acceso a servicios esenciales y a la financiación de la vivienda, con lo que en última instancia se expone a millones de personas al desplazamiento, la explotación y unas condiciones de vida deficientes. Ampliar la formación ciudadana, las redes de asistentes jurídicos y los programas de asistencia jurídica resulta esencial para colmar estas carencias en materia de concienciación.

C. Nuevas tendencias mundiales positivas

32. A escala mundial, las políticas y la práctica están cambiando a medida que gobiernos y asociados para el desarrollo adoptan estrategias adecuadas que reconocen la totalidad de los derechos de tenencia y vivienda. A través de esas estrategias se promueven la inclusividad, la asequibilidad y la escalabilidad, con lo que se refuerza la seguridad y la resiliencia de las viviendas.

1. Reconocimiento de la continuidad de los derechos de tenencia de la tierra y la vivienda

33. Más allá de los modelos basados solo en la titularidad, los gobiernos reconocen cada vez más formalmente formas muy diversas de tenencia, como la propiedad formal, el alquiler y los derechos consuetudinarios, comunales e informales. Al validar la ocupación a largo plazo, la aceptación social o las reclamaciones administrativas, estos enfoques abren a los hogares la posibilidad de asegurarse una vivienda adecuada: a través de ellos se obtiene protección legal frente al desalojo, acceso a los servicios básicos y confianza para invertir en mejoras graduales de la vivienda. El Programa Nacional de Mejoramiento de los Barrios Marginados de Kenia, que cuenta con la colaboración de Slum

Dwellers International, ejemplifica esta estrategia adaptada a sus objetivos y está catalizando reformas legales que consagran diversas reivindicaciones de tenencia e impulsan soluciones de alojamiento adecuadas e inclusivas.

2. Integración de la seguridad de la tenencia en la mejora de los barrios marginales y las inversiones en infraestructuras

34. En lugar de tratar la tenencia como una formalidad jurídica aislada, los principales proyectos de mejora de barrios marginales e infraestructuras integran ahora la regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda con mejoras en el agua, el saneamiento, las carreteras y los espacios públicos. Este enfoque integrado no solo garantiza los derechos de tenencia, sino que también impulsa a las comunidades hacia una vivienda verdaderamente adecuada. El fomento de procesos comunitarios en la producción social del hábitat, en los que las comunidades planifican, desarrollan y gestionan activamente sus viviendas y asentamientos, refuerza aún más la seguridad de la tenencia y garantiza que las soluciones de vivienda sean inclusivas, sostenibles y se basen en las prioridades locales. En Medellín (Colombia), la regularización de la tenencia se integró en la planificación de la movilidad y las infraestructuras, y en toda Asia Sudoriental, la mejora gestionada por la comunidad de la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda integró la seguridad de la tenencia en infraestructuras resilientes. El Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales de ONU-Hábitat, junto con otras intervenciones de mejora, también vincula la prestación de servicios y el desarrollo económico a la seguridad de la tenencia, elevando así tanto la calidad como la sostenibilidad a largo plazo de la vivienda.

3. Enfoques de género e inclusivos para la seguridad de la tenencia

35. Una vivienda adecuada depende de la equidad en los derechos sobre la tierra y la vivienda. Los países empiezan a reconocer las barreras sistémicas y están adoptando en consecuencia leyes y programas sobre la tierra con perspectiva de género que garantizan a las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados una tenencia segura. El Programa de Registro Sistemático de Tierras de Rwanda incluye ahora más del 80 % de las parcelas a nombre de mujeres, lo que mejora directamente la estabilidad de su vivienda y su capacidad de inversión. A través de herramientas como los Criterios de Evaluación de Género y el Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social de la Red Global de Herramientas del Suelo puede diagnosticarse el sesgo de género en los sistemas de tierras, y también es posible recabar datos desglosados por género, juventud y contexto, respectivamente, garantizando así que las reformas de la tenencia se traducen en hogares realmente adecuados e inclusivos para todos.

4. Reconocimiento y regulación de la tenencia en alquiler

36. Los alquiladores representan un pilar básico de la vivienda urbana, especialmente para los hogares jóvenes y de bajos ingresos. Al formalizar y regular los mercados de alquiler mediante la calificación de los créditos de arrendamiento, la mediación en los contratos y los mecanismos de resolución de conflictos, los gobiernos protegen a los inquilinos frente a la explotación, estabilizan los alquiladores y elevan las condiciones de vida hasta niveles de vivienda adecuados. Las orientaciones de ONU-Hábitat sobre políticas de vivienda de alquiler integran estas protecciones en las estrategias nacionales de vivienda, tratando el alquiler como una forma legítima de tenencia esencial para ampliar el acceso a una vivienda adecuada.

5. Seguridad de la tenencia en un contexto de desplazamiento, cambio climático y fragilidad

37. En las zonas afectadas por catástrofes y conflictos, se están reestructurando los modelos de tenencia para apoyar la resiliencia y adecuación de la vivienda para las comunidades desplazadas y en riesgo. Los programas de restitución tras los conflictos restablecen las reclamaciones legales de las poblaciones desplazadas, mientras que las políticas de uso del suelo que tienen en cuenta el clima sirven de guía en la reubicación, reconstrucción y recuperación seguras. Debe reconocerse la seguridad de la tenencia como un componente fundamental de la resiliencia climática, que permite a las comunidades en riesgo invertir en adaptación, reclamar protección en los procesos de reubicación y mantener los derechos a la vivienda en un contexto de cambio ambiental. En este sentido, la función ecológica de la tierra es inseparable de su función social: ambas deben guiar las políticas de adaptación. La prevención del sinhogarismo debe ser un objetivo central de las estrategias nacionales de vivienda. En Marawi (Filipinas), las iniciativas de alojamiento tras los desastres integran la documentación de la tenencia en los planes de reasentamiento; la elaboración de perfiles urbanos y las evaluaciones de la tenencia de la tierra que ONU-Hábitat lleva a cabo en el Iraq, Somalia y Sudán del Sur sientan las bases para soluciones de vivienda seguras y adecuadas en contextos frágiles.

6. Capacidad descentralizada de administración territorial

38. Las autoridades locales, cuando disponen de herramientas técnicas y marcos participativos, pueden ofrecer seguridad de tenencia junto con servicios de vivienda adecuados. La seguridad de la tenencia debe considerarse parte integrante de sistemas más amplios de gestión de la tierra, dado su papel en la configuración del uso de la tierra, las decisiones de planificación, los marcos de gobernanza y los resultados del desarrollo sostenible. En Durban, el municipio de eThekwini, a través de la colaboración de iQhaza Lethu con el Project Preparation Trust y grupos comunitarios, ha creado una política de planificación incremental que reconoce formalmente la tenencia de los asentamientos informales, al tiempo que introduce gradualmente mejoras en el agua, el saneamiento, las carreteras y los refugios para proporcionar viviendas adecuadas. Sin embargo, muchos municipios y gobiernos locales carecen de los recursos financieros y técnicos necesarios para institucionalizar estos enfoques a gran escala. El apoyo nacional a largo plazo y la inversión de los donantes son fundamentales.

7. Modelos comunales y cooperativos de tenencia de la tierra

39. Los fondos de tierras comunitarias, las cooperativas de viviendas y los sistemas de propiedad compartida empiezan a perfilarse como alternativas inclusivas a la titularidad individual. Al poner la tierra bajo custodia colectiva e integrar la función ecológica y social de la tierra en los acuerdos de gobernanza, estos modelos evitan los desahucios y la especulación impulsados por el mercado, aseguran la asequibilidad a largo plazo y fomentan la cohesión social mediante la toma mancomunada de decisiones, ingredientes clave todos ellos para una vivienda adecuada. En toda América Latina, Europa y Asia, estos enfoques de tenencia de tierras comunales están garantizando una vivienda estable para los residentes con bajos ingresos, al tiempo que fomentan la resiliencia de las comunidades. Esos modelos ofrecen seguridad de tenencia a largo plazo sin mercantilizar la tierra, lo que los permite resistir ante la presión especulativa. Las cooperativas pueden incluso desempeñar un papel crucial en la oferta de vivienda asequible a largo plazo, al hurtar viviendas a los mercados inmobiliarios especulativos¹⁶.

40. En el contexto de la vivienda de base comunitaria, la tierra debe entenderse no solo como un activo económico, sino como un bien social fundamental para el bienestar colectivo y el desarrollo urbano inclusivo. La aplicación de enfoques de tenencia social que reconocen las reivindicaciones socialmente legítimas más allá de los títulos formales puede reforzar significativamente la resiliencia de las comunidades. Estos enfoques refuerzan la administración local, la equidad y la seguridad de la tenencia, en particular para los grupos marginados cuyas realidades en materia de vivienda quedan fuera de los marcos jurídicos convencionales.

41. La vivienda de base comunitaria a menudo se enfrenta a graves complicaciones¹⁷, como el acceso limitado a terrenos asequibles y bien situados, marcos jurídicos y normativos que no reconocen los procesos de vivienda colectiva o incremental y un apoyo financiero inadecuado y a corto plazo. Muchas iniciativas funcionan sin respaldo formal, ya que las políticas públicas suelen dar prioridad a los enfoques privados o descendentes. Además, los esfuerzos comunitarios siguen estando infrarepresentados en los datos oficiales y en los procesos de planificación, con el consiguiente menoscabo de su visibilidad y posibilidades de ampliación. Esas barreras dificultan el pleno reconocimiento y la expansión de soluciones de vivienda inclusivas e impulsadas por las personas.

8. Fomento de la seguridad de la tenencia mediante la transformación digital

42. Las tecnologías digitales están reconfigurando la gobernanza de la tierra al permitir sistemas de tenencia más transparentes, inclusivos y eficientes. Los sistemas integrados de gestión de la información sobre la tierra diseñados para la interoperabilidad y mejorados con inteligencia artificial y macrodatos permiten a los gobiernos y las comunidades identificar los puntos clave de inseguridad de la tenencia, rastrear los riesgos de desplazamiento y orientar las intervenciones equitativas en materia de vivienda. Herramientas como el Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social, con las que se ha experimentado en Zambia y Filipinas, contribuyen al cartografiado comunitario de la tenencia informal, mientras que las iniciativas de tecnología de cadenas de bloques en Ghana ofrecen registros seguros y a prueba de manipulaciones.

43. Las tecnologías de telefonía móvil y GPS están potenciando los esfuerzos de base para documentar las tierras consuetudinarias, mientras que las plataformas basadas en la nube permiten la actualización en tiempo real y la integración en todos los sistemas gubernamentales. En Ciudad del

¹⁶ Housing Europe (2025). Housing cooperatives in Europe: Resilience and adaptation to changing needs.

¹⁷ International Institute for Environment and Development Europe (2025). Community-led housing in the global South: Learning from practices to scale pathways for change.

Cabo, el análisis del riesgo de desahucio está sirviendo de base a las iniciativas de mejora de los barrios marginales, y en algunas partes de África, las plataformas digitales del suelo están apoyando la mejora de la tributación de la propiedad y la descentralización fiscal.

44. Los certificados digitales, la teledetección y los sistemas de pago mediante dispositivos móviles están agilizando las transacciones y mejorando el acceso de los grupos marginados, especialmente las mujeres y los pequeños agricultores. Sin embargo, es necesario que esas innovaciones se integren en marcos jurídicos sólidos y vayan de la mano de reformas políticas que defiendan la autonomía y los derechos sobre el uso de la tierra. La tecnología puede reforzar la seguridad de la tenencia, pero solo cuando es responsable, inclusiva y responde a las necesidades locales.

9. Vincular la seguridad de la tenencia a la financiación de la vivienda

45. La percepción cada vez más generalizada es que la seguridad de la tenencia está en la base de la solvencia en materia de vivienda, y los prestamistas e inversores exigen pruebas formales o adecuadas de la tenencia como garantía y mitigación del riesgo. Al integrar la documentación de la tenencia en las evaluaciones crediticias y los mecanismos de captura del valor de la propiedad, las instituciones financieras pueden reducir el riesgo de los préstamos e introducir nuevos productos, como microcréditos para mejoras incrementales de la vivienda, financiación de la modernización ecológica y estructuras de financiación mixta dirigidas a poblaciones sin título de propiedad y con viviendas informales. Reforzar este vínculo entre tenencia y financiación impulsa la inversión en viviendas asequibles al tiempo que mejora la seguridad de la tenencia.

46. En la India, el plan de Servicios Básicos para los Pobres de las Zonas Urbanas de la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru vincula directamente la regularización de la tenencia a los préstamos y donaciones para vivienda subvencionados, aprovechando los derechos sobre la tierra recién documentados para mejorar el perfil crediticio de los prestatarios. El Banco SEWA concede microprestamos para vivienda específicamente a mujeres con tenencia reconocida pero informal, acreditada por las autoridades locales, utilizando certificados de tenencia simplificados como garantía para desbloquear la financiación de mejoras en la vivienda.

47. En el Brasil, el programa Minha Casa Minha Vida vincula la idoneidad de los solicitantes de hipotecas y subsidios de vivienda a los derechos formales o regularizados sobre la tierra, garantizando que tanto la inversión pública como la financiación privada contribuyan a una vivienda segura y duradera para las familias de ingresos bajos y medios. Las recientes ampliaciones del programa dan ahora prioridad a los grupos vulnerables, incluidos los hogares encabezados por mujeres y las supervivientes de la violencia doméstica. Este enfoque integrado refuerza la seguridad de la tenencia como motor de soluciones de financiación de la vivienda sostenibles e inclusivas, lo que permite a los residentes invertir con confianza en sus hogares y comunidades.

10. Asociaciones multilaterales para la seguridad de la tenencia

48. Las intervenciones eficaces en relación con la seguridad de la tenencia dependen cada vez más de asociaciones estratégicas entre gobiernos, asociados para el desarrollo, el sector privado y organizaciones comunitarias. Esas colaboraciones movilizan recursos financieros, conocimientos técnicos y legitimidad de base para apoyar la documentación de la tenencia, la planificación integradora y el acceso a la financiación de la vivienda.

49. Por ejemplo, en la India, la Ley de Derechos sobre la Tierra para los Habitantes de Barrios Marginales de Odisha es un ejemplo de asociación impulsada por el Estado con agentes filantrópicos y de la sociedad civil, como Tata Trusts y ONG locales, para formalizar la tenencia de la tierra de más de 100.000 hogares urbanos pobres. Mediante la cartografía basada en sistemas de información geográfica y procesos de certificación simplificados, este modelo demuestra cómo la innovación jurídica, el apoyo técnico y el compromiso comunitario pueden converger para garantizar la tenencia a escala.

50. En el Brasil, el programa Minha Casa Minha Vida Entidades facilita la colaboración entre el banco nacional de desarrollo (Caixa Económica Federal), los gobiernos municipales y las cooperativas de vivienda para ofrecer viviendas asequibles con tenencia segura. Al combinar la financiación pública, la gestión cooperativa de la tierra y la planificación impulsada por la comunidad, esta asociación garantiza que las inversiones en vivienda refuerzan los derechos de tenencia al tiempo que mantienen la asequibilidad a largo plazo.

D. Especificidades regionales y tendencias de la inseguridad de la tenencia

51. Aunque la inseguridad de la tenencia es un problema mundial, sus causas, manifestaciones y resultados varían considerablemente de una región a otra, en función del legado histórico, los sistemas jurídicos, las dinámicas sociopolíticas y los modelos económicos. Incluso dentro de agrupaciones regionales más amplias, los contrastes subregionales suelen ser significativos. Comprender estas dinámicas regionales es esencial para diseñar políticas de tenencia adaptadas al contexto, equitativas y eficaces.

52. En África Subsahariana, la tenencia consuetudinaria y comunal de la tierra sigue estando muy extendida, pero a menudo carece de reconocimiento jurídico formal. La rápida urbanización, la deficiente gobernanza de la tierra y las inversiones extractivas han intensificado los desalojos, el acaparamiento de tierras y los conflictos fronterizos. En la región se registran los niveles más altos de inseguridad percibida en la tenencia de la tierra a escala mundial¹⁸. Casi una de cada cuatro personas se siente insegura en lo que respecta a su vivienda o sus tierras, lo que refleja la informalidad generalizada, la falta de reconocimiento legal de la tenencia consuetudinaria y la creciente presión sobre la tierra. Muchas comunidades viven sin documentación oficial, lo que las hace vulnerables a acaparamientos de tierras, desalojos y disputas, sobre todo en las zonas periurbanas, donde el valor del suelo va en aumento. A pesar de los intentos de reforma agraria, la capacidad institucional sigue siendo escasa y el pluralismo jurídico no suele proteger a los grupos marginados, entre ellos las mujeres y los jóvenes. Los derechos de las mujeres sobre la tierra siguen siendo especialmente frágiles, socavados tanto por lagunas legales como por sistemas consuetudinarios patriarciales. Las iniciativas que están surgiendo en la región tratan de elaborar sistemas de gestión de la tierra más integradores que aborden las injusticias históricas relacionadas con la tierra, especialmente en contextos en los que la desposesión colonial, los regímenes de tenencia discriminatorios o los conflictos han excluido sistemáticamente a las comunidades del reconocimiento legal y del desarrollo equitativo.

53. En América Latina y el Caribe, décadas de concentración de tierras y control de las élites han dejado profundas cicatrices. Los asentamientos informales persisten en las ciudades, mientras que las comunidades indígenas y los campesinos rurales siguen luchando por el reconocimiento de sus tierras y por defenderse frente a la agroindustria, la minería y la invasión de infraestructuras. Los movimientos sociales propugnan el establecimiento de marcos jurídicos progresistas en los países, y aunque algunos países (como el Brasil y Bolivia) han puesto en marcha programas de expedición de títulos de propiedad, estos a menudo no abordan las necesidades de los residentes urbanos informales o de las poblaciones indígenas y rurales.

54. La región de Oriente Medio y Norte de África debe hacer frente a una compleja inseguridad en la tenencia a varios niveles, en gran parte debido a los conflictos, los desplazamientos y la fragilidad de las estructuras de gobierno. La erosión de las protecciones jurídicas y la destrucción de los registros de tierras en las zonas asoladas por la guerra (por ejemplo, Palestina, Siria y el Yemen), unidas a leyes con prejuicios sexistas, hacen que la restitución y la recuperación de la tenencia sean extremadamente difíciles. En los contextos de acogida de refugiados, los desplazados viven a menudo en un limbo jurídico, sin que se reconozcan sus reclamaciones de vivienda o tierras. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo se aprecia una dinámica de tenencia distinta a la del resto de Oriente Medio y Norte de África, con una estratificación de la tenencia basada principalmente en la ciudadanía y la situación migratoria, más que en los conflictos o la fragilidad institucional. Reconocer esta diversidad intrarregional es esencial para diseñar respuestas políticas específicas para cada contexto.

55. La experiencia en Asia es variopinta: mientras que en algunas regiones de Asia Oriental se ha invertido en formalización y sistemas de tenencia, grandes franjas de Asia Meridional y Sudoriental siguen enfrentándose a la inseguridad de la tenencia vinculada a la rápida urbanización, la conversión de las tierras y la vulnerabilidad ambiental.

56. En Asia Meridional, la inseguridad de la tenencia está profundamente ligada a las jerarquías de casta, clase y género. Los desalojos urbanos relacionados con la eliminación de barrios marginales, la expansión de las infraestructuras y la reglamentación ambiental están muy extendidos. En las zonas rurales, los agricultores arrendatarios y los jornaleros sin tierra se enfrentan al desplazamiento provocado por las reformas agrarias y la concentración parcelaria. Pese a que las reformas legales han promovido los derechos de sucesión de las mujeres, su aplicación sigue siendo desigual.

¹⁸ Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

57. En Asia Sudoriental, las concesiones de tierras a gran escala para proyectos agroindustriales y de infraestructuras, sobre todo en Camboya, Myanmar y Laos, han provocado el desplazamiento generalizado de comunidades rurales, a menudo sin consentimiento ni indemnización. Las regiones costeras y de los deltas se enfrentan a una presión añadida debido a la reubicación inducida por el clima, pero la tenencia de la tierra para los reasentados es a menudo insegura o no está documentada. A pesar de las iniciativas regionales de expedición de títulos de tierras, muchas concesiones pasan por alto el consentimiento libre, previo e informado, lo que deja a las poblaciones rurales sin garantías de tenencia.

58. En los Estados insulares del Pacífico, el cambio climático es una amenaza existencial para la seguridad de la tenencia. El aumento del nivel del mar, la erosión costera y la relocalización planificada ponen en peligro los regímenes tradicionales de tenencia de la tierra, profundamente arraigados en el parentesco y las costumbres. Los marcos jurídicos luchan por adaptarse a las alteraciones espaciales y culturales inducidas por la vulnerabilidad ante el clima.

59. En Europa Oriental y Asia Central, la percepción de inseguridad de la tenencia se sitúa a niveles más bajos, gracias a protecciones jurídicas más sólidas y sistemas de tenencia formales. Sin embargo, incluso en ese contexto, los grupos marginados, como los romaníes o los inmigrantes indocumentados, se enfrentan a condiciones de tenencia precarias. La mercantilización de la vivienda ha provocado presiones especulativas que socavan la estabilidad residencial a largo plazo, incluso en contextos con marcos jurídicos bien desarrollados. En algunos países, la transición postsocialista produjo una fragmentación de los registros de tierras, procesos de restitución poco claros e inseguridad en la tenencia para arrendatarios y colonos informales. El pluralismo jurídico y los anticuados sistemas catastrales complican el acceso a una tenencia segura. Además, la superposición de reclamaciones entre usuarios de tierras privatizadas, de restitución e informales sigue planteando problemas para la seguridad de la tenencia, especialmente en las zonas periurbanas.

60. En Europa Occidental y Norteamérica, a pesar de unos marcos jurídicos sólidos y una tenencia formal generalizada, la inseguridad de la tenencia es una preocupación creciente¹⁹. La escalada del coste de la vivienda, el aumento de las disparidades raciales en el acceso a la tierra y a la vivienda y las crecientes tasas de desahucio, especialmente entre quienes viven de alquiler, los Pueblos Indígenas y hogares con bajos ingresos, están erosionando la estabilidad tradicionalmente asociada a la seguridad de la tenencia. Con una frecuencia cada vez mayor, esta inseguridad no es consecuencia de la ambigüedad jurídica, sino de presiones económicas y estructurales. La gentrificación desplaza a comunidades arraigadas a medida que los barrios urbanos se convierten en objetivo para proyectos de reurbanización de mayor rango. Al mismo tiempo, la financierización de la vivienda (esto es, la situación en la que la vivienda se trata principalmente como activo de inversión) ha reorientado la oferta de viviendas hacia mercados especulativos y de alto rendimiento, lo que ha reducido la disponibilidad de opciones de vivienda asequible y estable. Las crisis de asequibilidad, especialmente en las grandes ciudades, genera una considerable presión sobre los inquilinos, lo que a menudo ha llevado a la precariedad incluso en los mercados de alquiler legalmente protegidos.

61. Estos patrones regionales ponen de relieve que la inseguridad de la tenencia no se refiere únicamente a la situación jurídica, sino que también refleja cuestiones más profundas de poder, desigualdad y gobernanza. Para darle respuesta serán necesarias medidas específicas para cada contexto que combinen la reforma legal, el fortalecimiento institucional y la elaboración de políticas inclusivas a fin de garantizar que todas las personas tengan acceso a la tierra y la vivienda y puedan utilizarlas y conservarlas con dignidad y seguridad.

II. Nuevos proyectos de recomendaciones

62. Las recomendaciones esbozadas en esta sección identifican las vías clave para reforzar la seguridad de la tenencia con el fin de proporcionar una vivienda adecuada para todos. Tras cada recomendación se indican los principios con los que guiar su aplicación. Las recomendaciones se estructuran en torno a cuatro áreas estratégicas:

- a) Posibilitación de la tenencia de todos los tipos legítimos de derechos sobre la tierra y la vivienda
- b) Implementación de plataformas de información digital interoperables, nuevas tecnologías y datos generados por la comunidad
- c) Diversificación y refuerzo de las opciones de tenencia de la vivienda

¹⁹ Prindex (2024). Perceived tenure security in Europe and Central Asia (ECE). Regional Snapshot Report.

d) Prevención y protección contra los desalojos forzados y otras amenazas a la seguridad de la tenencia

A. Facilitadores de la seguridad de la tenencia de la tierra y la ordenación sostenible de las tierras

63. Reconocer, fortalecer progresivamente y documentar todos los derechos legítimos de tenencia, establecer sistemas de administración de tierras que funcionen y reforzar el mandato y las capacidades de las instituciones dedicadas a ello son actividades esenciales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada para todos, a escala.

1. Apoyo al desarrollo y refuerzo de marcos constitucionales y legales que reconozcan y garanticen el derecho a una vivienda adecuada y todas las formas legítimas de tenencia

64. Los Estados Miembros deben establecer y reforzar las disposiciones constitucionales y los marcos jurídicos que consagran la vivienda como un derecho humano, y vincularlo explícitamente a la seguridad de la tenencia. Los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, deben emprender las reformas legales necesarias para reconocer y proteger toda la gama de regímenes legítimos de tenencia, incluidas las modalidades informales, consuetudinarias, comunales, de alquiler, cooperativas y de transición. Tales reformas deben garantizar que los derechos de tenencia estén claramente definidos y sean aplicables y accesibles para todos. Siempre que sea posible, estos derechos deberán registrarse y documentarse. Los marcos jurídicos deben reflejar explícitamente que la seguridad de la tenencia es un derecho humano universal y deben garantizar la protección contra el desalojo forzoso, el acoso y el desplazamiento arbitrario. Los marcos legislativos también deben establecer mecanismos accesibles de registro y resolución de conflictos, respaldados por garantías procesales y procesos participativos.

65. Estas reformas legales son especialmente indispensables en contextos caracterizados por el desplazamiento, la informalidad o la recuperación tras una crisis, en los que limitar el reconocimiento de los derechos de tenencia a la propiedad registrada puede obstaculizar la reconstrucción inclusiva y el acceso a los derechos de alojamiento y vivienda.

66. Es esencial contar con marcos jurídicos que reconozcan formalmente los fondos de tierras comunitarias, las cooperativas de vivienda y los regímenes de propiedad compartida como entidades legítimas capaces de poseer o gestionar tierras, y debe velarse por que esas entidades operen bajo estructuras de gobernanza democrática y se integren en instrumentos de planificación legal para protegerlas de los desalojos, la recalificación o la especulación del suelo. Deberían proporcionarse asistencia técnica y garantías financieras para reducir los riesgos de la participación y ampliar la prestación de esa asistencia y garantías.

67. Para que se materialice plenamente el derecho a una vivienda adecuada y ajustarse a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, se alienta a los gobiernos a incorporar a la legislación nacional los principios articulados en instrumentos mundiales clave, como la Observación General núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada²⁰, o los Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas²¹. La armonización de la legislación nacional con las normas internacionales no sólo sirve para proteger a las poblaciones vulnerables, sino también para fomentar la estabilidad social, el desarrollo urbano inclusivo y la seguridad jurídica en los sistemas de tierras y vivienda.

2. Establecimiento de sistemas fiables de administración de la tierra y la propiedad que cubran eficazmente los derechos sobre la tierra y la vivienda, el uso y desarrollo de la tierra, la valoración de la propiedad y los impuestos y la resolución de conflictos

68. Un sistema de administración del suelo y de la propiedad fiable, inclusivo e integrado es una condición previa esencial para que el sector del suelo sea funcional, el mercado del suelo y de la vivienda goce de buena salud y el desarrollo urbano sea inclusivo y sostenible.

69. Se alienta a los gobiernos a desarrollar o modernizar sistemas de administración de la tierra y la propiedad que aborden todas las dimensiones clave (incluida la seguridad de la tenencia, los derechos de uso y desarrollo de la tierra, la valoración de la propiedad y la fiscalidad y la resolución de

²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). Observación general núm. 4, derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²¹ ONU-Hábitat (2007). Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles.

disputas) de forma integrada y centrada en las personas. Los sistemas adecuados de administración de tierras deben ser capaces de documentar y proteger los regímenes de tenencia formales, informales, comunales, consuetudinarios y colectivos, otorgándoles el mismo reconocimiento y aplicabilidad.

70. Para garantizar la equidad y la accesibilidad, los sistemas de administración de tierras y propiedades deben ser asequibles, transparentes e inclusivos. Deben también ser accesibles para las mujeres, los Pueblos Indígenas, las comunidades de ingresos bajos y quienes viven en asentamientos informales. El uso de plataformas digitales interoperables, la recopilación de datos de base comunitaria y las estructuras de gestión descentralizadas pueden mejorar aún más la cobertura, la precisión y la capacidad de respuesta.

71. Los sistemas de administración del suelo y de la propiedad no deben limitarse a la eficiencia técnica, sino que deben reflejar la función social y ecológica de la tierra, como se subraya en la Nueva Agenda Urbana, reconociendo la tierra como un bien común con importancia social, cultural, económica y ambiental. En consonancia con este principio, esos sistemas deben servir al interés público garantizando un acceso equitativo, impidiendo las prácticas especulativas y dando prioridad a la vivienda, la seguridad alimentaria y la resiliencia de las comunidades marginadas. Incorporar la función social de la tierra a estos marcos los transforma en instrumentos de justicia e inclusión, con lo que se avanza en la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada.

72. Los sistemas bien asentados de administración de tierras y propiedades deben integrar la transparencia como requisito básico en el diseño y la aplicación de los sistemas de información territorial para garantizar el acceso público a los datos sobre la tierra, apoyar la adquisición legítima de tierras y evitar los desalojos forzados. Esto incluye definir qué información debe hacerse transparente, en qué medida y cómo debe accederse a ella para promover la rendición de cuentas, la toma de decisiones fundamentada y la legitimidad de los derechos sobre la tierra.

3. Refuerzo del mandato, la capacidad institucional y los recursos de las autoridades nacionales y locales para administrar y hacer cumplir los derechos de tenencia

73. A fin de velar por que la seguridad de la tenencia contribuya de forma significativa a la provisión de una vivienda adecuada, los gobiernos nacionales y locales deben estar institucionalmente capacitados (jurídica, financiera y operativamente) para reconocer, documentar y gestionar los diversos regímenes de tenencia, gestionar correctamente los recursos de tierras disponibles y garantizar que el valor de la tierra se aprovecha y reinvierte en beneficio del público.

74. Reforzar las capacidades de las autoridades locales permite a las ciudades desempeñar tomar la iniciativa a la hora de facilitar la entrega de viviendas seguras, inclusivas y sostenibles. Cuando las autoridades locales disponen institucionalmente de mandatos claros, herramientas operativas y capacidad técnica sostenida para administrar los derechos de tenencia, están mejor posicionadas para transformar el reconocimiento de la tenencia en un instrumento estratégico para la provisión de viviendas. De este modo, los gobiernos locales pueden identificar y asignar terrenos para viviendas, evitar el desplazamiento y ampliar los servicios básicos a zonas marginadas donde la inseguridad de la tenencia obstaculizaría de otro modo la inversión y la inclusión.

75. Las autoridades locales deberían recibir el mandato formal, a través de la legislación nacional o subnacional, de garantizar los derechos sobre la tierra como parte de sus mandatos institucionales y componente clave de la provisión de una vivienda adecuada. En tanto que principal cadena de transmisión entre los residentes y las instituciones públicas, los gobiernos locales son los mejor situados para identificar, documentar y proteger los diversos regímenes de tenencia, incluidas las modalidades informales, consuetudinarias y colectivas, dentro de sus jurisdicciones. Esto significa integrar la administración de la tenencia (por ejemplo, la verificación de la ocupación, la documentación de las reclamaciones, la mediación en los conflictos) directamente en los programas de vivienda, planificación y mejora de los asentamientos. Incorporar el reconocimiento de la tenencia como elemento operativo estándar en las iniciativas de mejora de los barrios marginales, el reasentamiento y la asignación de tierras garantiza que se salvaguardan las reclamaciones de los residentes y que los proyectos de vivienda no se ven comprometidos por la inseguridad jurídica o la exclusión.

76. Las autoridades locales deben disponer no solo de mandatos legales, sino también de los recursos específicos necesarios para administrar la tenencia con eficacia. La capacidad institucional en este ámbito requiere financiación específica, personal formado y competente, tecnologías apropiadas y herramientas operativas que permitan a los gobiernos locales documentar, registrar y gestionar diversas formas de tenencia. Deberían asignarse a las autoridades locales presupuestos destinados a fines específicos y mandatos formales de ejecución para llevar a cabo funciones relacionadas con la tenencia (incluida la descripción, la adjudicación, el registro y la emisión de instrumentos de tenencia

pertinentes), especialmente en los asentamientos informales y las zonas de bajos ingresos seleccionadas para las intervenciones en materia de vivienda.

77. El establecimiento de dependencias internas y comunes en materia de vivienda dentro de los gobiernos nacionales y locales mejora la coordinación entre los sectores legal y catastral y de gestión de la tierra, la vivienda y la planificación, lo que hace posible una provisión de viviendas más eficiente e inclusiva. Este enfoque integrado refuerza la administración de la tenencia y apoya un desarrollo urbano coherente. Los gobiernos locales, en coordinación con las autoridades nacionales, deberían establecer mecanismos de colaboración adecuados, como dependencias de tenencia integradas o grupos de trabajo interdepartamentales, que simplifiquen estas funciones relacionadas con la tenencia en un marco coordinado. Esos mecanismos deberían incluir dependencias internas y comunes en materia de tenencia dentro de los gobiernos nacionales y locales para mejorar la alineación vertical y horizontal entre instituciones. A través de esa coordinación se garantiza que las decisiones sobre tenencia de la tierra, uso de la tierra, desarrollo de la vivienda y prestación de servicios se basan en datos precisos sobre tenencia y estén alineadas para evitar solapamientos, conflictos o la exclusión de los grupos con tenencia insegura. Estas dependencias actúan como anclas institucionales de una gobernanza de la vivienda y el suelo coherente y receptiva a todos los niveles de gobierno.

78. Para garantizar que la seguridad de la tenencia contribuya de forma significativa a la provisión de una vivienda adecuada, los gobiernos locales deben estar institucionalmente capacitados (jurídica, financiera y operativamente) para reconocer, documentar y gestionar los diversos regímenes de tenencia. Reforzar las capacidades de las autoridades locales permite a las ciudades tomar la iniciativa a la hora de facilitar la entrega de viviendas seguras, inclusivas y sostenibles. Cuando las autoridades locales disponen institucionalmente de mandatos claros, herramientas operativas y capacidad técnica sostenida para administrar los derechos de tenencia, están mejor posicionadas para transformar el reconocimiento de la tenencia en un instrumento estratégico para la provisión de viviendas. De este modo, los gobiernos locales pueden identificar y asignar terrenos para viviendas, evitar el desplazamiento mediante la formalización activa de la tenencia y ampliar los servicios básicos a zonas marginadas donde la inseguridad de la tenencia obstaculizaría de otro modo la inversión y la inclusión.

79. A fin de llevar a la práctica sus mandatos de forma eficaz, los funcionarios locales deben disponer de materiales y formación prácticos y específicos para cada contexto sobre las distintas formas de reconocer, validar y documentar las diferentes formas de tenencia en entornos relacionados con la vivienda. Esto incluye la elaboración de módulos de formación adaptados a funciones específicas (como planificadores, topógrafos, oficiales jurídicos y facilitadores comunitarios) y el uso de herramientas participativas, integradoras y adecuadas a su finalidad. El fomento de la capacidad también debe incluir conocimientos especializados en diversos sistemas de tenencia, dinámicas de asentamientos informales y mediación de conflictos, todos ellos aspectos fundamentales para garantizar que la seguridad de la tenencia se traduzca en resultados significativos en materia de vivienda para las poblaciones vulnerables.

B. Datos, nuevas tecnologías e información generada por la comunidad

80. Los gobiernos deberían aprovechar la innovación digital y la innovación social impulsada por la comunidad en sus enfoques complementarios para reforzar la seguridad de la tenencia como factor clave de una vivienda adecuada para todos. Los sistemas fiables de información sobre la tierra y la vivienda contribuyen a identificar y proteger los derechos legítimos de tenencia y a integrarlos en la oferta de viviendas. Determinados digitalmente y vinculados a los sistemas de planificación, finanzas e infraestructuras, los datos sobre tenencia de la tierra y vivienda se convierten en la base de intervenciones equitativas en materia de vivienda. Herramientas como los sistemas de información geográfica y la cartografía participativa hacen posible la documentación, incluso sin títulos formales. Los sistemas interoperables mejoran la planificación, la gestión de riesgos y la prestación de servicios, al tiempo que fomentan la transparencia y respuestas coordinadas en materia de vivienda urbana en las que se tiene en cuenta la tenencia de la tierra.

1. Puesta en marcha de plataformas digitales integradas que combinen datos y documentación sobre seguridad de la tenencia, servicios básicos, planificación del uso del suelo y datos demográficos en apoyo de la provisión de viviendas adecuadas

81. Las plataformas con información espacial flexible sobre la tierra (por ejemplo, el Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social, estudios sobre la repercusión de las minas terrestres basados en sistemas de información geográfica) que recogen diversas formas de tenencia, información sobre vivienda y servicios básicos y decisiones de planificación del uso del suelo constituyen una herramienta importante para la toma de decisiones y apoyan la provisión a escala de viviendas adecuadas. Esas plataformas deben vincular los datos a nivel de unidad espacial con las unidades de

vivienda, los perfiles de ocupación y los trazados de los asentamientos. Cuando se utilizan como parte de los procesos de planificación de la vivienda, las plataformas apoyan no solo el reconocimiento de la tenencia, sino también la priorización de los servicios de infraestructura y alojamiento. Con esta integración se vela por que las intervenciones en materia de suelo y vivienda respondan a pautas reales de ocupación y asentamiento y no a registros obsoletos o incompletos.

82. La construcción de viviendas urbanas, la mejora y transformación de los asentamientos informales y los proyectos de infraestructuras deben comenzar con una composición de lugar participativa que incluya acuerdos de seguridad de la tenencia e información sobre la vivienda. La información sobre la tenencia debe incluir los tipos de tenencia de la tierra, los titulares de los derechos, los niveles de reconocimiento legal y social y los riesgos de desalojo o exclusión.

83. A fin de planificar y proporcionar viviendas adecuadas de forma eficaz, los datos sobre tenencia deben integrarse con los principales sistemas gubernamentales y municipales, como la facturación de servicios públicos, los impuestos sobre la propiedad, la planificación de infraestructuras, los programas de protección social y los registros de control de la construcción. Esta integración contribuye a identificar la ocupación legítima, las carencias en materia de servicios y las prioridades de inversión. El cruce de datos sobre la tenencia de la tierra con los datos de los servicios públicos orienta las mejoras de las infraestructuras, mientras que la vinculación con los sistemas fiscales permite una recuperación justa de los costos y la concesión de subvenciones específicas. Los datos verificados sobre la tenencia también sirven para comprobar si se reúnen los requisitos para recibir financiación y subsidios para la vivienda, garantizando que los recursos lleguen a los más necesitados y que la inseguridad de la tenencia no suponga una traba para el acceso a la vivienda y a los servicios esenciales. Aprovechar la digitalización en este proceso aumenta la transparencia en la gobernanza del suelo, reduce las oportunidades de corrupción y mejora la rendición de cuentas en todos los sistemas relacionados con la vivienda.

2. Aprovechar los datos sobre tenencia generados por la comunidad y las nuevas tecnologías para fundamentar las intervenciones en materia de vivienda

84. Los datos generados por la comunidad, en particular los obtenidos mediante métodos participativos, encuestas de hogares, registros comunitarios y registros de tenencia gestionados localmente, deben aprovecharse para fundamentar políticas e intervenciones que sean específicas para cada contexto, equitativas y sensibles a las realidades del terreno. Estos datos no solo colman las lagunas de información que deja el registro convencional de la propiedad y el suelo, sino que también refuerzan la legitimidad y la propiedad de las intervenciones públicas en materia de vivienda.

85. La aplicación de tecnologías digitales adecuadas, como la inteligencia artificial, el análisis predictivo y los registros descentralizados de la propiedad y la vivienda, ofrece un potencial transformador para la innovación política. Los análisis predictivos pueden ayudar a detectar zonas vulnerables a desalojos, desplazamientos, degradación ambiental o conflictos sociopolíticos, lo que permite a las autoridades actuar de forma preventiva. Las herramientas basadas en la inteligencia artificial también pueden modelizar la demanda de vivienda, simular los resultados de la tenencia en diferentes hipótesis y supervisar el rendimiento a largo plazo de los programas de vivienda.

86. Sin embargo, estas innovaciones tecnológicas deben complementar, y no sustituir, la participación de las comunidades, y no deben tampoco utilizarse inadvertidamente para restarles poder de decisión. Basar las herramientas digitales en procesos participativos será garantía de que esas herramientas reflejan las realidades locales, protegen los derechos y hacen que aumente la confianza. Sin las aportaciones de la comunidad, se corre el riesgo de que esas herramientas refuercen la exclusión y menoscaben la seguridad de la tenencia.

C. Diversas opciones de tenencia y enfoques graduales

1. Reconocer y fortalecer todo el espectro de opciones legítimas de tenencia que apoyen la provisión de diversas soluciones de vivienda, en particular mejorando la seguridad de la tenencia de las viviendas de alquiler, la transformación de los asentamientos informales y las intervenciones de recuperación y reconstrucción de viviendas tras una crisis

87. Las políticas, estrategias e intervenciones en materia de vivienda deben tener en cuenta la seguridad de la tenencia. Es preciso reconocer y fortalecer todo el espectro de opciones legítimas de tenencia, incluida la propiedad formal e informal, el alquiler y la tenencia consuetudinaria, comunal y cooperativa.

88. La seguridad de la tenencia debe establecerse como requisito previo de las intervenciones de transformación de los barrios marginales. Al incorporar salvaguardias de tenencia desde el comienzo

mismo de estas intervenciones se vela por que los residentes estén protegidos frente el desalojo, fomenta la inversión de los hogares y permite la prestación de servicios inclusivos o la compensación. Garantizar la tenencia en las primeras fases mediante prácticas participativas y la expedición de documentación transitoria permite a los gobiernos identificar y reconocer a los ocupantes legítimos, aclarar los derechos y fomentar la confianza de la comunidad. Con ello no solo se salvaguarda la inversión pública, sino que también se mejora la equidad, se reducen los riesgos de desplazamiento y se consiguen intervenciones en materia de vivienda más específicas y sostenibles.

89. La tenencia en régimen de alquiler debe incluirse como un componente central de las políticas de vivienda nacionales y locales y de las estrategias de suministro, reconociendo su papel central en la satisfacción de las necesidades de las poblaciones urbanas de ingresos bajos y medios. A pesar de su magnitud, la vivienda de alquiler a menudo sigue estando escasamente regulada y sin apoyo en los marcos políticos y de inversión. Integrar la tenencia en alquiler en las estrategias de vivienda permite soluciones más flexibles, asequibles y ampliables, en particular para quienes no pueden acceder a la propiedad de la vivienda, al tiempo que favorece la movilidad, la inclusión económica y la diversidad de tenencias.

90. Las políticas nacionales y locales en materia de vivienda deben incorporar explícitamente en sus marcos tanto la vivienda de alquiler formal como la informal. Esto significa reconocer la tenencia en alquiler como una forma legítima de acceso a la vivienda, con sus correspondientes objetivos, directrices y programas. Las políticas deben apoyar la expansión de la oferta de alquiler y velar al mismo tiempo por que la protección de los inquilinos y las medidas de asequibilidad se integren en la mejora de los barrios marginales, el desarrollo de nuevas viviendas y los programas de subsidios. Reconocer la tenencia en alquiler en la planificación garantiza que los inquilinos no quedan excluidos de las iniciativas en materia de vivienda, especialmente en las zonas de rápida urbanización.

91. Un marco jurídico equilibrado para la tenencia en alquiler debe proteger tanto a los inquilinos como a los propietarios a fin de garantizar un mercado de alquiler justo y estable. Las leyes deben definir derechos y responsabilidades, salvaguardando a los inquilinos de desalojos arbitrarios y alquileres abusivos, al tiempo que garantizan a los propietarios una retribución justa y el derecho a recurso legal. Deben promoverse los contratos de alquiler sencillos y por escrito, con normas claras sobre el incremento del alquiler, los plazos de arrendamiento, el mantenimiento y la rescisión de contratos. Las protecciones jurídicas también deben extenderse a los alquileres informales y abrir vías no sancionadoras para su formalización. Cuando ambas partes están protegidas, la confianza y la inversión van en aumento, con lo que se cimenta un sistema de vivienda más inclusivo y seguro.

92. Para aumentar la oferta de viviendas de alquiler seguras y asequibles, los gobiernos deberían ofrecer incentivos fiscales, subvenciones o microcréditos tanto a los pequeños propietarios como a los propietarios institucionales que proporcionan viviendas a inquilinos con bajos ingresos. Las deducciones fiscales, las ayudas a la renovación o los préstamos subvencionados pueden vincularse al cumplimiento de medidas de protección de la tenencia, como el registro de las viviendas de alquiler, la limitación de los alquileres o el acuerdo de duraciones mínimas de los contratos. A través de estos incentivos los arrendadores informales podrían formalizar su situación, y con ellas se podrían también fomentar mejoras en la calidad de la vivienda, al tiempo que se promueven mejoras cualitativas y acuerdos de arrendamiento a largo plazo que aumenten la seguridad de la vivienda.

93. En tanto que componente de las políticas de vivienda, el reconocimiento de la tenencia para las poblaciones afectadas por crisis debe emprenderse explícitamente con el ánimo de velar por que las personas desplazadas no queden excluidas de la recuperación, el reasentamiento y el apoyo a la vivienda. Las políticas de vivienda deben incorporar disposiciones sobre mecanismos flexibles e inclusivos para el reconocimiento de la tenencia, incluida la documentación temporal, la verificación comunitaria y formas alternativas de prueba, que salvaguarden el derecho a la vivienda de los afectados por conflictos, desastres, efectos del cambio climático y desplazamientos. Reconocer los derechos de tenencia en estos contextos es esencial para restablecer la estabilidad, permitir el acceso a la vivienda y apoyar la recuperación a largo plazo. Los gobiernos y los agentes humanitarios deberían aplicar protocolos de reclamación de tierras y viviendas de emergencia que permitan una verificación rápida y creíble mediante la validación de la comunidad, testimonios orales o herramientas geoespaciales. La expedición de documentación transitoria, como certificados de ocupación temporal, garantiza el cobijo inmediato y preserva futuras reclamaciones de restitución o integración. Estos enfoques flexibles y basados en los derechos no solo ofrecen protección, sino que con ellos se sientan también las bases de soluciones duraderas e intervenciones en materia de vivienda con visión de futuro²².

²² ONU-Hábitat y Red Global de Herramientas del Suelo (2024). [Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement](#).

- 2. Adoptar e institucionalizar herramientas y enfoques simplificados y graduales que determinen y registren los derechos sobre la tierra y la vivienda y proporcionen seguridad en la tenencia de manera inclusiva, en el tiempo y rentable, en particular en contextos informales y afectados por crisis, incluidos documentos temporales de tenencia emitidos a través de procesos cartográficos participativos dirigidos por la comunidad y documentos transitorios de derechos sobre la vivienda, la tierra y la propiedad**

94. Los gobiernos deberían aplicar e institucionalizar herramientas y enfoques de seguridad de la tenencia aceptables a nivel local que puedan garantizar los derechos sobre la tierra y la propiedad de forma inclusiva, simplificada y eficaz en términos de costos y tiempo, especialmente allí donde los sistemas formales de registro y administración de tierras no funcionan correctamente.

95. Herramientas como los certificados de ocupación, los registros de tenencia validados por la comunidad, las declaraciones juradas y los registros comunitarios son alternativas viables a los documentos formales de registro, sobre todo cuando los derechos legítimos de tenencia están reconocidos socialmente pero aún no documentados. Los procesos dirigidos por la comunidad, como la enumeración y la determinación participativas de las viviendas, pueden generar pruebas fiables y ampliables, que pueden validarse gradualmente para introducirse en los sistemas formales de registro de tierras y propiedades.

96. Los proyectos de vivienda, mejora e infraestructura deben comenzar con la elaboración de perfiles de tenencia y determinación participativa de esas viviendas para identificar y comprender los régimen locales de tenencia. La integración de estas herramientas en la planificación de proyectos garantiza que las intervenciones respondan a los derechos existentes, reduzcan los riesgos de desplazamiento y apoyen un desarrollo inclusivo y con seguridad de tenencia.

97. Deben adoptarse y ampliarse los enfoques transitorios de seguridad de la tenencia para determinar, verificar y proteger los derechos a la vivienda y a la tierra de las comunidades afectadas por crisis y desplazamientos²³. Las poblaciones desplazadas por conflictos o desastres a menudo pierden sus hogares y sus documentos de propiedad y encuentran dificultades para demostrar que son propietarios de sus bienes, lo que dificulta los esfuerzos de retorno y reconstrucción y el acceso al crédito. Los gobiernos y los agentes humanitarios deberían aplicar protocolos transitorios sobre tierras y viviendas que permitan una verificación rápida y creíble mediante la validación de la comunidad y la provisión de formas alternativas de acreditación. La expedición de documentación transitoria, como certificados de ocupación temporal, puede satisfacer las necesidades inmediatas de alojamiento y allanar el terreno para futuros planes de reconstrucción, restitución e indemnización de viviendas.

98. Los instrumentos de financiación de la vivienda deben adaptarse para apoyar las intervenciones en materia de vivienda más allá de la propiedad registrada. Los proveedores de financiación, incluidos los bancos públicos, las instituciones financieras cooperativas y los proveedores de microfinanciación, deben reforzarse y estar equipados para apoyar una amplia gama de intervenciones en materia de vivienda. Las estrategias nacionales de financiación de la vivienda deben integrar explícitamente la diversidad de la tenencia y la informalidad de los ingresos como dimensiones centrales de la inclusión financiera. Los marcos regulatorios deben adaptarse para reconocer las formas no convencionales de garantía, los modelos flexibles de reembolso y las estructuras colectivas de propiedad o gestión. Es importante que la promoción de una financiación que tenga en cuenta la tenencia se sustente sobre objetivos más amplios de asequibilidad, inclusión social y sostenibilidad.

D. Protección contra los desalojos forzados y acceso a la justicia

- 1. Incorporación de medidas antidesalojo en los marcos jurídicos y refuerzo de los sistemas de vigilancia de los desalojos**

99. Los marcos jurídicos deben proteger no solo contra los desalojos forzados, sino también contra otras amenazas más amplias para la seguridad de la tenencia, como la intimidación, la demolición ilegal, la exclusión de servicios y el desplazamiento por reurbanización. Las leyes relativas a la vivienda y el suelo deben establecer salvaguardias como la notificación previa, la consulta, el establecimiento de criterios para el realojo, el acceso a la información y los mecanismos de apelación. Al incorporar estas protecciones a la legislación se garantiza que las comunidades (especialmente en casos de tenencia informal o indocumentada) están protegidas frente a medidas arbitrarias y pueden mantener o mejorar su situación de tenencia de la vivienda.

²³ ONU-Hábitat y Red Global de Herramientas del Suelo (2024). [Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement](#).

100. La rendición de cuentas pública es vital para salvaguardar la tenencia. Es necesario establecer y mantener, a nivel municipal o nacional, un sistema de supervisión y notificación descentralizado y accesible al público que se ocupe de las amenazas a la tenencia, los incidentes de desalojos y las violaciones de derechos. A través de esa plataforma, que debería mantener un contacto continuado con las autoridades locales y las instituciones de derechos humanos, se podrían recopilar y publicar datos comunicados por miembros de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil o centros de asistencia jurídica. Al velar por la transparencia de esa información se posibilita la alerta temprana, la respuesta política y la planificación basada en datos. Con ello se ayuda también a identificar amenazas sistémicas, rastrear pautas de exclusión y configurar políticas de vivienda preventivas basadas en la justicia de la tenencia.

2. Refuerzo de los mecanismos nacionales y locales de justicia y resolución de conflictos en materia de vivienda para mitigar los riesgos de desalojo

101. Para que las protecciones surtan efecto, los países, además de reforzar el sistema judicial oficial, deben invertir en instituciones locales que ofrezcan una resolución oportuna y accesible de los litigios relacionados con la tenencia. Esto incluye la creación de tribunales especializados en vivienda, oficinas de atención a la ciudadanía o mostradores de reclamaciones sobre tenencia dentro de los gobiernos locales. Estos mecanismos deben contar con una dotación adecuada de recursos, ser imparciales y gozar de la confianza de las comunidades, y deben integrarse en los sistemas existentes del sector de la justicia para evitar la fragmentación. El refuerzo de la justicia local en materia de vivienda, en particular mediante vías alternativas de solución de controversias, no solo proporciona una reparación inmediata a los residentes que deben hacer frente a las amenazas relacionadas con la tenencia, sino que también fomenta la confianza institucional en la prestación de servicios de vivienda por parte del Estado y en la gobernanza urbana.
