

# DERECHO A LA VIVIENDA: EL FENÓMENO TRAS EL FENÓMENO

## ARTÍCULO

CLAUDIA B. ALONSO RAMOS\*

INTRODUCCIÓN.....	833
I. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO .....	835
A. <i>Instrumentos Internacionales</i> .....	835
B. <i>Instrumentos de América Latina y el Caribe</i> .....	840
C. <i>Puerto Rico</i> .....	842
i. <i>Legislación</i> .....	842
II. EL DERECHO A LA VIVIENDA ANTE DESASTRES NATURALES: ESTUDIO DE CASOS..	847
A. <i>Nueva Orleans</i> .....	847
B. <i>Barbuda</i> .....	851
C. <i>Puerto Rico</i> .....	855
D. <i>Chile</i> .....	862
CONCLUSIÓN.....	866

“La primera derrota sufrida con la privación de los derechos fue la pérdida del hogar, lo que significó la total ruptura del tejido social del espacio donde [los seres humanos] habían nacido y construido su lugar en el mundo. [. . .] Sin embargo, lo que carece de precedente no es la pérdida del hogar, sino la imposibilidad de encontrar uno nuevo.”<sup>1</sup>

–Hannah Arendt

## INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo del siglo XXI, la humanidad se ha enfrentado a múltiples desastres naturales que han resultado en grandes consecuencias catastróficas.<sup>2</sup> A modo de ejemplo, el tsunami ocurrido en el Océano Índico para el año 2004 cobró la vida

---

\* Estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Este artículo es producto del seminario de Derecho comparado: Vivienda en América Latina y el Caribe ofrecido por la profesora Érika Fontáñez Torres, a quien agradezco sus comentarios y retroalimentación

<sup>1</sup> Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en las págs. 12-13, (Mex.).

<sup>2</sup> Luis E Rodríguez Rivera, *La Protección de Derechos Humanos como Imperativo ante la Coyuntura de Desastres Naturales y Desigualdad Socioeconómica: Mirada a Puerto Rico tras el Huracán María*, 87 REV. JUR. UPR 772, 780 (2018).

de más de 229,866 personas en alrededor de catorce países.<sup>3</sup> Además, otras cientos de miles de personas resultaron heridas y/o desplazadas de sus hogares a consecuencia de este tsunami.<sup>4</sup> Asimismo, en el 2005 el huracán Katrina arrasó con la ciudad de Nueva Orleans, Luisiana. La intensidad de este fenómeno terminó con la vida de 1,330 personas y destruyó sobre 300,000 viviendas.<sup>5</sup>

Las regiones latinoamericanas y caribeñas no han estado exentas de estos fenómenos. En el 2010, Chile enfrentó el segundo evento telúrico más fuerte de su historia.<sup>6</sup> El terremoto de magnitud 8.8 dejó 525 muertes,<sup>7</sup> con alrededor de medio millón de viviendas con daños severos y 200,000 hogares destruidos.<sup>8</sup> Ese mismo año, Haití fue sacudido por un terremoto de 7.7 en magnitud, dejando a 316,000 personas muertas, alrededor de 350,000 heridos y a más de 1.5 millones de personas sin vivienda.<sup>9</sup> Cabe señalar que, cinco años después de dicho terremoto de Haití, para el 2015, aun habían alrededor de 80,000 damnificados viviendo en campamentos.<sup>10</sup> De igual manera, para el 2017 Barbuda fue arrollada por el huracán Irma. Este evento destruyó un 95% de sus edificios.<sup>11</sup> A su vez, en Puerto Rico en el 2017, el huracán María cobró la muerte de 4,645 personas,<sup>12</sup> y alrededor de 472,000 viviendas fueron afectadas, de estas 70,000 fueron totalmente destruidas.<sup>13</sup>

Debido a la creciente ola de desastres naturales y las vicisitudes que enfrentan las personas más vulnerables, existe la necesidad de que haya instrumentos legales, tanto locales como internacionales, que implementen y garanticen el derecho a una vivienda adecuada y que, a su vez, garanticen y fortalezcan los derechos humanos. Resulta entonces primordial la necesidad de crear instrumentos de naturaleza jurídica en cada Estado si se preten-

---

3 Hope Lewis, *Human Rights and Natural Disaster: The Indian Ocean Tsunami*, 33 AM. BAR ASSOC. 12-16, (2006), [https://www.americanbar.org/groups/crsj/publications/human\\_rights\\_magazine\\_home/human\\_rights\\_vol33\\_2006/fall2006/hr\\_fallo6\\_lewis/](https://www.americanbar.org/groups/crsj/publications/human_rights_magazine_home/human_rights_vol33_2006/fall2006/hr_fallo6_lewis/).

4 *Id.*

5 Rodríguez Rivera, *supra* nota 2, (citando a Daniel A. Farber & Jim Chen, *Disasters And The Law: Katrina and Beyond* 4-6 (2006)).

6 Manuel Contreras & Patricio Winckler, *Pérdidas de vidas, viviendas, infraestructura y embarcaciones por el tsunami del 27 de Febrero de 2010 en la costa central de Chile*, OBRAS Y PRO. 6 (2013), [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-28132013000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-28132013000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=en).

7 Yasna del Carmen Contreras Gatica & Maricel Beltrán Benitez, *Reconstruir con capacidad de resiliencia: El casco histórico de la ciudad de Constitución y el sitio del desastre del terremoto y tsunami del 27 de febrero 2010*, 30 REV. INVI 79, 87 (2015), [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-83582015000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-83582015000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en).

8 Contreras & Winckler, *supra* nota 6.

9 *Haití: A 5 años del terremoto*, TELESUR (12 de enero 2015), <https://www.telesurtv.net/telesuragenda/-Haiti-A-5-anos-del-terremoto-20150109-0039.html>.

10 *Id.*

11 Line Algoed & Antonio Carmona Báez, *Comunidades barbudenses en peligro por esquema privatizador*, 80 GRADOS (21 de septiembre de 2018), <https://www.80grados.net/tierras-comunales-de-los-barbudenses-en-peligro-por-esquema-privatizador/>.

12 Omayra Sosa Pascual, *Estudio de Harvard estima 4,645 muertes por el huracán María*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (29 de mayo de 2018), <http://periodismoinvestigativo.com/2018/05/estudio-de-harvard-estima-4645-muertes-por-el-huracan-maria/>.

13 José G García López, *Apuntes Sobre la Evaluación de los Daños Causados por el Huracán María en Puerto Rico*, 26 REV. ADM. PÚBLICA 157, 162 (2018).

de agilizar, garantizar y guiar el proceso del derecho a la vivienda ante los desastres. Como consecuencia, estos instrumentos internacionales, regionales y locales son el primer paso para reconocer este derecho como uno fundamental. A la misma vez, estos funcionan para dirigir los esfuerzos y mecanismos sobre cuánto alcance tiene este derecho y qué tratamiento se le dará.

Como veremos, sin embargo, los instrumentos legales que un Estado utilice no son indicativos de que se respete el derecho a la vivienda. Otros factores como la cultura de un país, ciertas inclinaciones neoliberales—acompañadas de una concepción económica absoluta—,<sup>14</sup> los intereses capitalistas externos, la vulnerabilidad imperante de las comunidades afectadas, y los nuevos conceptos de *green recovery* y *disaster capitalism* son indicativos de que la vivienda es en realidad un instrumento del mercado que tiende a ser apartado de su significado social tras el impacto de un desastre natural.<sup>15</sup> A este escenario le llamamos en este escrito el *fenómeno tras del fenómeno*. Es decir, la idea de que tras el paso de un fenómeno natural se suscitan ciertas actitudes y acciones que ubican la vivienda como objeto de mercado. Estas acciones—y sus repercusiones—las llamaré *fenómeno*. En fin, ante el fenómeno de desastres naturales se suscitan otros fenómenos de recuperación y ayuda que impactan directamente el derecho a la vivienda.

Utilizando las experiencias de Nueva Orleans, Barbuda, Puerto Rico y Chile tras los desastres naturales que han experimentado, se concluirá que el verdadero desastre, muchas veces, es aquel que ocurre subsiguiente al fenómeno natural en sí. Con el propósito de evitar o mitigar dicho desastre subsiguiente, el derecho a la vivienda debe ser reconocido en sus diferentes formas de tenencia. De esta manera, la seguridad de la tenencia existiría en cualquier método de vivienda. Solo así hasta las personas en condiciones más vulnerables podrán tener la seguridad que conlleva habitar una vivienda, tanto en el contexto social como en el económico.

¿Qué manifiestan—o qué no manifiestan—los instrumentos internacionales, regionales y los de Puerto Rico sobre el derecho a la vivienda y qué consecuencias tienen ante un desastre natural? Estaré analizando estas preguntas a raíz de cuatro estudios de casos con el fin de presentar formulaciones finales y alternativas ante los desplazamientos, pérdidas de viviendas y situaciones de discrimen que ocasionan los fenómenos naturales.

## I. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO

### A. Instrumentos Internacionales

Por *instrumentos* se entiende un escrito de naturaleza jurídica que contempla directrices y mandamientos sobre un tema particular. Es el escrito jurídico el que vincula a las partes, ya sean personas o países, a someterse al cumplimiento de las directrices o los mandamientos que de él emanan. A nivel internacional, para que un instrumento sea vinculante para un país, este debe ser ratificado por dicho Estado. De ordinario,

---

<sup>14</sup> El concepto de *concepción económica absoluta* se refiere a una mirada individual de la propiedad.

<sup>15</sup> Los conceptos del *green recovery* como el *disaster capitalism* serán explicados y analizados en los acápite posteriores.

una vez ratificado por el Estado, el instrumento se torna vinculante para todos los efectos.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, “Declaración”), en 1948, se plasmó uno de los postulados del derecho a la vivienda más antiguos.<sup>16</sup> En su artículo XXV, inciso 1, la Declaración establece:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, *la vivienda*, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>17</sup>

No obstante, no es hasta la década de 1990 que realmente se comienza a palpar la necesidad de difundir, integrar y clarificar los fundamentos legales del derecho a la vivienda.<sup>18</sup> Específicamente, se empezó a reconocer, de manera más global, la importancia de este derecho como uno básico que, a su vez, repercute en el gozo de otros derechos humanos.<sup>19</sup>

Anterior a ello, en el año 1976 el derecho a la vivienda tuvo un momento cumbre con la Declaración sobre Asentamientos Humanos de Vancouver,<sup>20</sup> producto de la Conferencia de Asentamiento Humanos, conocida como Hábitat I.<sup>21</sup> Allí se afirmó la importancia de los asentamientos para determinar la calidad de vida y se le otorgó prioridad a la rehabilitación de las personas desplazadas por catástrofes naturales o causadas por la humanidad.<sup>22</sup> Consecuentemente, en 1996 se realizó Hábitat II. Allí, 171 países votaron para adoptar la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, la cual renovarían los esfuerzos de vivienda para todos y todas.<sup>23</sup> Igualmente, en octubre del 2016 se realizó Hábitat III en Quito, Ecuador. Hábitat III volvió a confirmar que “[l]a vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben hacer cumplir una serie de condiciones con-

---

16 Leticia Osorio Marques, *El derecho humano de la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica*, LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA. DEL INVENTO A LA HERRAMIENTA, 235 (2006) (Mex.).

17 Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Art. 25, 10 diciembre 1948, 217 A (III), ONU <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html> (última visita 16 mayo 2021) (énfasis suplido).

18 Osorio Marques, *supra* nota 16, en la pág. 241.

19 *Id.*

20 La conferencia de Hábitat I fue la primera conferencia que tuvo las Naciones Unidas respecto a los asentamientos humanos. Ello es producto del reconocimiento de algunos estados sobre la necesidad que había para asentamientos sostenibles. Además, en vista de la creciente ola urbanística se discute, en Hábitat III, el derecho a la ciudad como un derecho intrínseco al derecho a la vivienda. En estas conferencias participan: (1) los estados miembros de la ONU; (2) diputados; (3) organizaciones civiles, regionales y locales; (4) representantes municipales; (5) investigadores, profesionales y académicos; (6) fundaciones; (7) grupos feministas y de jóvenes; (8) uniones; (9) sector privado, y (10) otras partes interesadas.

21 Charles W. Gould, *The Right to Housing Recovery After Natural Disasters*, 22 HARV. HUM. RTS. J. 169, 179 (2009).

22 *Id.*

23 *Id.*

forme a condiciones particulares de vivienda antes de considerar constituir una ‘Vivienda adecuada’.<sup>24</sup>

Para garantizar la aplicación en los Estados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”), se creó en 1985 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “CDESC”).<sup>25</sup> A su vez, el PIDESC, en su artículo 11 inciso 1, reconoce el derecho “de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.<sup>26</sup>

El CDESC estableció la Observación o Comentario General Núm. 4, que se conoce como el instrumento legal principal del derecho a la vivienda ya que reconoce claramente el derecho a una vivienda adecuada y sus elementos.<sup>27</sup> En esencia, el CDESC, mediante esta Observación Núm. 4, estableció siete elementos que los Estados debían poner en práctica para garantizar el derecho a una vivienda adecuada. El CDESC los enumera en los siguientes elementos: (1) seguridad jurídica de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (3) gastos soportables; (4) habitabilidad; (5) asequibilidad; (6) lugar, y (7) adecuación cultural.<sup>28</sup> Estos son descritos de la siguiente manera:

1. Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben poseer un grado de seguridad de tenencia que les garantice la protección legal contra desalojos forzados, expropiación, desplazamientos y otros tipos de amenazas
2. Disponibilidad de servicios e infraestructura: acceso al suministro de agua potable, suministro de energía, servicios de saneamiento y tratamiento de residuos, transporte, alumbrado público
3. Coste accesible de la vivienda: adopción de medidas que garanticen la proporcionalidad entre los gastos por vivienda y la renta de las personas, creación de subsidios y financiaciones para los grupos sociales de baja renta, protección de los inquilinos contra aumentos abusivos de alquiler
4. Habitabilidad: la vivienda debe ser habitable, en condiciones de salubridad adecuadas

---

<sup>24</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, *Tema 20 (vivienda)*, *Hábitat III*, ONU (29 de mayo de 2015), [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-20\\_Vivienda\\_Mirna-SP.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-20_Vivienda_Mirna-SP.pdf).

<sup>25</sup> Comité De Derechos Económicos Sociales y Culturales, ONU - OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx> (última visita 16 de mayo de 2021).

<sup>26</sup> Art. 11, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, RED-DESC, <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> (última visita 16 de mayo de 2021).

<sup>27</sup> Raquel Rolnik, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, A/HRC/16/42 (2010), [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5FDoF3CFE-7F5A1Eg8525784Foo5D47Co-Informe\\_completo.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5FDoF3CFE-7F5A1Eg8525784Foo5D47Co-Informe_completo.pdf); Véase Osorio Marques, *supra* nota 16.

<sup>28</sup> *Id.* (citando la Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, RED-DESC, <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> (última visita 16 de mayo de 2021)).

- 5 [Asequibilidad]: constituir políticas habitacionales contemplando los grupos vulnerables, como los minusválidos, los grupos sociales empobrecidos, víctimas de desastres naturales o de violencia urbana, conflictos armados
6. Ubicación: vivienda adecuada significa estar situada en lugares que permitan el acceso a las opciones de empleo, transporte público eficiente, servicios de salud, escuelas, cultura y ocio
7. Adecuación cultural: de acuerdo con la producción social del hábitat, a la diversidad cultural, a los patrones habitacionales oriundos de los usos y costumbres de las comunidades y grupos sociales.<sup>29</sup>

Por consiguiente, estos elementos plantean que la vivienda no es simplemente una estructura concreta o material. La vivienda tiene un intrínseco valor social.<sup>30</sup> A pesar de existir dichos mecanismos de derechos humanos en las Naciones Unidas, estos aún no habían abordado con respecto a los aspectos concretos y específicos de las situaciones de desastres naturales y sus efectos en el goce del derecho a una vivienda adecuada.<sup>31</sup> Y es que actualmente, de hecho, no existe ningún instrumento internacional exclusivamente relacionado a las situaciones del derecho a la vivienda ante desastres naturales.<sup>32</sup> Además, “[l]os escasos intentos de analizar el derecho de forma más integrada se limitaron al nivel de la orientación de una organización determinada y no constituyen políticas autorizadas de aplicación general”.<sup>33</sup>

No fue hasta después del tsunami del Océano Índico en el 2004 que el derecho a la vivienda cobró aún mayor relevancia, toda vez que los fenómenos naturales expusieron ciertas fisuras en el tratamiento de este. Así, por ejemplo, se comenzó a promover y facilitar un enfoque centrado en los derechos humanos tras situaciones de desastres naturales. Consecuentemente, el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) adoptó las Directrices Operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (en adelante, “Directrices”).<sup>34</sup> Las Directrices tienen una visión integral enfocada en las necesidades de las personas afectadas por los desas-

---

<sup>29</sup> Osorio Marques, *supra* nota 16, en las páginas 242-43 (citando la Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, RED-DESC, <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> (última visita 16 de mayo de 2021)).

<sup>30</sup> Rolnik, *supra* nota 27.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> Cabe aclarar que sí existen instrumentos que abordan el tema, pero no hay ninguno que sea exclusivamente sobre desastres naturales. Entiéndase, los que sí abordan el derecho a la vivienda lo hacen en el contexto de derechos humanos, de conflictos entre países, medio ambiente, hábitat y derecho a la ciudad, mas no específicamente en contextos de desastres naturales únicamente.

<sup>33</sup> Rolnik, *supra* nota 27. Véase ERICA HARPER, INTERNATIONAL LAW AND STANDARDS APPLICABLE IN NATURAL DISASTER SITUATIONS (2009).

<sup>34</sup> El IASC es el mecanismo principal para la coordinación y asistencia humanitaria interagencial, y permite coordinar el trabajo de agencias clave de Naciones Unidas y sus socios. Véase *Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS, <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcb35a.pdf> (última visita 16 de mayo de 2021).

tres naturales y enfatiza la importancia de que estas personas desplazadas no pierdan sus derechos.<sup>35</sup>

Otros instrumentos internacionales que abordan el derecho a la vivienda son los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de viviendas y propiedades para refugiados y personas desplazadas, comúnmente conocidos como los Principios de Pinheiro (en adelante, “Principios Pinheiro”).<sup>36</sup> Los Principios Pinheiro fueron adoptados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2005 e introdujeron un nuevo marco sobre la *restitución* que no estaba presente en las Directrices del IASC.<sup>37</sup> Los Principios Pinheiro tienen como propósito reconocer el derecho de las personas desplazadas por conflictos o desastres naturales a soluciones duraderas de vivienda, en particular el regreso a sus hogares o lugares de residencia habitual, la reubicación a otro lugar o la integración local.<sup>38</sup> A su vez en el Principio 28 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se dispone que:

Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primaria de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.

---

35 Gould, *supra* nota 21; Véase *Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS, <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcb35a.pdf> (última visita 16 de mayo de 2021).

36 Gould, *supra* nota 21; Véase U.N. Econ. & Soc. Council [ECOSOC], *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/146/98/PDF/G0514698.pdf?OpenElement> (última visita 16 de mayo de 2021).

37 *Id.*

38 Sobre el derecho a la restitución se ha afirmado que:

En catástrofes naturales y las causadas por el hombre, tales como los terremotos (por ejemplo, Paquistán, 2005), los tsunamis (por ejemplo, Asia 2004), las tormentas o las inundaciones (por ejemplo, Nueva Orleans, 2005) y proyectos de desarrollo como la construcción de presas, a menudo tienen como consecuencia el desplazamiento a gran escala de personas obligadas a abandonar sus hogares, tierras y bienes. A veces, los desplazados se ven privados de manera ilegal o arbitraria de la posibilidad de regresar a sus hogares o son obligados a reasentarse en otros lugares a pesar de su deseo de regresar. Los Principios, que cubren a todas las personas desplazadas, incluidas las que se hayan visto obligadas a abandonar sus hogares a consecuencia de catástrofes naturales, pueden servir como una importante fuente de referencia de normativa internacional relativa al derecho de las poblaciones afectadas por los desastres a recuperar sus antiguos hogares y tierras si así lo desean.

Inter-Agency, *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”* (marzo 2007) [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf).

Se tratará en especial de garantizar que los desplazados internos participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.<sup>39</sup>

Entonces, se ha entendido que este derecho de restitución abarca el derecho a la vivienda, la tierra y a otros patrimonios.<sup>40</sup> No obstante, académicos señalan que este derecho se limita, explícitamente, a la “privación de forma arbitraria o ilegal” de sus anteriores hogares, tierras, patrimonio o lugares de residencia habitual, después del desplazamiento.<sup>41</sup>

Cabe mencionar que hay otros instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la vivienda, entre ellos:

[La] Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, Artículo 5(e)(iii); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, Artículo 9(2); Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, Artículo 14(2)(h); Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, Artículo 27(3); Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, Artículo 43; y Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19. [ . . . ] Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Capítulo 7(6); Carta Social Europea, revisión de 1996, artículo 31.<sup>42</sup>

No obstante, “no existe ningún tratado multilateral de carácter general, a nivel universal ni regional, que garantice los derechos a las personas afectadas y establezca obligaciones para los Estados en situaciones de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales”.<sup>43</sup>

### B. *Instrumentos de América Latina y el Caribe*

En cuanto a América Latina y el Caribe, existen tres instrumentos regionales y quince constituciones que reconocen el derecho a la vivienda. Sobre la gama de instrumentos regionales que existen, solo hay tres de ellos que abordan el tema del derecho a la vivienda. Ellos son: (1) Convención Americana sobre Derechos Humanos—en el artículo 26 establece que “[l]os Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno

---

39 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Principios Rectores de los desplazamientos internos, Principio 28, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

40 Rolnik, *supra* nota 27 (*citando a* Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Resolución 2005/21, Restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y desplazados internos).

41 Gould, *supra* nota 21; Véase Rebecca Barber, *Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law*, 20(3) INTERNATIONAL JOURNAL OF REFUGEE LAW 432 (2008).

42 Osorio Marques, *supra* nota 16.

43 Annette Martínez Orabona & Sheila I. Vélez Martínez, *Desastres naturales, derechos humanos, desplazamiento interno y obligaciones del Estado*, 80GRADOS (24 de enero de 2020), <https://www.80grados.net/desastres-naturales-derechos-humanos-desplazamiento-interno-y-obligaciones-del-estado/>.

como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>44</sup>; (2) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que—en el artículo 11 establece que “[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”<sup>45</sup>, y (3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre—en su artículo XI determina que “[t]oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.<sup>46</sup> Es importante destacar que, aunque solo existen tres instrumentos regionales sobre este derecho, todos los países latinoamericanos, —con excepción de Cuba— han ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales discutidos en el acápite anterior.<sup>47</sup> Así pues, de cierta manera estos países quedan vinculados con las obligaciones que establecen los postulados internacionales.<sup>48</sup>

En cuanto a los países que reconocen el derecho a la vivienda como un derecho constitucional se encuentran: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela y El Salvador.<sup>49</sup> En los casos de Ecuador, Uruguay y México, el derecho a la vivienda tiene un rango fundamental y esencial, reconocido y garantizado por el Estado.<sup>50</sup> Las constituciones de Ecuador y Bolivia son más progresistas.<sup>51</sup> Estas integran el derecho a la vivienda con el derecho al hábitat.<sup>52</sup> En el caso de Paraguay, su constitución consagra el derecho a la vivienda y le da particular énfasis a las familias de escasos recursos.<sup>53</sup> En otros países, como Perú y Nicaragua, el derecho a la vivienda se menciona junto a la garantía de inviolabilidad del hogar.<sup>54</sup> Para los países de Bolivia, Colombia y Costa Rica, el derecho a la vivienda es considerado un deber del Estado.<sup>55</sup> Por último, en Argentina no existe un “ordenamiento

---

44 Art. 26, Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, adoptada en 1969.

45 Art. 11, Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo De San Salvador”, Organización de los Estados Americanos, adoptado el 17 de noviembre de 1988 (este artículo se derivó del art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.)

46 Art. XI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948.

47 Sebastian Smart *et al.*, DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN LATINOAMÉRICA 13.

48 *Id.*

49 Osorio Marques, *supra* nota 16.

50 *Id.*

51 Smart, *supra* nota 47.

52 *Id.*

53 *Id.* (la Constitución de la República del Paraguay, en su artículo 100, expresa que: “[t]odos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”).

54 Osorio Marques, *supra* nota 16.

55 *Id.*

jurídico uniforme que regule el acceso a la vivienda adecuada”.<sup>56</sup> No hay una sola ley que recoja claramente el alcance y contenido de este derecho, sino más bien, se crean programas específicos destinados al asunto de la vivienda.<sup>57</sup>

### C. Puerto Rico

En Puerto Rico, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, “Constitución de Puerto Rico”) reconoce, desde el año 1952, en su artículo II (conocido como Carta de Derechos), el derecho a la vida, la salud, la dignidad y la privacidad de sus ciudadanos. La Asamblea Constituyente, previo a la aprobación de la Constitución de Puerto Rico, reconoció una serie de derechos civiles, sociales y económicos los cuales plasmó en la Sección 20. En ella, se disponía reconocer el derecho “de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, *la vivienda*, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.<sup>58</sup> No obstante, y debido a la relación jurídica con los Estados Unidos,<sup>59</sup> el Congreso de los Estados Unidos rehusó aprobar la Sección 20 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico.<sup>60</sup> Ante ello, el derecho a la vivienda ha sido integrado en la isla por la legislatura y por la judicatura.

#### i. Legislación

Durante el cuatrienio corriente, 2017-2020, y hasta el momento de someter este escrito, la legislatura de Puerto Rico ha sometido 237 medidas relacionadas al tema de la vivienda en sus diferentes modalidades. Entiéndase, se encontró que la palabra *vivienda* aparecía en 237 medidas en el presente cuatrienio. Cabe destacar que, el cuatrienio político de 2017-2020 presencié los huracanes Irma y María, ambos en el año 2017, y los terremotos continuos del año 2020.

Bajo el mandato de dos gobernantes, Ricardo Rosselló Nevares (2017-2019) y, tras su dimisión, Wanda Vázquez Garced, (2019-2020), 237 medidas fueron sometidas por el cuerpo legislativo. No obstante, de las 237 medidas radicadas, sólo una docena de ellas están relacionadas al huracán María. Asimismo, sólo seis medidas están relacionadas a los terremotos del 2020.

---

<sup>56</sup> Smart, *supra* nota 47.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> Esther Vicente Rivera, *Una Mirada A La Interpretación De Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales En Las Decisiones Del Tribunal Supremo De Puerto Rico Ponencia*, 44 REV. JUR. UPR 17, 25 (2010) (*citando a Rodríguez Pagán v. Depto. Servicios Sociales*, 132 DPR 617, 630-31 (1993) (énfasis suplido)).

<sup>59</sup> Véase Efrén Rivera Ramos, *Comentario en torno al libro de José Trías Monge, Puerto Rico: The trials of the oldest colony in the world*, 67 REV. JUR. UPR 113 (1998) (analizando y comentando la estrecha relación jurídica de subordinación del Gobierno de Puerto Rico, por su relación colonial, con el Gobierno de los Estados Unidos de América desde el año 1898).

<sup>60</sup> JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES 928-36 (2009).

<sup>61</sup> Véase *Tabla 1* en la parte final de este escrito donde la autora recopila las medidas sometidas ante el cuerpo legislativo.

De la docena de medidas radicadas sobre el tema de la vivienda en relación al huracán María sólo una medida surtió efectos jurídicos.<sup>61</sup> La Resolución Conjunta del Senado 403 fue firmada por la Gobernadora el 19 de noviembre de 2019 como la Resolución Conjunta 118-2019.<sup>62</sup> Esta viabiliza el uso de una porción de los 18,500 millones de dólares en fondos federales, asignados bajo el *Community Development Block Grant-Disaster Recovery* (en adelante, “CDBG-DR”), para la recuperación de las comunidades afectadas por el paso del huracán María en el Caño Martín Peña.<sup>63</sup> Según se discutirá posteriormente, la Ley Núm. 489-2004, conocida como *Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño de Martín Peña*, dispuso una prioridad para reconstruir y restaurar el Caño Martín Peña. Por lo que, mediante la Resolución Conjunta 118-2019 se prioriza esa restauración. Los fondos del CDBG-DR, del cual la Resolución Conjunta 118-2019 hace referencia, provienen del Programa de Recuperación ante Desastres (en adelante “Programa”) adscrito al Departamento de Vivienda y Desarrollo Federal (“HUD”, por sus siglas en inglés).

Este Programa tiene como objetivo principal la reconstrucción y desarrollo de viviendas en casos de emergencias “para asegurar oportunidades de vivienda dignas y asequibles, provisión de servicios, asistencia a los más vulnerables en nuestras comunidades, la expansión y conservación de empleos”.<sup>64</sup> Los fondos destinados por el CDBG-DR para la recuperación y reconstrucción de infraestructura en la isla, son administrados por el Departamento de la Vivienda de Puerto Rico. Ello, conforme a las disposiciones del Artículo 4.1 de la Ley 10-2017, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica de la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario de Puerto Rico”.<sup>65</sup> A tenor con las facultades reconocidas por la Ley 10-2017, según enmendada, el Departamento de la Vivienda aprobó el *Plan de Acción para la Recuperación Ante Desastres para la Utilización de Fondos CDBG-DR en Respuesta a los Huracanes Irma y María (2017)* (en adelante, “Plan de Acción”).

Conforme al Plan de Acción, también se creó el Programa de Reparación, Reconstrucción o Reubicación, conocido como R3,<sup>66</sup> implementado desde el 31 de julio de 2019 por el Departamento de la Vivienda de Puerto Rico para reparar, reconstruir o reubicar las viviendas que hayan sufrido graves daños. Asimismo, el Plan de Acción contiene 26 programas adicionales aprobados por HUD. Estos programas van dirigidos y enfocados a la “capacitación laboral, incubadoras y aceleradoras de pequeñas empresas, centros de resiliencia comunitaria, autorización de títulos de propiedad, recuperación municipal, resiliencia de la infraestructura, mercadeo de turismo y negocios y renacer agrícola”.<sup>67</sup>

---

62 R. C. del S. 403 de 26 de agosto de 2019, 6ta. Ses. Ord., 18va. Asam. Leg.

63 *Id.*

64 Departamento de la Vivienda de Puerto Rico, Fondos CDBG-DR <https://cdbg-dr.pr.gov/sobre-nosotros/> (última visita 22 de septiembre de 2020).

65 La Ley Núm. 162-2018 enmendó la Ley Núm. 10 de 15 de febrero de 2017, conocida como la *Ley Orgánica de la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario de Puerto Rico*, para facultar al Departamento de la Vivienda de Puerto Rico para que este recibiera y administrara los fondos federales provenientes del programa CDBG-DR. Véase art. 4.1.

66 Este programa en particular se discutirá a fondo en el acápite C de la próxima parte.

67 Sharon Minelli Pérez, *Titular de Vivienda prevé un repunte en la construcción*, EL NUEVO DÍA (27 de mayo de 2020), <https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/notas/titular-de-vivienda-preve-un-repunte-en-la-construccion/>.

Sobre las medidas de vivienda relacionadas a los terremotos que la isla ha experimentado durante principios del año 2020, y hasta el momento de someter este escrito, se presentaron seis medidas al cuerpo legislativo. De las seis medidas sometidas, sólo una se convirtió en ley.<sup>68</sup> La Ley Núm. 69 del 17 de julio de 2020 enmienda la Ley Núm. 103-2001, mejor conocida como la *Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda en Puerto Rico*. La enmienda dispone que la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (en adelante, “AFV”) transfiera a título gratuito a los municipios más afectados por los terremotos aquellas unidades de vivienda que han sido repositadas. Estos municipios, según identificados por la ley como los más afectados, son: Ponce, Utuado, Yauco, Guánica, Guayanilla y Peñuelas. La ley expone que “[l]a AFV mantiene un inventario limitado de viviendas repositadas que se pueden donar a los municipios que lo interesen y hacerlas disponibles a familias que hayan perdido su residencia o la misma sea inhabitable a causa de los terremotos sufridos”.<sup>69</sup> La ley explica que los municipios tendrán la facultad para “identifi[car] y ha[cer] accesibles dichas unidades a [los afectados] mediante donación, cesión o usufructo”.<sup>70</sup> Las unidades identificadas podrán estar en cualquier municipio de Puerto Rico; no se limitan al área sur de la isla. Asimismo, dispone que la persona afectada por los terremotos deberá aceptar la propiedad otorgada como una donación mediante una escritura formal de donación. Esta aceptación deberá hacerla aceptando las condiciones actuales en que se encuentra la propiedad—*as is*.<sup>71</sup> De la misma manera, el beneficiario de la propiedad inmueble, bajo esta enmienda, debe utilizar la propiedad como su residencia principal por los siguientes diez años de habersele donado y no podrá arrendar, vender, transferir o destinarla a otro uso que no sea el de su residencia habitual y permanente. Sin embargo, la enmienda *no* dispone el proceso para que las personas que han perdido su residencia, o que su residencia haya sido encontrada inhabitable, puedan obtener el beneficio que confiere el decreto.

De lo anterior se puede colegir que, aproximadamente a tres años del huracán María, impera la necesidad de que el cuerpo legislativo reconozca las necesidades de vivienda que dejó, y continua dejando, el huracán María. El hecho de que, ante la docena de medidas presentadas por la legislatura, sólo una haya tenido fuerza de ley es cuestionable para la reestructuración de las comunidades más afectadas. La mayoría de las medidas fueron referidas a las Comisiones y no tuvieron ningún trámite adicional. No se hicieron vistas públicas y no hay referidos con enmiendas o críticas en la mayoría de las medidas.<sup>72</sup> Lo mismo puede decirse de los terremotos. Con sólo seis medidas presentadas, y tan sólo una de ellas con fuerza de ley, es problemático y desalentador para la recuperación de nuestra isla. Máximo cuando desde el 7 de enero de 2020, hay decenas de familias sin un techo seguro y la única medida que pasó hacer ley fue a más seis meses de los primeros eventos

---

68 Véase *Tabla 2* en la parte final de este escrito donde la autora recopila las medidas sometidas ante el cuerpo legislativo.

69 Exposición de motivos, Enmienda a Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico, Ley Núm. 69 de 17 de julio de 2020, 2020 LPR 69.

70 *Id.*

71 *Id.* en el art. 8-A.

72 Véase *Tabla 1* para mayor detalle.

telúricos. Los efectos de estos fenómenos y sus implicaciones en temas de vivienda se discutirán y analizarán en la próxima parte.

## ii. Jurisprudencia

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que el derecho a una *vivienda adecuada* es uno de los problemas más básicos que enfrentamos. En *Towers Apartments v. Allende* el más alto foro judicial estatal expresó que “[d]e fácil percepción resulta comprender que en nuestra isla, irrespectivamente de los avances habidos y los esfuerzos gubernamentales de los últimos años, el problema de la vivienda adecuada y el control del alquiler subsiste como problema básico”.<sup>73</sup> Ante ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico propuso como enfoque jurídico que:

La ley como instrumento de la justicia, ante problemas que atañen el bienestar general del pueblo—tales como la salud, seguridad y otros—no puede ser objeto de adjudicación en un vacío intelectual; tiene que basarse en conceptos contemporáneos de lo que es justo y equitativo. *Nada nos impide que judicialmente reafirmemos el derecho a la vivienda como uno que trasciende la expresión inconclusa constitucional de un pueblo, para convertirlo en un derecho humano, canalizable a través del esfuerzo y la estructura democrática vigente sin sujeción a rectificaciones históricas.*<sup>74</sup>

El Tribunal Supremo afirmó que nada les impide elevar el derecho a la vivienda como un derecho humano. Estas expresiones son cónsonas con las exigencias de los instrumentos internacionales, antes esbozados. Por ende, se puede colegir que desde 1975 el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció el derecho a la vivienda como un derecho humano.

Recientemente, el más alto foro judicial también se enfrentó al tema del derecho a la vivienda en el contexto de la Ley Núm. 195-2011, mejor conocida como *Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar* (en adelante, “Ley de Hogar Seguro”),<sup>75</sup> en *Bonés Cruz v. Registrador*.<sup>76</sup> Este caso determinó, por sentencia, que se necesita la comparecencia de todos los copropietarios de un inmueble al acta de otorgamiento de hogar seguro para lograr que esta se inscriba en el Registro de la Propiedad y surta efecto. Una mayoría estableció que sí era necesaria la comparecencia de todos los copropietarios para otorgar el acta. Por ello, no se le concedió el derecho de Hogar Seguro a los promoventes. Al así actuar, dejó inalterada la decisión de *Rivera García v. Registradora*, decidida tres años antes que *Bonés Cruz*.<sup>77</sup> La Opinión disidente reconoció que “[e]l legislador puertorrique-

---

<sup>73</sup> *Towers Apartments v. Allende*, 104 DPR 327, 332 (1975).

<sup>74</sup> *Id.* en la pág. 333 (énfasis suplido).

<sup>75</sup> Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar, Ley Núm. 195-2011, 31 LPRA § § 1858–1858k.

<sup>76</sup> *Bonés Cruz v. Registrador*, 194 DPR 852 (2016).

<sup>77</sup> Véase Manuel Clavell Carrasquillo, Ángulos conflictivos del derecho a hogar seguro en Puerto Rico, REVISTA LEY Y FORO 16 (2014) donde se discute y analiza la confirmación del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Rivera García v. Registradora*, 189 DPR 628 (2013) sobre la calificación del registrador en denegar a una viuda inscribir

ño ha reconocido el derecho a la vivienda como uno de carácter fundamental para nuestro Pueblo, el cual debe estar revestido de la mayor protección posible”.<sup>78</sup> Por tanto, según la disidente se debió “ajustar la balanza para favorecer el interés legítimo de un copropietario de proteger su propiedad, en la cual tiene su hogar y residencia principal y la de su familia”.<sup>79</sup>

Cabe mencionar que una mayoría burló el derecho a la vivienda adecuada como establecida en los instrumentos internacionales. Pues, uno de los elementos de la vivienda adecuada es la *seguridad de la tenencia*. En esta ocasión, la Ley de Hogar Seguro pretendía revertir la máxima seguridad de las personas sobre su residencia principal ante el riesgo de perderlas mediante embargo por cobro de dinero. Mediante esta decisión, se promueve eliminar a las personas una de las maneras de obtener seguridad sobre su tenencia,<sup>80</sup> acción que los deja a merced de aquellos que ven la vivienda como concreto, o un mero ‘inmueble’. La palabra *inmueble* fue descrita por el propio Tribunal Supremo de Puerto Rico como:

U“[u]na palabra escueta, fría, despojada de su contexto vital, separada del ámbito humano y social que le da profundo y verdadero sentido puede resultar vacía, insustancial. A la palabra es necesario llenarla de su auténtico contenido esencial. La palabra—bien atendida y como instrumento difusivo—debe nombrar con exactitud y equidad su existencia propia.”<sup>81</sup>

Desde 1980 el más alto foro judicial de la isla catalogó la vivienda como algo más que un objeto de concreto que no puede moverse. Le dio un valor social y la revistió del significado

---

su derecho a hogar seguro por falta de comparecencia de los demás comuneros al acta de hogar seguro. En ese caso el más alto foro expresó que todos los comuneros debían comparecer al acta de hogar seguro. Concluyó que la viuda lo que intentó hacer era un acto de dominio. Ante eso, académicos señalaron que el Tribunal Supremo erró en su argumento pues “el derecho a hogar seguro no incide en el dominio, no afecta, no amplía, no limita el derecho del titular del dominio de la finca. Es un derecho de ocupación . . . [que no crea] un nuevo título de dominio o equitativo en el terreno ni tampoco fortalecen o ensanchan el ya existente pues el uso de la propiedad y no el título es lo que cambia” *Id.*

<sup>78</sup> *Bonés Cruz*, 194 DPR en las págs. 863-64.

<sup>79</sup> *Id.* en la pág. 870.

<sup>80</sup> Cabe señalar que ante las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Rivera García v. Registradora* y posteriormente en *Bonés Cruz v. Registrador*, la legislatura de Puerto Rico enfatizó que:

La interpretación de la referida Ley [de Hogar Seguro] por parte del Tribunal Supremo en el caso de *Rivera García vs. Registradora de la Propiedad*, supra, trastoca la intención legislativa de proteger al cónyuge supérstite mientras este continúe ocupando la propiedad designada como hogar seguro, aun cuando el derecho no estuviese inscrito en el Registro de la Propiedad.

Exposición de motivos, Enmienda a Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar, Ley Núm. 64 de 30 de enero de 2018, 2018 LPR 64. (debido a ello la legislatura vio la necesidad de aclarar que al cónyuge supérstite “le asiste el derecho de reclamar la protección del hogar seguro cuando sea propietario o poseedor legal de la propiedad que ocupe y dicha propiedad sea su residencia principal, *sin la comparecencia de herederos*.” *Id.* (énfasis suplido). De esta manera, la legislatura de Puerto Rico ‘revocó’ al Tribunal Supremo y reiteró la protección que otorga la Ley de Hogar Seguro al cónyuge supérstite.)

<sup>81</sup> *Banco de Santander v. Rosario Cirino*, 126 DPR 591, 597 (1990) (énfasis suplido).

de su existencia propia al establecer que “[e]l techo, es vivienda, es centro de trabajo, es familia, es lugar donde se reúne y se ampara un grupo de seres humanos”.<sup>82</sup>

Es indispensable que, ante los desastres naturales que se enfrenta la isla, recordemos que ese inmueble del que tanto hacemos alusión es “algo más que una locución verbal o escrita”.<sup>83</sup> Por ello, la seguridad de la tenencia es el fundamento central del derecho a la vivienda.<sup>84</sup> Y, sin ella, ¿de qué vale tener un derecho?

## II. EL DERECHO A LA VIVIENDA ANTE DESASTRES NATURALES: ESTUDIO DE CASOS

Ante la creciente ola de desastres naturales, se sabe que quienes más sufren de primera mano las consecuencias de su paso son las personas que viven en zona de riesgos; es decir, las comunidades pobres. Esto se debe a que los Estados en América Latina comenzaron a invertir en el desarrollo urbanístico e industrial, el cual resultó en un desplazamiento basado en clases sociales y económicas.<sup>85</sup> Este desplazamiento constituyó un movimiento de los más pobres a las periferias.<sup>86</sup> En esta situación, “los bajos sueldos no eran suficientes para adquirir un terreno o alquilar una casa en las áreas centrales de la ciudad”.<sup>87</sup> Por ende, se vieron obligados a vivir en condiciones informales de vivienda: inseguras, bajo condiciones precarias, con falta de servicios básicos y bajo riesgos ambientales y sanitarios.<sup>88</sup> Los desastres naturales tienden a exacerbar las vulnerabilidades pre-existentes de estas poblaciones.<sup>89</sup> A continuación, se discutirán ejemplos de ello.

### A. Nueva Orleans

En el 2005 la ciudad de Nueva Orleans, en el estado de Luisiana, Estados Unidos, fue sacudida por el huracán Katrina. Casi toda la ciudad quedó devastada. No obstante, la población que más sufrió fue la afroamericana, ya que estos vivían en las secciones de la ciudad más vulnerables y propensas a inundaciones.<sup>90</sup> Las poblaciones más vulnerables

---

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> Osorio Marques, *supra* nota 16.

<sup>85</sup> Véase Rolnik, *supra* nota 27 (se sabe que el desplazamiento conduce a violaciones de los derechos humanos y en particular del derecho a la vivienda. Según los expertos en materia de desplazamientos y asentamientos, existen ocho grandes ámbitos de riesgo de empobrecimiento por desplazamiento: (1) la falta de tierras; (2) el desempleo; (3) la falta de vivienda; (4) la marginación; (5) el aumento de la morbilidad y la mortalidad; (6) la inseguridad alimentaria, y (7) la pérdida de acceso a recursos que son propiedad común y la desmembración social o de la comunidad)) (enumeración suplida).

<sup>86</sup> Osorio Marques, *supra* nota 16, en la pág. 239; Véase Karen da Costa & Paulina Pospieszna, *The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion*, 6 J. INT'L HUMANITARIAN LEGAL STUD. 64, 71 (2015).

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> *Id.* en la pág. 340.

<sup>89</sup> Human Rights Center, University of California, Berkeley, *After The Tsunami: Human Rights Of Vulnerable Populations*, 1 (octubre, 2005) [https://www.law.berkeley.edu/files/tsunami\\_full.pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/tsunami_full.pdf) (última visita 16 de mayo de 2021).

<sup>90</sup> Rolnik, *supra* nota 27.

de este evento atmosférico estaban intrínsecamente relacionadas a los elementos sociales, económicos y de uso de la tierra que había en la ciudad.<sup>91</sup> La Relatora Especial de las Naciones Unidas,<sup>92</sup> destacó que “las mujeres se vieron especialmente afectadas por la falta de viviendas públicas o con gastos soportables, dado que antes de la tormenta eran jefas de hogar de la mayor parte de las viviendas públicas o subvencionadas con vales”.<sup>93</sup> Para que esta población lograra la reconstrucción de sus viviendas destruidas por el huracán Katrina, el estado les exigía documentación que evidenciara la tenencia para otorgarles la ayuda.<sup>94</sup> En específico, se le exigía al solicitante de la ayuda prueba legal del dominio sobre la propiedad.<sup>95</sup> Esta exigencia, en la práctica, tenía el efecto de excluir a las personas pobres y vulnerables, “en particular los que viven en asentamientos informales con derechos de tenencia temporales o informales”.<sup>96</sup> Ello, debido a que las personas que hayan vivido de manera informal por años, o sencillamente hayan heredado la vivienda de algún familiar —y por falta de recursos y desconocimiento no se hicieron las diligencias pertinentes para obtener ese título formal válido de dominio— no tienen acceso a ese comprobante formal que el estado exige. Así pues, a muchas personas que carecían de esa comprobación formal se les impedía acceso a las ayudas.

Cabe destacar la ola de casos que se presentaron ante los tribunales de Luisiana y Mississippi tras el paso del huracán Katrina por asegurados que no fueron cubiertos, o fueron parcialmente cubiertos, por sus aseguradoras. Esto en sí suscitó otra vertiente de personas que no fueron atendidas conforme a lo pactado en los contratos de seguros. Además, se reflejó la práctica deshonestas y desmedida de las compañías aseguradoras tras el evento atmosférico.<sup>97</sup> A manera de ejemplo, a pocas semanas del paso del huracán Katrina la aseguradora State Farm implementó un protocolo que fue redactado por un consultor de reclamos y editado por sus abogados mediante el cual trasladó a los asegurados y aseguradas el peso de probar que los daños y pérdidas que sufrieron fueron ocasionados por los vientos del huracán Katrina, el cual estaba cubierto por la póliza, y no por el agua, el cual no estaba cubierto en la póliza.<sup>98</sup> Al trasladar la carga de la prueba, de manera unilateral,

---

91 *Id.*

92 Rolnik, *supra* nota 27. (relator/a Especial de las Naciones Unidas es un experto independiente asignado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para abordar algún tema o controversia particular. Es una posición honoraria, entiéndase, no se le remunera por su labor, sino, mas bien, se le reconoce por ella. En este caso la Relatora Especial, Raquel Rolnik, presentó en el 2011 ante la Asamblea General su Informe sobre el derecho a la vivienda.

93 *Id.*; Véase Elizabeth Ferris & Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, THE BROOKINGS INSTITUTION, LONDON SCHOOL OF ECONOMICS (15 de abril de 2011), <https://www.brookings.edu/research/a-year-of-living-dangerously-a-review-of-natural-disasters-in-2010/>.

94 *Id.* en la pág. 10.

95 *Id.*

96 *Id.*

97 Para más información sobre las prácticas de las aseguradoras y la acción de los tribunales y legislatura de estos estados ante los reclamos de los asegurados y aseguradas, véase Kelsey D. Dulin, *The Disaster After the Disaster: Insurance Companies' Post-Catastrophe Claims Handling Practices*, 61 OKLA. L. REV. 189 (2008) (Dulin afirma que el desastre tras el desastre es sencillamente el que se suscitó con las aseguradoras luego de los tres huracanes del año 2005 —Katrina, Wilma y Rita— donde miles de familias sufrieron las prácticas desmedidas de las aseguradoras).

98 *Id.* en la pág. 197.

State Farm emitió una denegación estándar a los asegurados y aseguradas que simplemente no podían probar si su propiedad fue destruida por el viento del huracán Katrina o por el agua.<sup>99</sup> De esta manera, State Farm pudo denegar las reclamaciones simplemente porque los asegurados y aseguradas no podían probar que el agua no era la causa del daño.<sup>100</sup>

La falta de ayuda económica a los damnificados provocó un desplazamiento de estas comunidades vulnerables a manos de desarrolladores privados. La destrucción que ocasionó el huracán Katrina fue vista como oportunidad para *rehabilitar* y reconstruir la ciudad para el desarrollo económico. Ante ello, la Relatora Especial de las Naciones Unidas expresó que:

La destrucción de gran parte de las viviendas disponibles en Nueva Orleans después del huracán Katrina también *se consideró una oportunidad para cambiar drásticamente las características urbanas y de las viviendas de la ciudad*. En particular, se demolieron los cuatro complejos de viviendas públicas más grandes de la ciudad, habitados mayormente por afroamericanos, para dar lugar a la reurbanización de comunidades de ingresos mixtos y a otros usos.<sup>101</sup>

La demolición de los cuatro complejos más grandes de la ciudad, conocidos como *The Big 4*, se justificó como *indispensable* por razones de salud y seguridad.<sup>102</sup> La demolición destrozó un tejido de comunidad que había dado sentido a la vida de las personas que allí vivían.<sup>103</sup> Ante ello, la propuesta de reurbanización prevista por el estado de Luisiana, después del huracán Katrina, incluía una reducción significativa en las viviendas públicas en comparación con las que habían antes del evento atmosférico.<sup>104</sup> Lo que en algún momento, fue el complejo de viviendas públicas más grande de la ciudad ahora es un lugar de condominios y urbanizaciones de casas a precios fuera del alcance de la mayoría de los que allí vivían.<sup>105</sup>

Tan sencillo es concluir que la reducción de viviendas públicas produciría un desplazamiento de personas que no tendrían la capacidad económica para identificar una nueva vivienda. Ello generaría una mudanza de personas a otras partes de la ciudad, generalmente más vulnerables para poder asentarse. De hecho, la población sin hogar en Nueva Orleans se duplicó tras el paso del huracán Katrina.<sup>106</sup> Con ello en mente, se ha expresado particular preocupación por “el negocio de reconstrucción”.<sup>107</sup> Ello no es otra cosa que la planifi-

---

99 *Id.*

100 *Id.*

101 Rolnik, *supra* nota 27 (énfasis suplido).

102 *Id.* (los complejos llevaban los nombres de B.W. Cooper, C.J. Peete, Lafitte, y St. Bernard).

103 Tiffany Gardner *et al.*, *No shelter from the storm: reclaiming the right to housing and protecting the health of vulnerable communities in post-Katrina New Orleans*, 11(2) HEALTH AND HUMAN RIGHTS 101, 106 (2009).

104 Rolnik, *supra* nota 27 (citando a Amnesty International, UN-natural disaster: human rights in the Gulf coast, 2010, 6; Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzosos, Mission Report, 5, 28-32).

105 Naomi Klein, *How power profits from disaster*, THE GUARDIAN (6 de julio de 2017), <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/06/naomi-klein-how-power-profits-from-disaster>.

106 Tiffany Gardner *et al.*, *supra* nota 103.

107 Rolnik, *supra* nota 27, en la pág. 18.

cación, financiación y ejecución en manos de empresas privadas de la reconstrucción de viviendas impactadas por fenómenos atmosféricos.<sup>108</sup> Ante ello, el precio de alquiler de una vivienda aumentó un treinta y nueve por ciento en comparación a su valor antes del huracán Katrina.<sup>109</sup> Alrededor de 4,224 unidades de vivienda pública fueron demolidas y reemplazadas por viviendas de familias de clase media.<sup>110</sup> El costo de vivir en la ciudad se hizo imposible para aquellos más vulnerables y el ‘negocio de la reconstrucción’ facilitó la especulación inmobiliaria y el desplazamiento de estas familias pasó de ser temporero, a uno de carácter permanente.<sup>111</sup>

Ante el desplazamiento es indispensable la restitución. Pues, mediante la restitución se pretende evitar la desintegración de las comunidades que históricamente han sido amenazadas por la especulación inmobiliaria.<sup>112</sup> Y es que, para el año 2000, la ciudad de Nueva Orleans contaba con una población de alrededor de 485,00 habitantes.<sup>113</sup> Para julio del 2006, la población mermó a 255,000 habitantes aproximadamente.<sup>114</sup> Para julio de 2015, esta cifra aumentó a 387,000 habitantes aproximadamente.<sup>115</sup> Pero la pérdida de población entre el 2000 al 2006 fue mayormente de la comunidad afroamericana. Las consecuencias para esta comunidad fueron palpables. La clase media afroamericana prácticamente desapareció después del huracán Katrina. De los 175,000 residentes afroamericanos antes del huracán, unos 75,000 de ellos no volvieron.<sup>116</sup> A tales efectos:

African-Americans have long accounted for most of the city’s poor, but before the storm they also made up a majority of its middle class and were well represented among its doctors, lawyers and other professionals. After Katrina, the patterns changed: The poor are still overwhelmingly black, but the affluent and middle classes are increasingly white.<sup>117</sup>

---

108 *Id.* en la pág. 19 (la Relatora comenta que:

[L]a reconstrucción posterior a los desastres tuvo efectos negativos para los más pobres. En los casos más graves, los desastres permitieron un nuevo comienzo “a partir de cero” y sirvieron de excusa a agentes poderosos para destruir viviendas o apoderarse de tierras, lo que no hubiera sido posible en el contexto anterior a los desastres, en que era necesario seguir los procedimientos jurídicos y se debía consultar a los hogares afectados y otorgarles acceso a indemnizaciones).

109 Amy Liu & Allison Plyer, *A Review of Key Indicators of Recovery Two Years After Katrina*, THE NEW ORLEANS INDEX – SECOND ANNIVERSARY SPECIAL EDITION, 1, 6 (2007).

110 Tiffany Gardner *et al.*, *supra* nota 103, en la pág. 105.

111 Martínez Orabona & Vélez Martínez, *supra* nota 43.

112 *Id.*

113 Allison Plyer, *Facts for Features: Katrina Impact*, DATA CENTER RESEARCH, (26 de agosto de 2013), <https://www.datacenterresearch.org/data-resources/katrina/facts-for-impact/>.

114 *Id.*

115 *Id.*

116 Ben Casselman, *Katrina Washed Away New Orleans’s Black Middle Class*, FIVE THIRTY EIGHT (24 de agosto de 2015), <https://fivethirtyeight.com/features/katrina-washed-away-new-orleanss-black-middle-class/>.

117 *Id.*

Naomi Klein consideró que “New Orleans is the disaster capitalism blueprint”.<sup>118</sup> Entiéndase, la ciudad de Nueva Orleans tras el impacto de Katrina fue objeto de lucro por varias industrias poderosas; los servicios esenciales fueron privatizados y la industria petrolera alzó sus precios ante la crisis, lo cual resultó en ganancias sustanciales para la industria.<sup>119</sup> Esto es, entre cosas, lo que Klein nombró como el *shock doctrine*. El término de *shock doctrine* se emplea para describir e identificar “the brutal tactic of using the public’s disorientation following a collective shock ... to push through radical pro-corporate measures, often called ‘shock therapy’”.<sup>120</sup>

El huracán Katrina impactó la ciudad de Nueva Orleans y, con ella, la comunidad afro-estadounidense, y las minorías, quienes sufrieron los daños de manera más directa. La destrucción de los *Big 4*, al igual que la destrucción de los veintinueve bloques de apartamentos en Chile—incluidos en el análisis del acápite D—, sirvió como vehículo para satisfacer la demanda de quienes tenían el poder adquisitivo y social para asentarse en los terrenos de esas comunidades. De habersele otorgado seguridad a todas las maneras de tenencia, las personas afro-estadounidense y las minorías no hubieran tenido la opción de recibir las ayudas económicas para reestablecer sus hogares. Recordemos que muchas de estas ayudas fueron negadas por no ostentar un documento legal que demostrara la seguridad de la tenencia y/o el título de dominio. Por tanto, en el caso de Nueva Orleans, la seguridad de la tenencia, elemento indispensable para una vivienda adecuada, era determinante para la disminución en la cantidad de personas desplazadas.

### B. Barbuda

Para explicar las consecuencias del huracán Irma en el derecho a la vivienda en Barbuda, es necesario hacer un recorrido por la historia del derecho a la tierra en esta isla colonizada por los británicos. Pues, dado al valor cultural e histórico de este derecho, el mismo repercute en la manera en que se desarrollan y se implementan las estrategias de recuperación luego de un desastre natural.

La historia sobre la tenencia de la tierra y el derecho a la vivienda en Barbuda se remonta a sus tiempos de colonización por la corona británica. Gran Bretaña colonizó a Barbuda en el año 1666. Fue entonces cuando la familia inglesa Codrington arrendó la isla para cultivar y almacenar provisiones de plantaciones en la isla de Antigua.<sup>121</sup> Aún ante la

---

**118** Naomi Klein es la autora del libro “The Shock Doctrine”, ganador de premios periodísticos y académicos alrededor del mundo. La autora inventó y desarrolló el término de *shock doctrine* tras años de análisis donde empezó a notar que, en las zonas de desastres,—ya sea por guerras, golpes de estado, ataques terroristas, caídas del mercado o desastres naturales— se empleaban las mismas prácticas de ‘recuperación’. Klein, *supra* nota 105.

**119** *Id.*

**120** Entre otras cosas, el *shock doctrine* está íntimamente entrelazado con el capitalismo del desastre. Véase Joseph E. Stiglitz, *Bleakonomics*, THE NEW YORK TIMES (30 de septiembre de 2007), <https://www.nytimes.com/2007/09/30/books/review/Stiglitz-t.html> (Klein expone que entre los ejemplos de acciones que son parte del capitalismo del desastre están: la acción del gobierno de Sri Lanka ante el tsunami del 2004 de forzar a los pescadores a desalojar el área pesquera para venderla a desarrolladores de hoteles y la acción del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en comenzar una guerra tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York).

**121** Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11.

colonización, los esclavos preservaron sus tradiciones y, entre ellas, estaba el uso común de la tierra.<sup>122</sup> En 1834 la esclavitud fue abolida en todo el imperio británico y desde ese momento la población barbudense comenzó a reclamar sus derechos sobre la tierra frente a la corona británica.<sup>123</sup> Sin embargo, no fue hasta el 1901 que la corona británica reconoció al pueblo barbudense como inquilino de sus propias tierras.<sup>124</sup>

Tiempo después, para el año 1967, Antigua se convirtió en un Estado Asociado de Gran Bretaña y, a su vez, Barbuda se convirtió en una dependencia de Antigua.<sup>125</sup> Esto, de entrada, trajo choques paradigmáticos entre ambas islas, pues Antigua no compartía las visiones de dominio colectivo sobre la tierra que tenía Barbuda. Ello a su vez, se traducían en un miedo de que, en algún momento, ese choque paradigmático produciría desplazamientos poblacionales.<sup>126</sup> Además, el gobierno de Antigua otorgó arriendos a promotores inmobiliarios para construir complejos turísticos en playas que estaban protegidas por su valor ecológico.<sup>127</sup> De hecho, Antigua llegó a autorizar a compañías privadas a extraer arena de las playas de Barbuda para centros turísticos en el Caribe.<sup>128</sup>

No obstante, para el 2004 llegó un nuevo gobierno a Barbuda que reconoció la importancia de la tierra común.<sup>129</sup> Como consecuencia, en el 2007 entró en vigor la *Ley de tierras de Barbuda*.<sup>130</sup> En ella se estipula que, “toda la tierra de Barbuda es propiedad común del pueblo de Barbuda” y, además, “ninguna tierra en Barbuda puede ser vendida”.<sup>131</sup> Entiéndase, esta ley limita el uso privado de la tierra al darle la característica de *común*. Se disponía que “cada persona en Barbuda que pueda probar su ascendencia familiar en la isla tiene el derecho inalienable a tres parcelas de tierra: un derecho perpetuo a una parcela residencial y un arrendamiento de [noventa y nueve] años sobre una parcela para uso agrícola y con fines comerciales limitados”.<sup>132</sup> La tierra se podía arrendar para proyectos grandes, pero para esto se necesita el aval del pueblo y del Consejo de Barbuda, cuerpo legislativo local.<sup>133</sup>

Sin embargo, este derecho fue amenazado en el año 2014 con el cambio de gobierno. Asumió el poder el primer ministro, Gaston Browne, quien desmanteló la Ley de Tierras de Barbuda y creó la *Ley de Paradise Found*,<sup>134</sup> para permitir a los inversionistas, con gran po-

---

122 *Id.*

123 *Id.* (los autores discuten sobre el origen de la titularidad y la lucha de los residentes de Barbuda desde 1834 por reclamar la propiedad).

124 *Id.*

125 *Id.*

126 *Id.*

127 *Id.*

128 *Id.*

129 *Id.*

130 The Barbuda Land Act, No. 23 of 2007, <http://extwprlegis1.fao.org/docs/pdf/ant78070.pdf>.

131 *Id.* en la §3 y §5 (traducción suplida).

132 Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11.

133 Kenneth A. Gould & Tammy L. Lewis, *Green Gentrification and Disaster Capitalism in Barbuda*, 50 NACLA REPORT ON THE AMERICAS 148 (2018).

134 Paradise Found Project Act, 2015.

der adquisitivo, construir un complejo turístico de lujo.<sup>135</sup> Este cambio de paradigma sobre la tierra se profundizó aún más con el paso del huracán Irma por el Caribe en el 2017.<sup>136</sup>

Tras el huracán Irma en 2017, el noventa y cinco por ciento de los edificios de Barbuda quedaron destruidos.<sup>137</sup> Los académicos sostienen que el gobierno obligó a los barbudenses a abandonar la isla para “impulsar el desmantelamiento del sistema de propiedad comunal de la tierra, un esquema de privatización que se había planificado mucho antes del huracán”.<sup>138</sup> Nuevamente, el término que se comienza a utilizar académicamente para ello es *disaster capitalism*, fenómeno que describe cómo “las élites ricas explotan la crisis, como la que se presenta ante desastres naturales, para cosechar ganancias y profundizar la desigualdad mientras las poblaciones afectadas aún están en estado de conmoción”.<sup>139</sup> Esto fue justamente lo que se hizo inmediatamente después que el huracán Irma impactó Barbuda.<sup>140</sup> Asimismo ocurrió en Nueva Orleans tras el paso del huracán Katrina.

De igual manera, y cónsono con el *disaster capitalism*, los académicos alertan sobre el llamado *green recovery*. Enfatizamos que, tras el paso del huracán Irma, las políticas económicas de Barbuda tomaron un giro “hacia el capital extranjero, a la búsqueda de emprendedores, a la propiedad privada y el empleo en el sector privado”.<sup>141</sup> En síntesis, este tipo de recuperación está basada en atraer turismo e inversión por parte de la élite global.<sup>142</sup> Este modelo se articuló por primera vez después del huracán Irma cuando en Barbuda no quedaban ciudadanos, ya que estos fueron trasladados a Antigua por cuestiones de seguridad. Fue ahí que el gobierno aprovechó para anunciar los planes de privatización de la tierra.<sup>143</sup> Desde entonces, bajo el paleo del gobierno nacional, Barbuda debía ser considerado como un destino de lujo.

La consecuencia de esta política de recuperación es el desplazamiento de los residentes de Barbuda sobre las tierras colectivas.<sup>144</sup> Este fenómeno de desplazamiento, como consecuencia del *green recovery*, se conoce como *green gentrification*.<sup>145</sup> A grandes rasgos, la

135 Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11.

136 *Id.* Véase Melissa Noel, *Inside The Fight for Barbuda's Communal Land and Culture*, HUFFPOST (12 de marzo de 2020), [https://www.huffpost.com/entry/barbuda-hurricane-irma-communal-land\\_n\\_5e6123b9c5b62d-548c9ebe52](https://www.huffpost.com/entry/barbuda-hurricane-irma-communal-land_n_5e6123b9c5b62d-548c9ebe52); *Antigua and Barbuda: Barbudans Fighting for Land Rights*, HUMAN RIGHTS WATCH (12 de julio de 2018), <https://www.hrw.org/news/2018/07/12/antigua-and-barbuda-barbudans-fighting-land-rights>.

137 Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11 (cabe señalar que, después del huracán Irma, el control absoluto de Barbuda lo tiene el gobierno nacional, Antigua, y no el Consejo de Barbuda).

138 *Id.*

139 Rebecca Boger & Sophia Perdikaris, *After Irma, Disaster Capitalism Threatens Cultural Heritage in Barbuda*, NORTH AMERICAN CONGRESS ON LATIN AMERICA (11 de febrero de 2019), <https://nacla.org/news/2019/02/12/after-irma-disaster-capitalism-threatens-cultural-heritage-barbuda> (traducción suplida).

140 *Id.*

141 Gould & Lewis, *supra* nota 133.

142 *Id.* en la pág. 149.

143 *Id.*

144 *Id.*

145 Sobre el *green gentrification* o gentrificación ambiental:

La gentrificación ambiental, a su vez, es un término utilizado por los científicos sociales pero no está relativamente examinado en la literatura jurídica. El término se utiliza para referirse al proceso por el cual las mejoras en el medio ambiente sirven como impulso para la gentrificación. El ciclo es

gentrificación se refiere a los cambios en una comunidad que ocurren a consecuencia del traslado de un grupo de personas de ingresos altos a lugares donde habitan personas de ingresos menores y en donde, a consecuencia del traslado, se alteran, entre otras cosas, la cultura, la demografía, la manera de vivir, la economía y el entorno original de la comunidad.<sup>146</sup> El término *green* trae consigo un cargar de conciencia ambiental. Este supone que la recuperación, luego de un desastre natural, esta enfocada en los recursos naturales, con conciencia ambiental para el mejoramiento de la comunidad.<sup>147</sup>

Ante ello, los autores expresan que la actual élite busca los medios de desarrollo bajo consideraciones ambientales sin tener que sacrificar el lujo— “the conscious elites seek ‘eco-luxury’”.<sup>148</sup> Este enfoque de recuperación es un enfoque irónico. A tales efectos, el Informe de las América del *North American Congress on Latin America* para el 2018 expone que “[d]isaster fueled by anthropogenic climate change create opportunities to remake the world in ways that benefit those most responsible for climate change, intensifying climate injustice”.<sup>149</sup> Por un lado, el surgimiento de los fenómenos naturales se da a consecuencia del cambio climático y, por otro, se benefician de este los protagonistas del propio fenómeno. De hecho, esta es una realidad que exacerba la injusticia climática y social. En síntesis, el *green recovery* tiene como filosofía hacer un mal menos malo.

La situación del *green recovery*, y sus efectos del *green gentrification* se dan justamente porque son reconocidas y legitimadas por el mismo sistema gubernamental de ley y orden. Esto se debe a que el Primer Ministro usó la angustia del huracán Irma como oportunidad para enmendar la Ley de Tierra, la cual elimina los derechos comunales sobre la tierra, permitiendo su privatización.<sup>150</sup> Además, el Primer Ministro de Barbuda enunció que la única manera de ayudar a la recuperación era convirtiendo los activos de las tierras en capital para que estos se utilizaran como garantía para préstamos bancarios.<sup>151</sup> En palabras sencillas, el Primer Ministro entendió que sólo la tenencia absoluta de la propiedad aliviará los problemas de la tierra. De hecho, los recientes subsidios para aliviar los efectos del desastre y ayudar con la recuperación de la infraestructura llegan a través de inversionistas privados.<sup>152</sup> Esto es indicativo de que la tenencia de la tierra y el derecho a

---

sencillo: a medida que se hagan mejoras ambientales en la comunidad, un gran número de personas encontrarán deseables la comunidad, lo que resultará en un aumento de precios a la vivienda y, por ende, en impuestos sobre la propiedad. En los vecindarios donde el promedio de ingreso es bajo, los residentes existentes a menudo carecen de la capacidad para aguantar el aumento en costo, debido a las mejoras ambientales, y tienen la necesidad de relocizarse.

Sarah Fox, *Environmental Gentrification*, 90 U. COLO. L. REV. 803, 811 (2019) (traducción suplida).

146 *Id.* en la pág. 805.

147 *Id.* en la pág. 804.

148 *Id.* en la pág. 152.

149 *Id.*

150 Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11 (para el año 2018 la Ley de Tierras del 2007 se enmendó. La nueva Ley, permite que haya titularidad privada individual de la tierra. Las parcelas serán vendidas a sus poseedores por \$1 USD); Véase Barbuda (Amendment) Act, Ley Núm. 7 del 2018 <http://laws.gov.ag/wp-content/uploads/2019/02/No.-7-of-2018-Barbuda-Amendment-Act-2018.pdf>.

151 *Id.*

152 Gould & Lewis, *supra* nota 133, en la pág. 152.

la vivienda está supeditado a intereses privados e individuales, los cuales son legitimados por las leyes.

Académicos sugieren que las soluciones para problemas sobre la tierra están y deben encontrarse en otras formas jurídicas distintas a propiedad absoluta individual.<sup>153</sup> Entre ellas, se sugieren las cooperativas y fideicomisos, los cuales sirven como instrumento para contrarrestar desplazamientos y asegurar la asequibilidad permanente de la vivienda en mercados hostiles.<sup>154</sup> Para ejemplificar esas soluciones destacan el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en Puerto Rico. Este fideicomiso es el primer ejemplo de un fideicomiso comunitario de la tierra en América Latina y el Caribe.<sup>155</sup> “La propiedad comunal de la tierra ha permitido a los residentes de Barbuda mantener un modelo de desarrollo radicalmente diferente a las otras islas del Caribe, con estricto control comunitario sobre el desarrollo y la protección de los recursos naturales, mientras se fortalecen para enfrentar el cambio climático”.<sup>156</sup> Actualmente, siguen luchando para poder contrarrestar los intereses privados de la tierra, los cuales son incompatibles con las tradiciones culturales barbudenses.

### C. Puerto Rico

El 20 de septiembre de 2017 marcó un antes y un después para Puerto Rico. La isla fue azotada por el huracán María. Este evento atmosférico cobró la muerte de 4,645 personas.<sup>157</sup> Además, alrededor de 472,000 viviendas fueron afectadas, de las cuales 70,000 fueron totalmente destruidas.<sup>158</sup> Como destacamos anteriormente, las personas más afectadas fueron las que vivían en asentamientos informales.<sup>159</sup>

En Puerto Rico, las viviendas informales comenzaron a construirse por el rápido proceso de industrialización. Entre las décadas del 1930 y 1940, los campesinos puertorriqueños emigraron a la ciudad.<sup>160</sup> Al llegar a la ciudad comenzaron a construir sus casas, de madera y zinc, en terrenos vacíos, usualmente cerca de la costa.<sup>161</sup> En 1945 se aprobó una ley en Puerto Rico que afectó a estas comunidades.<sup>162</sup> Las mismas fueron desplazadas de sus hogares ya que las tierras eran consideradas “no habitables”.<sup>163</sup> Entre estas comunidades se encontraban la comunidad del Caño Martín Peña (en adelante, “CMP”). Para un mejor entendimiento sobre la figura del fideicomiso y su pertinencia como primer fideicomiso de

<sup>153</sup> Algoed & Carmona Báez, *supra* nota 11.

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> *Id.*

<sup>156</sup> *Id.*

<sup>157</sup> Sosa Pascual, *supra* nota 12.

<sup>158</sup> García López, *supra* nota 13.

<sup>159</sup> Line Algoed & María Hernández Torrales, *The land is ours*, 1 RADICAL HOUSING JOURNAL 29, 30 (2019) (por informalidad se entiende aquellas viviendas que no gozan de titularidad formal de la tierra, no tienen permisos para construcción, no siguen unos códigos de construcción y/o se asientan en tierras vulnerables ecológicamente) (traducción suplida).

<sup>160</sup> *Id.*

<sup>161</sup> *Id.* en la pág. 32.

<sup>162</sup> *Id.* (Puerto Rico Eradication of Slums Act del 1945.)

<sup>163</sup> *Id.*

la tierra en América Latina y el Caribe es necesario explicar la historia del CMP.

Al principio del año 2000, los residentes del CMP se organizaron y crearon el primer Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña ( en adelante, "FCMP").<sup>164</sup> "El [FCMP] es un instrumento que regula la tenencia de la tierra por medio de la titularidad colectiva de la tierra y el derecho individual de superficie".<sup>165</sup> Esta figura se crea con el propósito de evitar la gentrificación.<sup>166</sup> Actualmente, la tierra perteneciente al CMP no puede ser vendida, y de esta forma se protege a la comunidad de desahucios y expropiaciones.<sup>167</sup> Alrededor de 25,000 personas viven en el área del caño y están distribuidas en ocho comunidades.<sup>168</sup> Siete de las ocho comunidades se unieron para crear el FCMP en busca de soluciones a los problemas estructurales que enfrentaban.<sup>169</sup> Tras varios años de reuniones y actividades entre residentes se transformó el proyecto ENLACE.<sup>170</sup> Este proyecto es liderado por miembros de las ocho comunidades, conocida como G8.<sup>171</sup> El Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña creado por la Ley 489-2004, fue concebido por los residentes y contiene estrategias para atacar las condiciones de marginalización e integración de la comunidad con la ciudad y proveer viviendas a familias afectadas.<sup>172</sup> La corporación de ENLACE es la encargada de llevar a cabo el Plan de Desarrollo con los recursos del gobierno dentro de un periodo de veinte a veinticinco años con la participación de los residentes y sectores públicos y privados. La Ley 489-2004 también creó el FCMP. En ella, se dispuso que la tierra en la cual se ubican las ocho comunidades pasaría a manos de ENLACE y, a su vez, de ENLACE al FCMP.<sup>173</sup>

**164** *Id.* en la pág. 30

**165** *Id.* (traducción suplida).

**166** *Id.*

**167** *Id.*

**168** Las ocho (8) comunidades del Caño son: (1) Las Monjas; (2) Israel y Bitumul; (3) Barrio Obrero Marina; (4) Buena Vista Hato Rey; (5) Parada 27; (6) Barrio Obrero- San Ciprián; (7) Buena Vista Santurce, y (8) Cantera. Véase, GRUPO DE LAS OCHO COMUNIDADES AL CAÑO MARTÍN PEÑA, <http://g8pr.org/quienes-somos/la-empresa/> (última visita 16 de mayo de 2021).

**169** Algoed & Hernández Torrales, *supra* nota 159 en la pag. 32.

**170** ENLACE se crea como una corporación y es una entidad gubernamental independiente la cual pone en marcha la política pública del dragado y busca el bienestar de las ocho comunidades que forma en Caño. El Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña es:

[L]a sombrilla que recoge las entidades que trabajan juntos para lograr el dragado de las 3.7 millas del Caño Martín Peña y el redesarrollo de las ocho comunidades que lo bordean, contribuyendo así a la transformación de la ciudad.

ENLACE es impulsada por la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, el G-8 y el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, además de un nutrido grupo de numerosos aliados, que incluyen universidades, fundaciones, empresas y organismos gubernamentales.

Véase CAÑO 3.7, <http://cano3punto7.org/nuevo/> (última visita 23 de septiembre de 2020).

**171** GRUPO DE LAS OCHO COMUNIDADES, <http://g8pr.org/conocenos/quienes-somos/> (última visita 16 de mayo de 2021) (G8 es una organización sin fines de lucro en la cual se reúne el liderato de las ocho comunidades que conforman el Caño. Estos líderes son escogidos en asamblea comunitaria anualmente).

**172** Algoed & Hernández Torrales, *supra* nota 159 en la pág. 30.

**173** *Id.* en la pág. 34.

Desde la perspectiva de la titularidad, la tierra del CMP es tratada como una herencia común, no como una posesión individual.<sup>174</sup> Aquí, la tierra se saca permanentemente del mercado y se le da a los miembros del FCMP o se instituye un derecho de superficie en donde sus residentes son dueños de la estructura.<sup>175</sup> La relación entre la titularidad colectiva de la tierra y la titularidad individual de la estructura es regulada por el derecho a superficie.<sup>176</sup> Esto se hace mediante una escritura del derecho a superficie. Este derecho es un derecho hereditario, el cual, además, se puede vender, ceder o hipotecar.<sup>177</sup> De esta manera se les provee la alternativa a estas familias a tener un acceso en forma de crédito.<sup>178</sup>

Tras el paso del huracán María, setenta y cinco familias del CMP se quedaron sin hogar y alrededor de 1,200 familias perdieron el techo o su techo sufrió daños.<sup>179</sup> El setenta por ciento del área del CMP se inundó con agua contaminada.<sup>180</sup> No obstante, con la ayuda de alrededor de 700 voluntarios, colaboradores y organizaciones, los daños mayores se atendieron.<sup>181</sup>

Es a partir del impacto que se produjo sobre el CMP que el Gobierno de Puerto Rico comenzó a utilizar los daños y la salubridad del área como vehículo para relocalizar a sus residentes.<sup>182</sup> El gobierno local presentó la informalidad de la vivienda como una opción. Entiéndase, los residentes de las viviendas informales en la isla vivían en la informalidad para evadir los costos y la burocracia de una vivienda formal.<sup>183</sup> Sin embargo, la informalidad no es más que la necesidad de tener una vivienda y un techo por la falta de alternativas *formales* que la garanticen.<sup>184</sup> Ante ello, el Gobierno aprovechó las consecuencias del huracán María como vehículo para sacar a estas comunidades y familias viviendo en informalidad con la excusa de que no era seguro vivir allí en la eventualidad de que otro evento atmosférico se suscitara en la isla.<sup>185</sup> En otras palabras, se presentaron las consecuencias del huracán María como una oportunidad para eliminar la informalidad.

Tras el huracán María, la académica y teórica Naomi Klein visitó la isla en el año 2017. Klein destacó que el capitalismo del desastre es inherente en la isla. Además, expresó, en un párrafo que vale la pena exponer en su totalidad, que la isla está inmiscuida en una mezcla de discriminación, pobreza, corrupción, desconfianza en las instituciones gubernamentales, crisis económica, quiebra, entre otras que exacerban el *disaster capitalism*:

Where you have overwhelmingly black and brown communities, an economic crisis or natural disaster becomes the pretext to just do away with any pretense of self-government, of democracy, and impose austerity mea-

---

<sup>174</sup> *Id.*

<sup>175</sup> *Id.*

<sup>176</sup> *Id.* en la pág. 36.

<sup>177</sup> *Id.*

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> *Id.* en la pág. 38.

<sup>180</sup> *Id.*

<sup>181</sup> *Id.*

<sup>182</sup> *Id.* en la pág. 39.

<sup>183</sup> *Id.* en la pág. 40.

<sup>184</sup> *Id.* en la pág. 41.

<sup>185</sup> *Id.*

*sure*s. So-called 'structural adjustment programs' are often done in the aftermath of a shock, to take advantage of people's state of emergency; the fact is that it's really hard to engage in any kind of political participation when you have to wait in line three hours for food and water. *To just stay alive is a full-time job.*<sup>186</sup>

El entonces gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares, para el año 2018, expresó que en las últimas décadas había surgido una merma poblacional significativa, lo que produjo un gran inventario de viviendas disponibles en posesión de los bancos.<sup>187</sup> Esto da a entender que Rosselló Nevares pretendió que estas comunidades obtuviesen una vivienda *formal* sin tener acceso a las alternativas formales. Pero, el problema no ha sido la escasez o no de viviendas formales, sino más bien la falta de acceso a ellas. Por falta de acceso me refiero a aquellos factores socioeconómicos que limitan, y en ocasiones imposibilitan, a las personas vulnerables a tener acceso a una vivienda no informal, por lo que la informalidad no es una opción es una necesidad.

Existen cinco factores que constituyen una barrera para que las familias de sectores medios obtengan acceso a la vivienda del subsidio, estos son: (1) falta de ahorros; (2) acceso a información; (3) titularidad de terreno; (4) financiamiento, y (5) discrimen.<sup>188</sup> Sobre la falta de ahorros hay que destacar que, sin ahorros no se tiene acceso al catálogo de viviendas formales disponibles. Tampoco se tienen disponibles recursos profesionales de consejería (como lo sería un contable, abogado, constructor, etc.). Sobre el segundo factor en cuanto al acceso a la información, si la persona no tiene el conocimiento propio de cómo son los procesos bancarios y legales sobre la adquisición o construcción de una vivienda, no podrá tener acceso a la formalidad. Además, la información también se refiere a aquellos beneficios, subsidios o ayudas económicas y/o sociales a los cuales se podría cualificar para obtener una vivienda. El tercer factor consiste en la titularidad del terreno; es decir, la falta de un pedazo de tierra en la cual construir una vivienda imposibilita el acceso a la misma. Por esto, las personas rescatan terrenos o propiedades baldíos y/o desocupados para asentarse en ellos. De hecho, a este factor es atribuible la falta de título sobre una propiedad o terreno que ha pasado a manos de los herederos. Se sabe que, cuando se trata de viviendas familiares la persona llamada a heredar usualmente no realiza los trámites correspondientes para reclamar la herencia legalmente y obtener el título en concepto de dueño.<sup>189</sup> Nótese que:

---

<sup>186</sup> Oliver Laughland, *I'm not fatalistic: Naomi Klein on Puerto Rico, austerity and the left*, THE GUARDIAN (8 de agosto de 2018), <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/08/naomi-klein-interview-puerto-rico-the-battle-for-paradise> (énfasis suplido).

<sup>187</sup> Algoed & Hernández Torrales, *supra* nota 159 en la pág 41 (cabe destacar que, entre los meses de octubre 2017 y febrero 2018 alrededor de 400,000 personas se marcharon de la isla).

<sup>188</sup> Véase Michelle Cáceres, *Barreras legales de acceso a la vivienda social en la comuna de Santiago*, 24(36) REVISTA DE ARQUITECTURA 40 (2019), para conocer cómo los primeros tres factores son tratados en el contexto de dos comunidades en Chile.

<sup>189</sup> A manera de ilustración:

Doña Guillermina vive en la misma casa desde 1959. El huracán María causó mucho daño a su vivienda, ubicada en Salinas, hasta el punto de hacerla casi inhabitable. Ella tiene derechos de herencia sobre la residencia desde que sus padres fallecieron, y sus hermanos y hermanas acordaron

*La informalidad jurídica es el diario vivir en nuestro andamiaje sociocultural y la cotidianidad puertorriqueña.* Muchos de los comuneros hereditarios que han sufrido los daños a las propiedades donde habitan, no pueden reclamar las ayudas gubernativas para el alivio del desastre, debido a que no han realizado la repartición de las herencia, y por consiguiente, la escritura no prosigue el tracto sucesivo entre los herederos para probar su titularidad como exige FEMA.<sup>190</sup>

Ante ello, la persona se ve imposibilitada a tener un acceso formal a su vivienda. Para ilustrar cómo el punto (2) y (3) convergen y afectan el derecho a la vivienda, es beneficioso abordar el programa R3. Anteriormente se mencionó que, bajo el Plan de Acción, se creó el programa R3 para la reparación, reconstrucción o reubicación de viviendas de las familias afectadas por el huracán María. El Gobierno de Puerto Rico informó en junio de 2020 que alrededor de 3,000 familias habían solicitado la ayuda del programa R3.<sup>191</sup> No obstante, para esa misma fecha el R3 “no ha[b]ía logrado la reparación, reconstrucción o relocalización de vivienda alguna”.<sup>192</sup> Según, la directora de la organización Ayuda Legal Puerto Rico, Ariadna Godreau-Aubert, “la escasa participación de los afectados se debe, entre otras cosas, a la poca promoción de la iniciativa; *al limitado acceso a Internet de la población afectada, necesario para solicitar la ayuda; y a las exigencias burocráticas incluyendo los títulos de propiedad*”.<sup>193</sup> El programa R3 exige que el solicitante tenga un título de propiedad. Como se ha destacado anteriormente, un gran número de personas carecen de un título formal de propiedad. Es por ello que, “[a]nte los problemas de titularidad que se anticipaban, se estableció un Programa de Autorización de Títulos, en paralelo con el R3, con la misión de resolver estos problemas legales de las viviendas”.<sup>194</sup> Alrededor de un “[treinta y tres por ciento] de los solicitantes al programa fue[ron] referido[s] a esta iniciativa complementaria”.<sup>195</sup> Godreau-Aubert, expresó al respecto que, para lograr obtener un título de propiedad, las familias “puede[n] estar en un limbo por más de un año”.<sup>196</sup> Ello

---

dejarla vivir en ella. Sin embargo, al solicitar ayuda a FEMA, se la negaron ya que no podía probar que era la dueña de la casa. Esta no está en el registro de la propiedad y tampoco tenía otros documentos legales para probarlo, *un hecho muy común y legal en Puerto Rico.*

Rebeca Dorna, *Sin título de propiedad, puede apelar a FEMA*, SERVICIOS LEGALES (22 de marzo de 2019), <https://www.servicioslegales.org/si-no-tiene-titulo-de-propiedad-puede-apelar-a-fema/> (énfasis suplido).

**190** José Ocasio, *La titularidad propietaria: Su formalidad opresiva en un Puerto Rico post-María*, 87 REV. JUR. UPR 1021, 1033 (2018) (citando a Rebecca Banuchi, *Llueven las denegatorias de asistencia por parte de FEMA en Puerto Rico*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (5 de febrero de 2018), <http://periodismoinvestigativo.com/2018/02/llueven-las-denegatorias-de-asistencia-por-parte-de-fema-en-puerto-rico/>).

**191** Ricardo Cortés Chico, *El programa de reparación, reconstrucción y relocalización de viviendas registra pocas solicitudes*, EL NUEVO DÍA (18 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/el-programa-de-reparacion-reconstruccion-y-relocalizacion-de-viviendas-registra-pocas-solicitudes/>.

**192** *Id.*

**193** *Id.*

**194** *Id.*

**195** *Id.*

**196** *Id.*

hace más difícil y frustrante el proceso de obtener ayuda para lograr una vivienda digna, “[l]a gente no va a poder seguir esperando”.<sup>197</sup>

El cuarto factor es el financiamiento. Muchas de las personas en asentamientos informales no tienen acceso a los bancos, específicamente por la falta de crédito económico de estas personas. De ordinario, un banco no otorga un préstamo a una persona que no tenga crédito bancario. De otorgarlo, el interés que cobraría el banco sería muy alto, con lo que probablemente sea un principal bajo. Esto sería una carga tan onerosa para la persona que muy probablemente termine lacerando otros derechos humanos. Finalmente, el quinto y último factor es el discrimen. Las personas en asentamientos informales son sujetas a discrimen por su condición social y económica—muchas veces esto viene plagado con un discrimen racial-étnico. Agentes *de a pie* y agentes profesionales, como banqueros, abogados y otros, discriminan contra estas personas. Por el discrimen que sufren estas personas se les cierran las puertas a ayudas legales, financieras y sociales. Los eventos telúricos ocurridos en Puerto Rico para enero 2020 son un ejemplo de cómo el discrimen priva de la oportunidad al acceso a la vivienda. Ello será tema de análisis en los párrafos que proceden.

Durante los meses de diciembre de 2019 y enero de 2020, Puerto Rico fue objeto de múltiples eventos telúricos. Estos afectaron especialmente el área sur de la isla. Actualmente, cientos de personas se encuentran en refugios temporeros y edificios completos han sido desalojados.<sup>198</sup> Específicamente:

Hay dieciséis refugios del Departamento de la Vivienda, para un total de 2,039 personas refugiadas. Esto incluye cinco campamentos base: 362 personas en Ponce, 353 en Guayanilla, 253 en Peñuelas, 200 en Guánica y 124 en Yauco. Hay 2,783 refugiados fuera de los campamentos base, que el gobierno considera un *campamento informal*. En algunos casos, son grupos de ciudadanos en un mismo espacio o personas durmiendo bajo toldos fuera de sus viviendas.<sup>199</sup>

No obstante, Godreau-Aubert estima que el número de desplazados por los terremotos asciende a 20,000 personas.<sup>200</sup> Este desplazamiento se considera una “migración no forzada ni deseada, sino impuesta por la confluencia del desastre con la incapacidad del Estado”.<sup>201</sup> Ello se debe a las deficiencias de servicios básicos y necesarios y a la falta de políticas de desarrollo sostenibles que enfrentan estas comunidades informales y que, frente a los desastres naturales, se hacen visibles.<sup>202</sup> Se ha entendido que, ante este desplazamiento por los eventos telúricos, el gobierno local falló “al no establecer políticas y

---

197 *Id.*

198 Martínez Orabona & Vélez Martínez, *supra* nota 43.

199 Adriana De Jesús Salamán, *En la mira del Gobierno las casas repositadas para damnificados de terremotos*, NOTICEL (24 de enero de 2020), <https://www.noticel.com/top-stories/gobierno/ahora/20200124/en-la-mira-del-gobierno-las-casas-reposeidas-para-damnificados-de-terremoto/>.

200 *Id.*

201 Martínez Orabona & Vélez Martínez, *supra* nota 43.

202 *Id.*

procedimientos para la asistencia humanitaria e integración de los desplazados”.<sup>203</sup> Como alternativa a la destrucción de viviendas, y en aras de darle techo a las personas refugiadas, se contempló que el gobierno elaborará un inventario de las propiedades reposeídas por los bancos.<sup>204</sup> Ello, con el propósito de que las familias desplazadas pudieran obtenerlas.<sup>205</sup> Pero, teniendo en cuenta que uno de los principios internacionales sobre el derecho a la vivienda es que el Estado facilite el retorno de estas personas a sus viviendas, la alternativa de las viviendas reposeídas puede ser una opción a corto plazo.<sup>206</sup> Sin embargo, a corto plazo, esta opción es también conflictiva. Si se entiende que las personas refugiadas no tienen acceso a las alternativas formales, como en efecto muchos no tienen, esta alternativa no sería viable. Pues, como sabemos, los bancos requieren requisitos de crédito económico y dinero líquido que, ante esta situación de desastre natural, muchas familias carecen.<sup>207</sup> Además, teniendo en cuenta que parte del principio de restitución busca evitar que se desintegren comunidades y los vínculos culturales que de ella se forjan a causa de desastres naturales,<sup>208</sup> reubicar a estas personas en viviendas totalmente nuevas y en lugares que probablemente no sean lo que han conocido violaría otros derechos humanos tales como el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a la educación, asistencia médica, a la propiedad—individual o colectiva—, a elegir su residencia en el territorio de un Estado, entre otros.

A manera de ilustración, en el municipio de Yauco se identificaron dieciséis viviendas reposeídas en una urbanización con control de acceso, cuyo desarrollador no completó.<sup>209</sup> El Alcalde de Yauco las identificó para que sirvieran como vivienda temporera para los damnificados de los sismos.<sup>210</sup> Ante ello, los actuales residentes de esa urbanización objetaron la alternativa propuesta. En específico, los residentes hicieron planteamientos de clase social y de seguridad.<sup>211</sup> Uno de los residentes expresó que “[e]l nivel de la tranquilidad que yo buscaba cuando compramos esta propiedad—porque sabemos que estaba inasequibles para ciertas clases sociales—pues mira... me lo vas a echar por el piso”.<sup>212</sup> Otros residentes reconocieron que no son apáticos a la realidad que viven esas familias, pero “hay otros lugares donde los bancos tienen cientos de propiedades que han sido expropiadas”.<sup>213</sup> En fin,

---

203 *Id.*

204 De Jesús Salamán, *supra* nota 199.

205 *Id.*

206 HUMAN RIGHTS AND NATURAL DISASTERS - OPERATIONAL GUIDELINES AND FIELD MANUAL 43 (Brookings-Bern Project on Internal Displacement) (2008).

207 Naciones Unidas, *supra* nota 24 (se estima que “[l]os accesibles financiamientos de la vivienda a través de las hipotecas ha[n] tenido buena respuesta con los gobiernos pero en la mayoría de los casos es únicamente factible para los grupos de ingresos medios y altos sobre los más necesitados que componen del 60% al 80% de la población [global]”).

208 Martínez Orabona & Vélez Martínez, *supra* nota 43.

209 Ayeza Díaz Colón, *Pulso por vivienda temporal para damnificados por sismos*, EL VOCERO (17 de enero de 2020), [https://www.elvocero.com/gobierno/pulso-por-vivienda-temporal-para-damnificados-por-sismos/article\\_b4c39ab4-38d2-11ea-963a-fbd5226a6f47.html](https://www.elvocero.com/gobierno/pulso-por-vivienda-temporal-para-damnificados-por-sismos/article_b4c39ab4-38d2-11ea-963a-fbd5226a6f47.html).

210 *Id.*

211 *Id.*

212 *Id.*

213 *Id.*

reubicar a las personas refugiadas en viviendas repositadas probablemente cumpliría con cinco de los siete elementos que los Estados deben poner en práctica para garantizar el disfrute a una vivienda adecuada.<sup>214</sup> Los siete elementos para una vivienda adecuada son: (1) seguridad jurídica de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (3) gastos soportables; (4) habitabilidad; (5) asequibilidad; (6) lugar, y (7) adecuación cultural.<sup>215</sup> No obstante, uno de los elementos para una vivienda adecuada es la *asequibilidad y adecuación cultural* y no es una vivienda adecuada “si el costo amenaza o limita a los ocupantes de disfrutar otros derechos humanos”.<sup>216</sup>

Además, sobre la adecuación cultural se establece que “no es una vivienda adecuada si no [se] respeta y [no se] toma en cuenta la expresión de identidad cultural”.<sup>217</sup> ¿Qué identidad cultural o seguridad pueden tener los refugiados de los sismos si ni tan siquiera se han asentado en la urbanización temporera y ya se les está discriminando? Recalcamos que “[l]a vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo”.<sup>218</sup> Hay consideraciones más allá que un techo para poder garantizar una vivienda adecuada. El traslado de las familias refugiadas a urbanizaciones donde, como establecido anteriormente, son discriminadas no debe tomarse someramente.

Así pues, se debe entablar un diálogo entre refugiados y las personas en poder gubernamental para auscultar si las personas refugiadas desean ser trasladadas fuera de sus entornos culturales. De ser así, el diálogo entre los residentes de urbanizaciones con viviendas disponibles debe entablarse con las personas en poder. Recordemos que el FCMP no se hubiera logrado sin el diálogo entre sus residentes y agentes del gobierno. Innumerales reuniones fueron llevadas a cabo para poder lograr lo que hoy se conoce como el primer Fideicomiso de América Latina. Este diálogo es esencial en la isla para atender las necesidades de las personas afectadas a raíz de un desastre natural y para que se garantice su derecho a una vivienda adecuada. De ordinario, el diálogo por parte de los agentes gubernamentales es unidireccional. Es imperante que, ante situaciones de desastres naturales y ante cualquier asunto que repercuta en los derechos de las personas, el diálogo sea multidireccional.

#### D. Chile

El Chile moderno ha tomado un giro desde los últimos diez años. Esto se debe a los procesos sociales, los cuales son liderados mayormente por estudiantes y ciudadanos que exigen un cambio al gobierno.<sup>219</sup> La tenencia de la tierra en Chile ha sido objeto de grandes batallas, como lo ha sido en gran parte de Latinoamérica.<sup>220</sup> Desde el nacimiento de la Re-

---

<sup>214</sup> Véase Red-DESC, *Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> (última visita 16 de mayo de 2021).

<sup>215</sup> *Id.*

<sup>216</sup> Naciones Unidas, *supra* nota 24, en la pág. 1.

<sup>217</sup> *Id.*

<sup>218</sup> *Id.*

<sup>219</sup> ANA SUGRANYES ET AL., *LA VIVIENDA, ENTRE EL DERECHO Y LA MERCANCÍA* 25-35 (2014).

<sup>220</sup> *Id.* en la pág. 26.

pública de Chile, el liberalismo era tan imperante en la política que repercutió en lo social y en la forma de ver la tierra.<sup>221</sup> La tierra era concebida desde la propiedad individual, y así se le reconoció como derecho fundamental, el cual fue confirmado por la Constitución del gobierno militar para el año 1980.<sup>222</sup>

Es importante notar que los conceptos sobre la *propiedad individual* y la *libre circulación de bienes* se han establecido dentro del *ADN institucional* de Chile.<sup>223</sup> Y es que, “[e]l artículo 19 de la Constitución Política de la República, contiene una numeración taxativa en la cual se establece el catálogo de Derechos Fundamentales. Dentro de sus veintiséis numerales establece, entre otros, el derecho de propiedad, sin embargo, no existe un reconocimiento expreso del derecho a la Vivienda”.<sup>224</sup> El mismo gobierno, a través de alguno de sus diputados, establece que reconocer el derecho a la propiedad pero no el derecho a la vivienda sustenta la sobre ideologización neoliberal que impera en la Constitución y, por consiguiente, en la sociedad.<sup>225</sup> Debido a ello, se coartan en el país las experiencias de la propiedad en suelo colectivo. Ante esta realidad, algunas comunidades y territorios persistieron de manera extrainstitucional en la realización de experiencias en propiedad colectiva.<sup>226</sup> Aun cuando había instrumentos que viabilizaban la propiedad colectiva como la alternativa al problema de la tierra, como lo fue el Acta de Ralco de 1986, el gobierno se encargaba que estas fueran divididas y asignadas mediante títulos individuales.<sup>227</sup>

Ahora bien, en Chile ha existido una larga tradición social cooperativista. Esto no es otra cosa que las “instancias de la propiedad colectiva” que trata de “la plusvalía generada en la producción de bienes y de los servicios”.<sup>228</sup> En sí, la cooperativa pretende la implementación de la “colectivización de la producción, de la distribución y de los excedentes generados, oponiéndose de por sí al paradigma de la propiedad individual y privada”.<sup>229</sup> Esta ha sobrevivido en Chile hasta el sol de hoy como una asociación “que de conformidad con el principio de la ayuda mutua tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios”.<sup>230</sup> Esta se encuentra regulada a través de la Ley Núm. 19.832, Ley General de Cooperativas.<sup>231</sup>

El derecho a la vivienda en Chile se ve amenazado por la seguridad de la tenencia. Conocido es que, entre los atributos del derecho a la vivienda se encuentran: (1) seguridad jurídica de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; (3)

---

221 *Id.*

222 *Id.* (para el año 1979, el Estado abolió la propiedad colectiva de la tierra mapuche y la sustituyó, por la vía constitucional, por la propiedad privada e individual).

223 *Id.* en la pág. 27.

224 Boletín Núm. 12676-07, *Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el artículo 19 de la constitución política de la república, incorporando el derecho a la ciudad y la vivienda*, CÁMARA DE DIPUTADOS (4 de junio de 2019), <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=48628&formato=pdf>.

225 *Id.*

226 SUGRANYES ET. AL., *supra* nota 219, en la pág. 28.

227 *Id.*

228 *Id.* en la pág. 29.

229 *Id.*

230 *Id.* en la pág. 30.

231 *Id.*

gastos de vivienda soportables; (4) vivienda habitable y asequible; (5) localización, y (6) los componentes de información, participación y no discriminación.<sup>232</sup> Según el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos para el año 2013, varios propietarios de vivienda social expresaron tener inseguridad sobre la permanencia de sus derechos propietarios.<sup>233</sup> Esto se debe a que las propiedades fueron construidas en la década de los noventa en zonas barriales con gran estigma de pobreza donde abunda la violencia y el *mal vivir*.<sup>234</sup> Con los años, la seguridad de la tenencia se ha ido restableciendo por la inversión propia de los socios y, en parte, por planes de reparaciones del Estado.<sup>235</sup>

Para el año 2010, Chile fue víctima de un evento telúrico. En detalle:

La madrugada del 27 de febrero de 2010 . . . cuando la población estaba durmiendo, uno de los mayores terremotos de la historia sacudió el centro-sur de Chile, con una magnitud de 8,8 grados en la escala de Richter. El movimiento telúrico de una duración de cuatro minutos tuvo su epicentro en el océano Pacífico, frente a las localidades de Curanipe y Cobquecura, localidades ubicadas a unos 400 kilómetros al sur de la capital chilena. El terremoto dejó daños importantes en la infraestructura de grandes ciudades y pequeños pueblos, desde las regiones de Valparaíso a la Araucanía, donde se concentra cerca del 80% de la población chilena, aunque los mayores daños se dieron en El Maule y Biobío. Hubo destrozos en cerca de 500,000 viviendas y 2,000,000 de damnificados, aunque la mayor pérdida fue la humana: a causa del tsunami que azotó a las costas chilenas y a islas como Juan Fernández, hubo 156 personas fallecidas, [ochenta y dos] hombres y [setenta y cuatro] mujeres, además de veinticinco desaparecidos.<sup>236</sup>

La compensación que decenas de familias recibieron como parte de la reconstrucción del terremoto ocurrido en 2010, y por el Programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ha obligado a las víctimas a desplazarse a áreas de la periferia sin la opción de poder adquirir una vivienda cerca de sus barrios.<sup>237</sup> Esta nueva área es aún más distante que la que muchos ya ostentaban y tiene como consecuencia la pérdida del *hábitat* que habían logrado construir durante los años que estuvieron en esa zona<sup>238</sup>.

Asimismo, y al igual que en otros países, hemos podido palpar cómo los desastres naturales son usados como vehículo para impulsar la visión individual de la tierra. En Chile, por ejemplo, “el valor de los terrenos y el pretexto de una reconstrucción pos-terremoto expulsa[ron] lejos, a la periferia, a propietarios de conjuntos de vivienda social que “ya

---

<sup>232</sup> *Id.* en la pág. 31.

<sup>233</sup> *Id.*

<sup>234</sup> *Id.*

<sup>235</sup> *Id.*

<sup>236</sup> Rocío Montes, *La tragedia en 2010*, EL PAÍS, (17 de septiembre de 2015), [https://elpais.com/internacional/2015/09/17/actualidad/1442457512\\_019994.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/17/actualidad/1442457512_019994.html).

<sup>237</sup> SUGRANYES ET AL., *supra* nota 219, en las págs. 31.-32

<sup>238</sup> *Id.* en la pág. 32.

cumplieron su vida útil”, como pregona el Gobierno”.<sup>239</sup> Para visualizar esto, se expone el caso de Villa Futuro en las periferias de la provincia de Concepción. Villa Futuro está localizado en Chiguayante, a orillas del río Bío Bío al este de la provincia. Esta zona del río es actualmente muy cotizada.<sup>240</sup> Villa Futuro era un complejo de viviendas compuesto por veintinueve bloques con un total de 1,320 apartamentos, de aproximadamente treinta y ocho metros cuadrados cada uno.<sup>241</sup> Los apartamentos fueron entregados en 1994 mayormente a matrimonios jóvenes con hijos(as) que estaban viviendo anteriormente en otras áreas de las periferias de Concepción y se vieron obligados a mudarse.<sup>242</sup> Durante los años posteriores, Villa Futuro se consolidó y sus residentes fundaron organizaciones para la administración de la villa.<sup>243</sup> Para el 2005, todos los residentes de la villa recibieron su título sobre la propiedad. A raíz del terremoto de 2010 los residentes de la villa han sido objeto de presiones por parte de las autoridades gubernamentales para que abandonen sus viviendas debido a que estos se encuentran alegadamente inhabitables.<sup>244</sup> No obstante, de los veintinueve bloques, solo uno había sido debidamente certificado como inhabitable a consecuencia del terremoto y, según se desprende, ese bloque ya había sido demolido.<sup>245</sup> Una de las líderes de Villa Futuro expresó que:

[H]oy día no sólo el derecho a la propiedad está siendo vulnerado, sino que mi vida, mi parte física, mi parte emocional. No hay tranquilidad para nosotros, porque han invadido la villa con amenazas [. . .]. Hasta el día de hoy no hay claridad de qué es lo que se va a hacer, y [el gobierno] nos mandó a decir que no existe ningún proyecto para Villa Futuro. O sea, nadie sabe qué van a hacer con estos enormes terrenos. A ello se deben sumar las condiciones deplorables en que ha quedado la Villa Futuro, al ser un lugar que muestra departamentos saqueados, toma de departamentos, llegada de vendedores-trafficantes de pasta base y transacciones de arriendos ilegales. Los vecinos acusan estar despojados de su vivienda y sentirse obligados a abandonar su espacio de convivencia de casi veinte años, viéndose obligados o a encontrar soluciones más baratas y más lejos, en la periferia, o a aceptar los departamentos del nuevo conjunto habitacional Santa Francisca, construido cerca de Villa Futuro, para volver a invertir en mejoras y pagar gastos comunes que consideran muy altos. La hipótesis que manejan los vecinos y vecinas, es que el valor de los terrenos aumentará considerablemente debido a la construcción de la costanera que va desde Concepción hasta Hualqui, pasando por toda la ribera norte del río Bío Bío, donde se encuentra la Villa Futuro.<sup>246</sup>

---

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> *Id.* en la pág. 33.

<sup>241</sup> *Id.*

<sup>242</sup> *Id.*

<sup>243</sup> *Id.*

<sup>244</sup> *Id.*

<sup>245</sup> *Id.* (además del bloque certificado como ‘inhabilitado’, otros siete bloques también fueron demolidos).

<sup>246</sup> *Id.* en las págs. 33-34.

A tales efectos, la seguridad de la tenencia ya ni es tan segura aunque se tenga un título de propiedad. Entonces, la tenencia segura de la vivienda, aspecto esencial del derecho a una vivienda adecuada, se está viendo amenazado aun cuando se ostenta el instrumento principal de titularidad.

Por último, al momento de someter este escrito queda pendiente un proyecto de reforma para modificar la Carta Fundamental de Chile e introducir como derecho fundamental el derecho a la vivienda. Mediante este, se pretende enmendar el artículo diecinueve de la Constitución de la República de Chile para que lea:

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a una vivienda digna, en un marco de integración social y urbana que inste siempre a una mejora en su calidad de vida.

El Estado velará por un uso eficiente y no especulativo del suelo urbano. La participación de la ciudadanía en los espacios de decisión sobre el desarrollo de las ciudades, serán un deber activo del Estado en su promoción y de sus habitantes en la participación.<sup>247</sup>

Aun si Chile logra elevar ese derecho a uno fundamental la cultura individual de la tierra podría revertir el efecto del derecho fundamental. Toca al Estado garantizar las medidas para hacerlo cumplir y así educar a la población hacia un cambio de paradigma. Entre ellas debe estar garantizar la seguridad de la tenencia en todas sus formas.

Como vemos, Barbuda luego del huracán Irma en el 2017 no se diferencia mucho de la realidad que vivió Chile tras el terremoto del 2010. Ambos países han sido objeto del *disaster capitalism* a manos de inversionistas que buscan un espacio de lujo para los viajeros *eco-conscious*. La zona de Bío Bío, así como la de Barbuda son zonas acompañadas de bellos cuerpos de aguas que son atractivos para los inversionistas. Por ello, no es de extrañarse que, ante los respectivos desastres naturales, sus residentes hayan sido objeto de amenazas de desalojo y desplazamiento interno. Este desplazamiento se produce a consecuencia del alza de costos de las propiedades en los lugares de interés como Bío Bío y Barbuda respectivamente. No cabe duda de que se debe auscultar la posibilidad de la creación de un fideicomiso o alguna figura análoga para asegurar que la tierra perteneciente a estas comunidades no pueda ser vendida.

## CONCLUSIÓN

Tras el paso de un evento telúrico, se ha observado que las consecuencias que tiene este en el derecho a la vivienda son trascendentales. Estas son de tal magnitud que obligan

---

<sup>247</sup> Boletín Núm. 12676-07, *Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el artículo 19 de la constitución política de la república, incorporando el derecho a la ciudad y la vivienda*, CÁMARA DE DIPUTADOS (4 de junio de 2019), <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SI&prmID=48628&formato=pdf>. Véase también *Presentan proyecto de reforma constitucional que crea el derecho a la vivienda*, DIARIO CONSTITUCIONAL (8 de febrero de 2020), <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/proyectos-de-reforma-constitucional/2020/02/08/presentan-proyecto-de-reforma-constitucional-que-crea-el-derecho-a-la-vivienda/>.

a las personas muchas veces a irse de su comunidad o inclusive a marcharse de su país para buscar otras alternativas más económicas y viables de vivienda. De los estudios de casos anteriores —Nueva Orleans, Barbuda, Puerto Rico y Chile— se puede colegir que los desastres naturales en ocasiones han servido como vehículos gubernamentales para el desarrollo industrial en zonas afectadas. De esta manera, las zonas afectadas son utilizadas para el desarrollo de centros turísticos o urbanísticos y para la especulación inmobiliaria. Ello obliga a las personas afectadas por los desastres a mudarse a las periferias, donde ya muchas vivían, para poder asentarse. Esto es un desplazamiento involuntario, y con él en ocasiones se destruye el sentido cultural de comunidad y de vida que tenía la persona.

Es por situaciones como la anterior que académicos concluyen que, ante situaciones de desastres, el derecho a la tierra se circunscribe y se ve dentro del espectro del derecho absoluto de la propiedad. Entiéndase, el valor de la tierra se ve de manera individual, donde en ocasiones sin título de propiedad formal no hay seguridad de la tenencia. Ante ello, se revictimiza a la víctima del desastre natural. Esto es así, pues, con frecuencia, las élites desarrolladoras buscan impulsar proyectos para generar ganancias, lo cual agudiza la precariedad. Por esto, nos encontramos ante un fenómeno tras el fenómeno. Por ejemplo, el *disaster capitalism* y el *green recovery*, como algunos académicos le han llamado, es el fenómeno económico tras el fenómeno atmosférico.

De igual manera, tras el paso de un evento natural gran parte de los países se enfocan en los beneficios individuales y tangibles. Entre ellos se encuentran alimentos, empaques sanitarios, ropa, carpas, alojamiento, medicinas, entre otros. Estas son soluciones a corto plazo, lo que ocasiona que ignoren las soluciones y alternativas a largo plazo. Ejemplo de ello es la respuesta internacional ante el terremoto de Haití, “en la respuesta de la comunidad internacional habían predominado las necesidades inmediatas y, en consecuencia, las promesas concretas de apoyo a las necesidades de vivienda permanente habían sido menos importantes”.<sup>248</sup> La utilización de albergues desvía la atención del problema dominante, la reconstrucción permanente de estas comunidades y sus viviendas.<sup>249</sup> Por ello, es común que años después del desastre haya personas que todavía sigan viviendo en albergues.<sup>250</sup>

Cabe señalar que cuando se menciona el principio de la restitución no se refiere a restituir la vivienda tal y como estaba, en condiciones de precariedad. La restitución debe ir de la mano con la evaluación de las necesidades que había antes del desastre para identificar los obstáculos.<sup>251</sup> De ahí, se debe partir a la restitución conforme a los elementos para garantizar una vivienda adecuada, capaz de subsistir eventos naturales. Además, como se mencionó en el acápite de Puerto Rico, “[t]odos los grupos y personas afectadas deberían tener acceso a la información y poder participar de manera significativa en la planificación y ejecución de las distintas etapas de la respuesta a los desastres”.<sup>252</sup> Esto es medular para poder atender el derecho a la vivienda adecuada. Nadie conocerá las necesidades y vicisi-

---

248 Rolnik, *supra* nota 27; Osorio Marques *supra* nota 16, en la pág. 235.

249 *Id.*

250 *Id.*

251 *Id.* en la pág. 27.

252 *Id.* en la pág. 25.

tudes de una comunidad más que la propia comunidad que experimenta de primera mano el fenómeno. Por tanto, el diálogo es, y debe ser, multidireccional.

Ahora bien, lo anterior es particularmente conflictivo en un país donde la ciudadanía le tiene desconfianza a su gobierno. En el caso particular de Puerto Rico, ante los sismos ocurridos en diciembre de 2019 y enero del 2020, contextualizados en el acápite C, la ciudadanía fue partícipe y protagonista de los procesos de recuperación y ayuda a los damnificados. La desconfianza de un pueblo ante el gobierno ocasiona que las medidas a corto plazo sean atendidas por los propios ciudadanos. No obstante, es ante medidas de largo plazo donde es indispensable esa comunicación y acción directa del gobierno. Es el ente gubernamental quien tiene la obligación de salvaguardar el derecho a una vivienda adecuada. Por ende, cuando se habla de soluciones a largo plazo, como lo sería una vivienda permanente, es indispensable que se analicen y evalúen las decisiones a tomar respecto a las personas afectadas y la participación que estas tienen en ellas.<sup>253</sup>

Por último, es necesario hablar del derecho a la vivienda tras las circunstancias que atraviesa el mundo debido a la pandemia del COVID-19. El virus, aunque no es un desastre atmosférico, es un desastre en sí. Tras las medidas tomadas para evitar la propagación acelerada del virus, entre ellas la cuarentena, el cierre de comercios y el toque de queda, muchas familias se han visto limitadas en recibir ingresos.<sup>254</sup> La falta de pagos de hipoteca, de alquiler o de otro método de vivienda ha ocasionado que miles de familias alrededor del mundo se queden sin hogares.<sup>255</sup> El gobierno en estos momentos debe garantizar la seguridad de estas familias en sus hogares. Para ello, diferentes estados de Estados Unidos, Puerto Rico y España han creado legislación para paralizar los procesos de ejecución de hipotecas por parte de bancos y de desahucios por parte de arrendadores.<sup>256</sup> Esto no es

<sup>253</sup> *Id.*

<sup>254</sup> Véase Orden Ejecutiva Núm. 2020-023, *Para viabilizar los cierres necesarios gubernamentales y privados* (15 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-24, *Para viabilizar la adquisición de bienes y servicios necesarios* (16 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-025, *Para atender las necesidades de la población de personas sin hogar en Puerto Rico* (17 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-026, *Para crear el comité ejecutivo de asesoría médica o task force médico del COVID-19* (23 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-027, *A los fines de derogar y sustituir el boletín administrativo núm. OE-2020-010* (25 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-028, *Para enmendar el boletín administrativo núm. OE-2020-022* (27 de marzo de 2020); Orden Ejecutiva Núm. 2020-029, *A los fines de extender las medidas tomadas para controlar el riesgo de contagio del coronavirus* (30 de marzo de 2020); Ricardo Cortés Chico, *Dramática alza en el desempleo a causa del coronavirus*, EL NUEVO DÍA, 26 de abril de 2020, <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/dramaticaalzaeneldesempleoacausadelcoronavirus-2564274/>.

<sup>255</sup> Ante ello, la Relatora de las Naciones Unidas, Leilani Farha, expresó que:

Reports are also emerging that *removing tenants from property is still commonplace, with landlords in the US*, for example, flouting the moratorium on eviction. It has also come to light that under most mortgage deferral schemes, including in New Zealand, *interest will continue to accrue and is added to the principal loan to be paid back post-pandemic, which means simply a deferral of debt owed, and a likely longer-term mortgage*. Meanwhile private equity firms are chomping at the bit, waiting for residential real estate to come on the market so they can make money. (énfasis suplido)

Leilani Farha, *How can billions of people 'stay home' to beat Covid-19 without a safe place to live?*, THE GUARDIAN (29 de abril de 2020), <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/29/how-can-billions-of-people-stay-home-to-beat-covid-19-without-a-safe-place-to-live>

<sup>256</sup> *Id.*; Véase Javier Colón Dávila, *Wanda Vázquez firma medida que permite una moratoria voluntaria para el pago de préstamos*, EL NUEVO DÍA (15 de abril de 2020), <https://www.elnuevodia.com/negocios/banca/nota/wandavazquezfirmamedidaquepermiteunamoratoriavoluntariaparaelpagodeprestamos-2561349/>.

suficiente. Después de esta crisis sanitaria le seguirá la crisis de la vivienda. Esperemos que las personas en posición de decidir recuerden que “[l]a ley como instrumento de la justicia, ante problemas que atañen el bienestar general del pueblo—tales como la salud, seguridad y otros—no puede ser objeto de adjudicación en un vacío intelectual; tiene que basarse en conceptos contemporáneos de lo que es justo y equitativo”.<sup>257</sup> Para ello, es esencial que las controversias que se susciten y que ya se están suscitando sean analizadas y entendidas desde la realidad en que se vive. Entiéndase, es necesario tomar conocimiento legal, social y económico de la situación actual. No se pueden tomar decisiones judiciales, ni se pueden crear leyes aisladas de la crisis que enfrentamos.<sup>258</sup>

Así pues, desde el punto de vista de un análisis anti-formalista, para atender el derecho a la vivienda ante desastres naturales y ante la crisis del COVID-19, se deben tener en consideración: (1) los *finés* que persiguen las normas—a esto se refiere el fin último que persiguen las normas internacionales, regionales o locales sobre el derecho a la vivienda y el propósito en sí mismo; (2) el *contexto* multidimensional en el cual opera este derecho—bajo qué circunstancias actuales se está viendo el derecho a vivienda—, y (3) qué *efectos* tendrá en las personas—tomando en consideración las repercusiones socio-económicas, derechos humanos y calidad de vida. Bajo esta mirada, el derecho a la vivienda cobra una utilidad social y sirve como instrumento para solucionar problemas de justicia y equidad que a su vez previenen o mitigan el *fenómeno tras el fenómeno*, es decir, aquel verdadero desastre del cual hablamos en la introducción, enteramente causado por falta de guías concretas que garanticen un derecho real a la vivienda para la población.

Finalmente, existe una necesidad de crear un instrumento internacional único y exclusivo sobre el derecho a la vivienda ante desastres naturales. Actualmente existen instrumentos de variados temas, pero no existe uno que exclusivamente repercuta sobre las incidencias de un desastre natural y que sirva a los Estados como guía para implementar medidas que se ajusten con el fin de proteger el derecho a la vivienda. Como vimos, desde el principio de siglo hemos estado expuestos a múltiples desastres, y mayor aún, al desastre más grande del siglo a nivel global, la pandemia. Por eso, hoy más que nunca:

*“La vivienda nunca había sido tanto como en este momento una condición de vida o muerte”.*<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Towers Apartments v. Allende, 104 DPR 327, 333 (1975) (énfasis suplido).

<sup>258</sup> En el contexto jurídico, esta corriente de pensamiento es conocida como el realismo jurídico, contrario a la filosofía formalista; Véase JEROME FRANK, LAW AND THE MODERN MIND (1930) (donde se discute que para cada situación hay unos factores únicos y particulares. No se debe entender ni tratar una situación de la misma manera que se trató otra, pues las circunstancias de la primera no son las circunstancias de la segunda).

<sup>259</sup> Mensajes clave COVID y vivienda, ONU-HÁBITAT, [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/spanish\\_final\\_un-habitat\\_key\\_messages-covid19\\_and\\_housing.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/spanish_final_un-habitat_key_messages-covid19_and_housing.pdf) (énfasis suplido) (última visita 16 de mayo de 2021).

## Apéndice

**TABLA 1. MEDIDAS SOBRE LA VIVIENDA RELACIONADAS AL HURACÁN MARÍA SOMETIDAS ANTE EL CUERPO LEGISLATIVO DURANTE EL CUATRIENIO 2017-2020<sup>260</sup>**

Medida	Fecha de radicación	Estatus	Título y propósito
P. de la C. 1296.	31 de octubre de 2017	Radicado  Referido a la Comisión Especial para Reconstrucción y Reorganización de PR tras el paso de los Huracanes Irma y María el 2 de noviembre de 2017.  No hay trámites ulteriores.	Para crear la Ley de Protección a la Vivienda en Emergencias, disponer la política pública sobre la vivienda en Puerto Rico, establecer una moratoria de pagos a préstamos hipotecarios de hasta 120 días en determinadas declaraciones de emergencias, establecer que la moratoria no implicará penalidades, recargos o costos para los deudores hipotecarios y que la duración de la moratoria implicará la extensión de la deuda por el mismo periodo de tiempo; establecer el trato a los préstamos hipotecarios en atraso por más de sesenta días al momento de la declaración de emergencia; disponer la paralización de las ejecuciones hipotecarias en trámite durante la declaración de emergencia y establecer un proceso de negociación entre acreedor hipotecario y deudor como alternativa a la ejecución del gravamen hipotecario; y para otros fines.
R. C. de la C. 0052	1 de noviembre de 2017	Radicada  Referido a la Comisión de Asuntos Internos el 3 de noviembre de 2017.  No hay trámites ulteriores.	Para que la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico realice todas las gestiones pertinentes y necesarias de forma continua para concienciar al Congreso de los Estados Unidos sobre la imperiosa necesidad de asignar los fondos suficientes para los programas de vivienda pública municipales en Puerto Rico como un asunto medular para atajar la crisis humanitaria que se cierne sobre miles de familias que han perdido sus viviendas tras el paso del Huracán María y para conformar una comisión especial de legisladores que tengan la encomienda de realizar gestiones de cabildeo directo en el Congreso a tales fines.

<sup>260</sup> Elaboración de la autora. Las medidas detalladas en la *Tabla 1* gozan del estatus descrito a la fecha de someter este escrito, agosto 2020.

<p>R. del S. 0550</p>	<p>19 de diciembre de 2017</p>	<p>Radicado</p> <p>Referida a la Comisión de Asuntos Internos y posteriormente a la Comisión de Reglas y Calendario del Senado el 6 de mayo de 2018.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para ordenar a la Comisión de Relaciones Federales, Políticas y Económicas del Senado de Puerto Rico realizar una investigación exhaustiva sobre las alianzas, acuerdos o estrategias que la Administración de Asuntos Federales en Puerto Rico (<i>Puerto Rico Federal Affairs Administration</i> o PRFAA, por sus siglas en inglés) ha realizado con el gobierno federal, los gobiernos estatales o locales de los Estado Unidos, para darle asistencia a los puertorriqueños que han emigrado a consecuencia del Huracán María, en las áreas de la vivienda, la educación y el empleo; y para otros fines.</p>
<p>P. de la C. 1377</p>	<p>8 de enero de 2018</p>	<p>Radicada</p> <p>Referido a la Comisión Especial para Reconstrucción y Reorganización de PR tras el paso de los Huracanes Irma y María el 16 de enero de 2018.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para crear la Ley de Rehabilitación de Hogares a los fines de establecer un programa de construcción y reconstrucción de hogares a favor de los afectados por el huracán Irma y María, identificar los dueños de hogares afectados que no cualifican en la asistencia que provee la <i>Federal Emergency Management Agency</i> para la rehabilitación de sus hogares, identificar fondos federales para que el Departamento de Vivienda de Puerto Rico funja como promotor y auspiciador del desembolso de dichos fondos para que las organizaciones sin fines de lucro, municipios, organización de fe y cualquier otra entidad puedan usar los mismos con el propósito de promover la construcción y reconstrucción de hogares, y para otro fines relacionados.</p>
<p>R. de la C. 0895</p>	<p>23 de abril de 2018</p>	<p>Radicada</p> <p>Referido a la Comisión de Asuntos Internos el 26 de abril de 2018.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para ordenar a la Comisión Especial para Reconstrucción y Reorganización de P[uerto] R[ico] tras el paso de los Huracanes Irma y María, realizar una investigación en la que se identifiquen los postes del tendido eléctrico y otro material relacionado que sirva para la distribución de energía eléctrica que esté actualmente inservible y se haya desplomado cerca de viviendas, empleos y otros lugares concurridos que sean potencialmente peligrosos para los ciudadanos del Distrito Representativo 35; establecer alternativas para la remoción, manejo, disposición y desecho de estos postes y materiales inservibles, y para otros fines relacionados.</p>

R. de la C. 1224	14 de enero de 2019	<p>Aprobada por la Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate, tras varias vistas públicas el 23 de septiembre de 2019.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para ordenar a las Comisiones de Vivienda y de Asuntos del Consumidor de la Cámara de Representantes a realizar una investigación sobre el impacto en el mercado de hipotecas y en los consumidores de la determinación de los bancos hipotecarios de conceder una moratoria voluntaria de entre tres a cuatro meses, luego del paso del huracán María por Puerto Rico en el mes de septiembre de 2017; determinar si se requiere legislación para establecer un mandato claro en casos de ciertas emergencias nacionales por desastres naturales decretadas por el Gobernador [o Gobernadora] de Puerto Rico conforme a la Ley; así como determinar el impacto a la tenencia de propiedad en Puerto Rico, el número de préstamos hipotecarios modificados luego de acogerse a la moratoria voluntaria, así como los fundamentos para que otros no fueran modificados; y para otros fines.</p>
R. C. del S. 0368	1 de abril de 2019	<p>Radicado</p> <p>Referida a la Comisión de Innovación, Telecomunicaciones, Urbanismo e Infraestructura el 4 de marzo de 2019.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para ordenar al Departamento de la Vivienda de Puerto Rico, como entidad gubernamental designada para recibir y administrar los fondos <i>Community Development Block Grant - Disaster Recovery</i> (CDBG-DR), viabilizar enmiendas, conforme a la legislación y reglamentación federal aplicable al Plan de Acción para la Recuperación Ante Desastres para la Utilización de Fondos CDBG-DR en Respuesta a los Huracanes Irma y María (2017), a los fines de facilitar junto al Departamento de Transportación y Obras Públicas la asignación de \$5,200,000.00 para la construcción del Bulevar de Diego y Verbena en el Municipio de San Juan; y para otros fines relacionados.</p>

R. C. del S. 0360	31 de mayo de 2019	Vetado por el entonces gobernador Ricardo Roselló Nevaes el 1 de agosto de 2019.	Para ordenar al Departamento de la Vivienda de Puerto Rico, como entidad gubernamental designada para recibir y administrar los fondos <i>Community Development Block Grant - Disaster Recovery</i> (CDBG-DR), viabilizar enmiendas, conforme a la legislación y reglamentación federal aplicable, al Plan de Acción para la Recuperación Ante Desastres para la Utilización de Fondos CDBG-DR en Respuesta a los Huracanes Irma y María (2017), a los fines de facilitar la utilización de dichos fondos para la reconstrucción y recuperación de las comunidades aledañas al Caño Martín Peña en el Municipio de San Juan; y para otros fines relacionados.
R. C. del S. 0403	26 de agosto de 2019	Resolución Conjunta 118-2019  Firmada por la Gobernadora, Hon. Wanda Vázquez Garced, el 19 de noviembre de 2019.	Para ordenar al Departamento de la Vivienda de Puerto Rico, como entidad gubernamental designada para recibir y administrar los fondos <i>Community Development Block Grant - Disaster Recovery</i> (CDBG-DR), viabilizar enmiendas, conforme a la legislación y reglamentación federal aplicable, al Plan de Acción para la Recuperación Ante Desastres para la Utilización de Fondos CDBG-DR en Respuesta a los huracanes Irma y María (2017), a los fines de facilitar la utilización de dichos fondos para la reconstrucción y recuperación de las comunidades aledañas al Caño Martín Peña en el Municipio de San Juan; y para otros fines relacionados.
R. de la C. 1584	17 de octubre 2019	Radicada  Aprobada con enmiendas por la Comisión de Calendarios y Reglas Especiales de Debate el 6 de noviembre de 2019 y referida nuevamente a la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano el 8 de noviembre de 2019.  No hay trámites ulteriores.	Para ordenar a la Comisión Especial para Reconstrucción y Reorganización de Puerto Rico tras el paso de los Huracanes Irma y María de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, realizar una investigación abarcadora sobre los procesos y controles que el Departamento de Vivienda de Puerto Rico pondrá en vigor para garantizar que los fondos asignados por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés) al Programa de Reparación, Reconstrucción o Reubicación (R3) de viviendas afectadas por los huracanes Irma y María sean utilizados adecuadamente y no ocurran malgastos o fraudes.

R. de la C. 1606	30 de octubre de 2019	<p>Radicada</p> <p>Referido a la Comisión de Asuntos Internos el 31 de octubre de 2019.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para ordenar a la Comisión Especial para Reconstrucción y Reorganización de Puerto Rico tras el paso de los Huracanes Irma y María de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, llevar a cabo una investigación exhaustiva a los fines de evaluar el estatus en que se encuentra el programa que el Boletín Administrativo Núm. OE-2019-033 ordena implementar a la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario para viabilizar y permitir la reparación provisional de las sobre 30,000 viviendas sin techo, como consecuencia del impacto del huracán María; evaluar la cantidad de viviendas que se han beneficiado de dicho programa, si alguna; evaluar cuántas viviendas al momento aún continúan con <i>techos azules</i>; y para otros fines relacionados.</p>
P. de la C. 2368	15 de enero de 2020	<p>Radicado</p> <p>Referido a Comisión de Asuntos del Consumidor, Banca y Seguros el 22 de enero de 2020.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para enmendar los Artículos 2 y 3 de la Ley Número 184-2012, según enmendada, mejor conocida como la <i>Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal</i>, a los fines de establecer que el acreedor deberá conceder una moratoria del pago del principal del préstamo mientras se celebra la mediación a todo deudor que certifique sufrir pérdidas económicas por consecuencia de terremotos, huracanes o cualquier otro fenómeno atmosférico; ampliar la mediación compulsoria a préstamos comerciales que son garantizados mediante hipoteca con la residencia principal del deudor; separabilidad; vigencia y para otros fines relacionados.</p>

**TABLA 2. MEDIDAS SOBRE LA VIVIENDA RELACIONADAS A LOS TERREMOTOS SOMETIDAS ANTE EL CUERPO LEGISLATIVO DURANTE EL CUATRIENIO 2017-2020<sup>261</sup>**

Medida	Fecha de radicación	Estatus	Título y propósito
R. C. de la C. 0584	13 de enero de 2020	Radicada  Referido a la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano el 23 de enero de 2020.  No hay trámites ulteriores.	Para ordenar al Departamento de la Vivienda ejecutar una campaña coordinada de orientación dirigida a atender las inquietudes legales, financieras, y de seguros que presentan los miles de puertorriqueños que han perdido sus hogares y propiedades, o cuyas edificaciones se han visto seriamente afectadas, tras los sismos acaecidos recientemente en Puerto Rico; coordinar con el sector privado, organizaciones de profesionales y organizaciones sin fines de lucro la confección y desarrollo de esta campaña; a fin de brindar una guía básica al ciudadano de los derechos que poseen y como hacerlos valer, las coberturas de las pólizas de seguros, y todas las iniciativas públicas como privadas que tienen a su disposición para enfrentar esta situación, entre otras cosas.
R. C. de la C. 0587	13 de enero de 2020	Radicada  Referida a la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano el 22 de enero de 2020.  No hay trámites ulteriores.	Para ordenar al Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico a tramitar la compra inmediata de viviendas de remolques ( <i>trailers</i> ), para ser provistas a aquellos ciudadanos dueños de casas que fueron afectadas total o parcialmente por los terremotos y sismos continuos que han afectado a Puerto Rico; y para otros fines relacionados.

<sup>261</sup> Elaboración de la autora. Las medidas detalladas en la *Tabla 2* gozan del estatus descrito a la fecha de someter este escrito, agosto 2020.

P. de la C. 2368	15 de enero de 2020	<p>Radicado</p> <p>Referido a Comisión de Asuntos del Consumidor, Banca y Seguros el 22 de enero de 2020.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para enmendar los Artículos 2 y 3 de la Ley Número 184-2012, según enmendada, mejor conocida como la <i>Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal</i>, a los fines de establecer que el acreedor deberá conceder una moratoria del pago del principal del préstamo mientras se celebra la mediación a todo deudor que certifique sufrir pérdidas económicas por consecuencia de terremotos, huracanes o cualquier otro fenómeno atmosférico; ampliar la mediación compulsoria a préstamos comerciales que son garantizados mediante hipoteca con la residencia principal del deudor; separabilidad; vigencia y para otros fines relacionados.</p>
P. de la C. 2451	19 de marzo de 2020	<p>Radicada</p> <p>Referida a la Comisión de Gobierno el 25 de abril de 2020.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p>	<p>Para crear una moratoria en el pago de utilidades, en apoyo a los afectados del área sur, a los fines de eximir de los cargos por servicio básico de utilidades a las personas que perdieron sus viviendas o que se ven imposibilitados de vivir en estas a consecuencia de los terremotos que han afectado los municipios del sur de Puerto Rico; eximir de cargos o penalidades por falta de pagos o reconexiones; y para otros fines relacionados.</p>
P. de la C. 2547	8 de junio de 2020	<p>Radicado</p> <p>Referido a la Comisión de Gobierno, Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano el 11 de junio de 2020.</p> <p>No hay trámites ulteriores.</p> <p>El P. del S. 1626 sustituyó esta medida.</p>	<p>Se enmienda el Artículo 2 y se añaden los Artículos 8, 8 A, 8 B, 8 C y 9, y se renumeran los Artículos, 7 A y 7, como Artículos 7 y 10 respectivamente de la Ley 103-2001, según enmendada, mejor conocida como <i>Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico</i>, con el fin de autorizar a la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico a transferir unidades de viviendas repositadas a los Municipios para proveer vivienda segura a ciudadanos cuyos hogares resultaron inhabitables a consecuencia de los terremotos ocurridos en el suroeste de la Isla desde diciembre de 2019 hasta el presente; y para otros fines relacionados.</p>

P. del S. 1626	9 de junio de 2020	Ley 69-2020 Firmada por la Gobernadora, Hon. Wanda Vázquez Garced, el 17 de julio de 2020.	PS 1626 - Enmienda la Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda. Dispone que la Autoridad transfiera a los municipios aquellas unidades de vivienda reposeídas, para proveer vivienda segura a los ciudadanos damnificados por los terremotos que afectan el suroeste de la Isla, desde diciembre de 2019 hasta el presente.
----------------	--------------------	---	--