

LA POLÍTICA DE “DESJUDICIALIZACIÓN” COMO MECANISMO EFICAZ PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

THE “DEJUDICIALIZATION” POLICY AS A MECHANISM FOR ENSURING THE ACCESS TO JUSTICE AND THE HUMAN RIGHT TO HOUSING

*João Manoel de Vasconcelos Bezerra**

*Brenno Augusto Freire Menezes***

*Ana Claudia Rocha Cavalcanti****

*Flávio Antonio Miranda de Souza*****

Resumen: El presente estudio tiene como objetivo presentar argumentos que respalden la posibilidad de utilizar mecanismos extrajudiciales para resolver conflictos de posesión, con el fin de garantizar efectivamente el derecho humano a la vivienda, especialmente para la población marginada. A lo largo de esta investigación, se analiza la adopción de la desjudicialización por parte del Tribunal de Justicia de Pernambuco (TJPE) en la resolución de acciones posesorias y cómo esta herramienta puede funcionar como un mecanismo eficaz para reducir la carga que enfrenta el Poder Judicial en la instrucción y tramitación de acciones posesorias. Para alcanzar el objetivo principal del

* Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Federal de Pernambuco. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8043-9296>. joao.vasconcelos@ufpe.br.

** Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Federal de Pernambuco. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6813-2163>. brennofreire19@live.com.

*** Doctorado en Desarrollo Urbano por la Universidad Federal de Pernambuco. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7203-0397>. ana.rcavalcanti@ufpe.br.

**** PhD en Planificación Urbana por la Universidad Oxford Brookes. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6119-7423>. flavio.desouza@ufpe.br.

estudio, se presentan datos teóricos obtenidos a través de investigaciones bibliográficas y documentales, empleando la metodología cualitativa y el método inductivo. Finalmente, se concluye que es necesario repensar, revisar y reformular los mecanismos existentes de acceso a la justicia como herramienta para la realización de los derechos humanos, en especial el derecho humano a una vivienda digna.

Palabras clave: Derechos humanos, Acceso a la justicia, Desjudicialización, Vivienda digna, Acciones posesorias.

Abstract: *This study aims to present arguments capable of defending the possibility of using extrajudicial mechanisms to resolve possessory conflicts, in order to effectively guarantee the human right to housing, especially for marginalized populations. Throughout this research, the adoption of dejudicialization by the Court of Justice of Pernambuco in the resolution of possessory actions will be analyzed, and how this tool can function as an excellent mechanism to reduce the overload faced by the Judiciary in the instruction and processing of possessory actions. In order to achieve the main objective of this study, theoretical data obtained through bibliographic and documentary research will be presented, using qualitative methodology and the hypothetical-deductive method, reaching, in the end, the conclusion that it is necessary to rethink, review and reformulate the existing mechanisms of access to justice as a tool for the realization of human rights, especially the human right to decent housing.*

Keywords: *Human rights, Access to justice, Dejudicialization, Decent housing, Possessory actions.*

Summary. *I. Introducción. II. Acceso a la justicia y derecho humano a la vivienda. III. La lentitud del Poder Judicial en la investigación y sentencia de las acciones posesorias y la necesidad de una política de reducción procesal existente. IV. La desjudicialización de las acciones posesorias como mecanismo para garantizar el derecho humano a la vivienda. V. Consideraciones finales. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En Brasil, el acceso a una vivienda digna es uno de los problemas públicos más complejos, cuyo tratamiento ha resultado desafiante a lo largo de los años. Se trata de un problema de raíz estructural, que se agravó entre finales del siglo XIX y XX, con el aumento de los flujos migratorios hacia los centros urbanos. A esto se suma la falta de una política urbana y habitacional efectiva por parte del Estado brasileño, lo que obligó a la población más pobre y socialmente marginada a buscar medios alternativos para establecer sus viviendas.

Por lo tanto, la presencia de asentamientos informales es común en los centros urbanos, especialmente en zonas de riesgo y vulnerabilidad para la mayoría de la población. La informalidad de estas viviendas pone de manifiesto la dificultad –o incluso la imposibilidad– de ejercer adecuadamente el derecho humano a una vivienda digna. Como alternativa, subsiste la posibilidad de recurrir a la justicia a través de demandas legales; sin embargo, el acceso a la justicia y el ejercicio de derechos humanos más básicos parecen cada vez más lejanos debido a la sobrecarga del Poder Judicial brasileño.

La creciente judicialización de los procesos en Brasil ha sobrecargado el sistema judicial, haciendo que sea lento en hacer cumplir el derecho a la vivienda. Según datos proporcionados por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), entre 2011 y 2019 el número de acciones posesorias (individuales o colectivas) ascendió a 258 423 casos (Instituto de Educación e Investigación e Instituto Pólis [Inspere], 2021). En este contexto, la resolución extrajudicial de conflictos surge como una alternativa, impulsada por el propio CNJ ante los

tribunales brasileños, para garantizar mayor celeridad y eficiencia en el reconocimiento de derechos, especialmente en el caso de posesión adversa urbana especial. No obstante, aún resta investigar si las políticas implementadas por el Tribunal de Justicia de Pernambuco (TJPE) han contribuido, de hecho, a ampliar el acceso a la justicia y a hacer realidad el derecho humano a una vivienda digna.

A partir de la problemática presentada, se formula la siguiente pregunta orientadora: ¿En qué medida la política de resolución extrajudicial de conflictos en acciones posesorias ha promovido el acceso a la justicia e implementado el ejercicio del derecho a una vivienda digna? Para responder a la pregunta planteada, se propuso reflexionar sobre la implementación de la política de desjudicialización de las acciones posesorias y su impacto en la ampliación del acceso a la justicia y la realización del derecho humano a la vivienda digna.

Para ello, se toma como ejemplo el TJPE, en Brasil, el cual ha adoptado la política promovida por el CNJ como una estrategia para reducir el número de procesos y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en particular aquellos relacionados con la pobreza y las desigualdades. A pesar de las políticas implementadas por los tribunales, aún son escasos los estudios que analizan estas acciones como una estrategia para garantizar los derechos fundamentales.

Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo abordar la cuestión de los derechos humanos y el acceso a la justicia, así como la política de reducción del archivo procesal en los tribunales, entendida como una vía para minimizar las pérdidas derivadas de los retrasos judiciales. Esta situación, como

se evidenciará, ha generado dificultades en el ejercicio adecuado de los derechos humanos a través de los tribunales, afectando especialmente a los litigantes que, por diversas razones, se ven impedidos de ejercer plenamente dichos derechos.

Al abordar la intersección entre el derecho humano a la vivienda y el acceso a la justicia, este artículo pretende contribuir al debate académico e institucional, ofreciendo apoyo teórico y empírico que pueda orientar futuras políticas públicas orientadas a implementar el derecho a una vivienda digna. Dado el importante aumento del cuerpo procesal y las dificultades que enfrentan las poblaciones vulnerables para reconocer sus derechos sobre la tierra, resulta fundamental analizar los efectos prácticos de esta política y sus implicaciones para el sistema de justicia y la ciudadanía. En ese sentido, la relevancia de este estudio radica en la necesidad de comprender en qué medida la reducción del cobro procesal de las acciones posesorias ha promovido el fortalecimiento de los derechos humanos.

Dicho esto, este estudio cuenta, además de esta introducción, con cuatro apartados adicionales. En la segunda sección se presentan consideraciones importantes sobre el acceso a la justicia y el derecho humano a la vivienda. En el tercer apartado se destacan aspectos clave sobre la lentitud que enfrenta el Poder Judicial en la resolución de conflictos relacionados con acciones posesorias y la posibilidad de utilizar métodos de resolución extrajudicial en este tipo de demandas. En la cuarta sección se busca demostrar cómo la desjudicialización puede funcionar como una herramienta importante en la plena realización del derecho humano a la vivienda. Finalmente, se exponen las consideraciones finales.

Para el desarrollo de esta investigación cualitativa se recopiló información de fuentes bibliográficas y documentales, entre ellas doctrinas nacionales e internacionales, así como artículos científicos que abordan el tema que se analiza a continuación.

II. ACCESO A LA JUSTICIA Y EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

Los derechos humanos constituyen un conjunto de garantías fundamentales orientadas a asegurar la dignidad de la persona humana, y comprenden los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (Resek, 1996; Piovesan, 1997).

En un análisis más profundo, Herrera (2005) definió los derechos humanos como componentes de una racionalidad de resistencia, en tanto que se traducen en luchas por la afirmación de la dignidad humana. Estos derechos están orientados a implementar mejores condiciones de vida, es decir, deben analizarse desde la perspectiva del acceso a bienes materiales y no únicamente como la capacidad de generar otros derechos.

De acuerdo con el autor, los derechos humanos deben ampliar la capacidad de acción de todo ser humano, lo cual no es posible mientras prevalezca en el ordenamiento jurídico una percepción fragmentada de dichos derechos. Es sumamente importante, según Herrera (2008), que la sociedad en su conjunto tome consciencia de que los derechos humanos han sido conquistado a través de prácticas sociales surgidas de la articulación de movimientos y grupos –a veces minoritarios y en ocasiones mayoritarios–,

especialmente en contextos donde se descuidaba la positivización e institucionalización de estos derechos.

En el ámbito jurídico, los derechos humanos están protegidos tanto a nivel internacional como en el orden interno de los Estados, estableciendo deberes para los poderes públicos y mecanismos de protección para los ciudadanos, con el objetivo de garantizar la dignidad de la persona humana y el adecuado ejercicio de estos derechos (Comparato, 1992).

Durante las últimas décadas, la consolidación de los derechos humanos como paradigma normativo internacional se ha producido a través de tratados, convenciones y declaraciones¹ que establecieron parámetros mínimos para la protección de la dignidad humana (Comparato, 1992; Piovesan, 1997; Bueno, 2023). A pesar de las múltiples iniciativas que han fortalecido la institucionalización de los derechos humanos a nivel global, persisten desafíos en cuanto a su efectividad, lo que lleva frecuentemente a la judicialización de sus demandas (Belloso, 2022).

El derecho a la vivienda, en tanto derecho social, está intrínsecamente vinculado a la actuación positiva del Estado y, por lo tanto, sujeto a las oscilaciones políticas y decisiones presupuestarias de cada Poder Ejecutivo en el Gobierno. A diferencia para los derechos civiles, que suelen tener aplicabilidad inmediata y requieren abstenciones estatales, los derechos sociales

¹ La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 fue un hito fundamental al reafirmar la necesidad de garantizar derechos básicos, como la libertad, la igualdad y el acceso a la justicia (Cançado, 1997). Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, impulsados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reforzaron estos compromisos (Spink et al., 2020).

exigen la implementación de políticas públicas concretas, asignación de recursos y planificación estatal sostenida. En consecuencia, esta dependencia del Estado convierte al derecho a la vivienda en una garantía frágil, especialmente en contextos de crisis económica o inestabilidad institucional (Spink et al, 2020).

A pesar de estos instrumentos, la eficacia de los derechos humanos aún enfrenta desafíos, especialmente en contextos de inestabilidad política y ante la dificultad de implementar decisiones internacionales en los sistemas legales nacionales (Piovesan, 1997). Este fenómeno ha contribuido a la sobrecarga del sistema judicial, que se ve compelido a suplir las fallas estructurales del Ejecutivo, actuando como una vía alternativa –aunque muchas veces lenta y costosa– para la realización de los derechos sociales.

En este contexto de dificultades, el acceso a la justicia constituye un elemento central para la realización de los derechos humanos, especialmente para los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, puesto que permite a la población buscar amparo judicial para garantizar la protección de derechos vulnerados o amenazados (Saule, 2001).

Como destacaron Cappelletti y Garth (1988), el acceso a la justicia no se restringe a la posibilidad formal de convocar al Poder Judicial, sino que implica la existencia de medios adecuados –como la mediación, la conciliación, la duración razonable del proceso, la producción de prueba no onerosa, entre otros– que permitan a todos los ciudadanos ver sus demandas evaluadas de manera justa y efectiva. La búsqueda por superar los obstáculos al acceso a la justicia, especialmente para la población más pobre, implica tanto la ampliación

de los mecanismos judiciales internos como el fortalecimiento del papel de los tribunales internacionales en la tarea de responsabilizar a los Estados por omisiones o violaciones de derechos fundamentales.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 consolidó en su texto varios derechos humanos, incorporándolos en el catálogo de derechos fundamentales (Saule, 2001). Para que estos derechos se hagan efectivos, es indispensable contar con instrumentos legales e institucionales capaces de posibilitar su ejercicio, asegurando que los individuos y otros grupos puedan recurrir al sistema de justicia como vía para reclamar y proteger sus derechos esenciales (Canotilho, 2003; Rodrigues, 2003).

En el caso específico de este estudio, el derecho humano a la vivienda – incluido en la categoría de derechos humanos de segunda generación–, está reconocido como tal en diversos tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar una vivienda adecuada y accesible para la población (Osório, 2003). No obstante, la realización efectiva de este derecho aún enfrenta desafíos, como la historia de acceso desigual al suelo urbano y otros elementos más actuales como la especulación inmobiliaria, la falta de políticas públicas de vivienda y los desalojos forzosos, los cuales afectan principalmente a las poblaciones de bajos ingresos (Rolnik, 1997; Saule, 2001; Osório, 2003).

Según Belloso (2022), “qualquer questão ligada ao direito à moradia é uma questão sensível. Na maioria das vezes os conflitos em busca de uma tutela judicial de moradia envolvem questões” vinculados a la transmisión de la

propiedad, relaciones arrendaticias, conflictos en la propiedad horizontal, vicios de la construcción, daños y desperfectos, así como disputas derivadas de la ocupación de vivienda, entre otros.

De ese modo, el recurso al sistema de justicia se ha constituido en una estrategia utilizada para garantizar la protección del derecho a la vivienda, ya sea a través de acciones posesorias o mediante decisiones judiciales que determinan la implementación de políticas de vivienda inclusivas (Osório, 2003). Acudir al Poder Judicial implica un proceso estratégico de lucha para hacer efectivo el derecho a la vivienda, y resulta esencial para promover la ciudadanía y garantizar los derechos fundamentales (Sarlet, 2003).

Cabe señalar que el derecho humano a la vivienda no se limita al derecho a ser propietario de un inmueble, puesto que no se confunde –ni debe confundirse– con el derecho a la propiedad. En este sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas² para Vivienda Adecuada identificó siete criterios para considerar que una vivienda con los estándares mínimos de adecuación. Estos son: 1) seguridad en los derechos de propiedad; 2) disponibilidad de servicios, equipos e infraestructura, como abastecimiento de agua, saneamiento básico e iluminación; 3) disponibilidad a precios asequibles, de modo que los precios sean justos y no comprometan los ingresos familiares; 4) condiciones de vida adecuadas; 5) garantía de accesibilidad a todos los grupos sociales; 6) ubicación de viviendas que permitan el acceso a servicios

² La ONU cuenta con un Relator Especial para el Derecho a la Vivienda, cuya función es examinar, monitorear, asesorar e informar sobre la situación del derecho a la vivienda a nivel mundial. Además, tiene como mandato promover la asistencia a los gobiernos, fomentar la cooperación para garantizar mejores condiciones de vivienda y estimular el diálogo con otros organismos de la ONU y organizaciones internacionales con el mismo propósito.

de salud, empleo y ocio; y 7) posibilidad de expresiones culturales a través del advenimiento de la adaptación cultural (Morais et al., 2006). En otras palabras, para lograr la efectividad del derecho humano a la vivienda es necesario, entre otros aspectos, garantizar la seguridad en la tenencia, lo cual se ha abordado – en muchos casos de manera excesiva– mediante acciones posesorias.

A pesar de los instrumentos conocidos a nivel nacional e internacional, y de la posibilidad formal de acceso a la justicia para ejercer este derecho, no puede afirmarse con certeza que dicho procedimiento sea efectivo (Saule, 2001). La desigualdad se manifiesta tanto en el acceso al suelo urbano como en la búsqueda de una decisión judicial favorable (Rolnik, 2019). La sobrecarga de los tribunales brasileños, con la existencia de millones de casos y la falta de profesionales capacitados, es una dura realidad que dificulta o impide el ejercicio digno del derecho a la vivienda.

Ante este escenario, se observa que, si bien el acceso a la justicia funciona como un mecanismo importante para la realización de los derechos humanos, su implementación enfrenta desafíos estructurales del sistema judicial, como la lentitud y la acumulación de demandas.

En el caso del derecho a la vivienda, el acceso a la justicia ha sido una forma de garantizar la protección contra los desalojos forzosos y la implementación de políticas de vivienda; sin embargo, la lentitud en el procesamiento de los procesos muchas veces compromete la efectividad de las decisiones y refuerza la desigualdad para la población más pobre. En este sentido, es fundamental discutir la relación entre el acceso a la justicia y la capacidad del sistema jurídico para responder con rapidez y eficiencia a las

demandas sociales, en aras de minimizar los impactos en la garantía de los derechos fundamentales.

III. LA LENTITUD DEL PODER JUDICIAL EN LA INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA DE LAS ACCIONES POSESORIAS Y LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE PROCESOS PROCESAL EXISTENTES

La implementación de los derechos humanos a través del sistema judicial enfrenta un desafío estructural importante: la lentitud procesal. A pesar de las legislaciones, tratados y acuerdos firmados por los países, el ejercicio de los derechos humanos ha mostrado limitaciones, siendo el Poder Judicial una alternativa viable para garantizar el adecuado ejercicio de estos derechos. En Brasil, el acceso a la justicia está constitucionalmente garantizado como un derecho fundamental (artículo 5, XXXV, CF/1988), asegurando que ninguna lesión o amenaza a un derecho quede sin análisis por parte del Poder Judicial.

La búsqueda del Poder Judicial como medio para garantizar y ejercer los derechos humanos surge de la necesidad de implementar normas que aseguren la dignidad de la persona humana. Si bien estos derechos ya están establecidos, su implementación, en muchos casos, depende de decisiones judiciales que obligan al Estado o a entidades privadas a cumplirlos. En Brasil, la Constitución Federal de 1988 otorgó carácter fundamental a varios derechos sociales, como la vivienda, la salud y la educación. Sin embargo, la ausencia de políticas públicas efectivas, combinada con desigualdades estructurales, lleva con

frecuencia a los ciudadanos y a los grupos vulnerables a recurrir al sistema judicial para exigir su aplicación y ejercicio efectivo.

En el caso del derecho a la vivienda, por ejemplo, el Poder Judicial es convocado en diversas ocasiones para resolver acciones posesorias o para prevenir desalojos arbitrarios y exigir la implementación de programas de vivienda inclusiva, lo que evidencia su relevancia como mecanismo de protección de derechos fundamentales.

No obstante, la realidad procesal brasileña se caracteriza por una acumulación excesiva de demandas, lo que sobrecarga los tribunales y compromete la eficacia de la tutela judicial. Esta situación tiene implicaciones directas para el ejercicio de estos derechos sociales, en particular el derecho a la vivienda, que requiere medidas para prevenir desalojos indebidos y garantizar el acceso a políticas de vivienda inclusivas.

Además del texto constitucional brasileño que prevé la aplicación y el ejercicio de los derechos humanos en las categorías de derechos fundamentales y sociales, también existe una disposición según la cual los procedimientos judiciales tienen una duración razonable. Rodrigues (2005) destacó cuál sería una duración razonable, señalando que es posible considerar dos situaciones: “a) tiempo razonable es el tiempo legal, expresamente previsto en la legislación procesal; b) tiempo razonable es el tiempo promedio efectivamente permanecido en el país para cada tipo específico de proceso” (p. 1).

Corroborando este entendimiento, es posible resaltar que la estrategia rápida solo se insertó en el texto constitucional brasileño a través de la Enmienda Constitucional N° 45/2004. Si bien Brasil fue signatario de la

Convención Americana de 1992, fue recién en 2004 cuando el derecho a una prestación judicial sin demora y verdaderamente efectivo fue constitucionalmente garantizado (Annoni, 2007).

Incluso con esta disposición legal, la lentitud del sistema judicial brasileño representa un obstáculo importante para el ejercicio de estos derechos (Cappelletti; Garth, 1998). Los retrasos en la tramitación de los procesos son una de las principales causas que comprometen la eficacia de las decisiones judiciales (Tucci, 1997). Entre los principales factores que contribuyen a este escenario se encuentran el alto volumen de demandas, la complejidad de los ritos procesales y la escasez de recursos humanos y materiales en los tribunales.

En países como España, se han implementado algunas medidas para mejorar la labor del Poder Judicial, especialmente en demandas que involucran derechos sociales, como el derecho a la vivienda. En su análisis, Belloso (2022) destacó la labor del Administrador de Hacienda, cuya formación específica permite brindar asesoramiento técnico y facilitar la resolución de conflictos relacionados con la vivienda mediante la prestación de servicios de mediación.

En Brasil, los datos del CNJ indican que millones de casos permanecen en curso durante años, convirtiéndose en un obstáculo para la realización de los derechos fundamentales. La lentitud procesal no solo frustra las expectativas de quienes están bajo jurisdicción, sino que también compromete la efectividad de las decisiones judiciales, especialmente en demandas que requieren una respuesta inmediata para garantizar la dignidad de la persona humana (Annoni, 2007).

En este sentido, para mitigar estos obstáculos, se han implementado en el país diversas políticas de “desjudicialización”, encaminadas a reducir la litigiosidad y promover medios alternativos de resolución de conflictos. Asimismo, se busca alcanzar una duración razonable del proceso como una forma de garantizar una mayor dignidad a los ciudadanos (Bolzan de Morais, 2005).

Sobre este punto, Cappelletti y Garth (1998), así como Canotilho (2000), llamaron la atención sobre el hecho de que no basta con acceder a la justicia, sino que también es necesario superar la lentitud. A través de esta realidad, combinada con la política de reducción de los procesos, también es posible mencionar la ampliación del uso de la mediación y la conciliación, previstas en el Código de Procedimiento Civil de 2015 y en la Ley de Mediación (Ley N° 13.140/2015), como instrumentos para reducir la sobrecarga del Poder Judicial y permitir soluciones más rápidas y eficaces.

Hablar de eficacia, en este contexto, se ha vuelto entonces esencial, y los procesalistas modernos comienzan a analizarla como un instrumento para lograr la justicia. Esto se debe a que la mayor amenaza a los derechos humanos reside, esencialmente, en la incapacidad del Estado para garantizar su efectiva realización. Esta incapacidad, traducida por la ausencia de mecanismos para materializar los derechos reconocidos, se traduce en la negación del propio Estado, constituido como democrático y regido por el Derecho. (Annoni, 2006, p. 1)

El CNJ, organismo responsable de formular directrices para mejorar la actividad judicial en Brasil, ha adoptado medidas estratégicas para abordar la

lentitud procesal. Entre ellos destacan las Metas Nacionales del Poder Judicial, que establecen lineamientos para incrementar la productividad de los tribunales y reducir el número de casos pendientes. Además, el CNJ alinea sus estrategias con los ODS de la ONU, especialmente aquellos dirigidos a erradicar la pobreza y promover la justicia y las instituciones efectivas (ODS 1 y 16). Estas acciones buscan no solo optimizar el flujo procesal, sino también garantizar que derechos fundamentales, como el derecho a la vivienda, se implementen de una manera más ágil y accesible.

Existe un desajuste real entre la demanda y la oferta de soluciones efectivas por parte de la justicia brasileña (Faria, 1995; Zaffaroni, 1995). No cabe duda de que hay un desfase entre la búsqueda de procesos judiciales como forma de garantizar derechos y la capacidad de respuesta del Estado para resolver estos conflictos; sin embargo, la idea es que se adopten acciones estratégicas dentro de la estructura del Poder Judicial (Faria, 1995), actualmente integrado por tribunales estatales, federales y superiores.

Para comprender la acción del CNJ, también es necesario comprender la estructura del Poder Judicial brasileño. Organizada en diferentes instancias y ámbitos de competencia, la estructura se divide entre el Tribunal Común (estatal y federal) y el Tribunal Especializado (laboral, electoral y militar). La primera instancia está compuesta por jueces judiciales y federales, responsables del juicio inicial de los casos. En segunda instancia se encuentran los Tribunales de Justicia de los estados y los Tribunales Regionales Federales, que conocen de apelaciones contra decisiones de primer grado (Marinoni, 1995; Zaffaroni, 1995).

En la cima del sistema judicial se encuentran los tribunales superiores, como el Tribunal Superior de Justicia (STJ), que unifica la interpretación de las leyes federales, y el Supremo Tribunal Federal (STF), guardián de la Constitución y responsable de juzgar las cuestiones de constitucionalidad (Dinamarca, 2004). En este marco, el Consejo actúa como órgano de control administrativo y disciplinario del Poder Judicial, estableciendo objetivos y políticas para mejorar su eficiencia.

Ante este panorama, la adopción de políticas orientadas a reducir la cantidad de procesos y mejorar la gestión procesal aparece como una alternativa esencial para asegurar que el Poder Judicial pueda cumplir su papel en la realización de los derechos humanos. En Río de Janeiro, por ejemplo, el tribunal estadual implementó la “Escuela de Mediación” y, a través de la acción de varios actores, se promovió alternativas de mediación y conciliación judicial, gestión procesal e innovaciones colaborativas, además de conocimientos interdisciplinarios esenciales para la resolución de disputas (Tribunal de Justicia do Rio de Janeiro [TJRJ], 2025).

En ese orden de ideas, la búsqueda de soluciones que garanticen una mayor eficiencia y eficacia en la resolución de conflictos se vuelve esencial para la realización de los derechos fundamentales. En el caso del derecho a la vivienda, estas medidas son fundamentales para evitar que la lentitud del sistema judicial agrave la vulnerabilidad social de miles de familias, permitiendo que el acceso a la justicia se produzca de forma efectiva y rápida.

La realidad procesal brasileña ha creado un escenario de mayores violaciones de los derechos humanos, especialmente del derecho a la vivienda,

lo que hace aún más relevante el debate sobre la desjudicialización. La demora en la resolución de los conflictos de posesión puede agravar la vulnerabilidad de las familias en situación de riesgo habitacional.

IV. LA DESJUDICIALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE POSESIÓN COMO MECANISMO PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

La política de reducción del archivo procesal se ha consolidado como una estrategia imprescindible para asegurar una mayor eficiencia en la resolución de conflictos judiciales (Zanferdini, 2012), en particular en materia de acciones posesorias y en el intento de ejercer el derecho a una vivienda digna (Rolnik, 2019). En el contexto urbano, el acceso al suelo se produjo por medios desiguales, alentados por la lógica del mercado y el capital, contribuyendo al aumento de los conflictos relacionados con la vivienda y de la informalidad del suelo urbano.

La exclusión socioespacial en Brasil es un reflejo directo del proceso de urbanización desigual y la ausencia de políticas de vivienda efectivas a lo largo de décadas (Maricato, 2013). Con la intensificación del éxodo rural y el crecimiento acelerado de las ciudades, especialmente a partir del siglo XX, gran parte de la población de bajos ingresos fue relegada a zonas periféricas y asentamientos informales, ante la falta de alternativas habitacionales asequibles (Fernández, 1998; Azevedo, 2007).

El modelo de desarrollo urbano priorizó la especulación inmobiliaria y la valorización del suelo, restringiendo el acceso a suelos urbanizados para

quienes no contaban con los recursos financieros necesarios para ingresar al mercado inmobiliario formal (Alfonsín, 2007; Saule y Uzzo, 2009). De esta manera, la ocupación de terrenos públicos y privados se convirtió en la única posibilidad para miles de familias de establecer sus hogares, aun sin infraestructura adecuada y bajo constante amenaza de desalojo (Alfonsín, 2007).

La consolidación de estas áreas informales ha generado una situación de inseguridad jurídica para millones de brasileños, quienes, incluso después de décadas de vivir en un determinado lugar, continúan sin acceso a títulos de propiedad y servicios básicos esenciales, como saneamiento, transporte y equipamiento público (Maricato, 2013). Esta realidad compromete el ejercicio del derecho humano a la vivienda, puesto que la informalidad impide el reconocimiento legal de estas ocupaciones, dificultando la implementación de políticas de regularización territorial y urbanización.

Ante este intenso proceso de exclusión socioespacial, la mayoría de las personas se vieron obligadas a recurrir al Poder Judicial como única alternativa para hacer valer sus derechos sociales, especialmente en lo que respecta al derecho a la vivienda (Alfonsín, 2007). Sin embargo, el camino judicial, además de largo y burocrático, muchas veces resulta inaccesible para la población más vulnerable, que enfrenta dificultades como la falta de asistencia jurídica, la complejidad de los procedimientos procesales y la lentitud de la propia justicia.

La necesidad de acceso a la justicia mediante la interposición de acciones posesorias muchas veces se ve obstaculizada por la lentitud del Poder Judicial (Cappelletti y Garth, 1998), lo que convierte la reducción de las

acciones procesales en una alternativa viable para reducir la sobrecarga de los tribunales y brindar soluciones más ágiles y efectivas (Mendes, 2020). En este contexto, la política de desjudicialización, utilizada como estrategia del Poder Judicial, permite su aplicación en demandas relativas a disputas posesorias, adquisiciones urbanas y reposiciones, para ser tramitadas a través de procedimientos administrativos y extrajudiciales que garanticen seguridad jurídica a los ocupantes y promuevan la regularización de tierras.

De esta manera, la formalización de la vivienda deja de depender exclusivamente de las políticas de Estado, así como del propio proceso judicial exhaustivo, ampliando las posibilidades de acceso a derechos fundamentales, como el de una vivienda digna.

En Brasil, se han adoptado varias iniciativas para implementar la política de reducción de procesos y de conflictos fundiarios. En São Paulo, el Poder Judiciario del estado creó la Comisión Regional de Soluciones Agrarias, con el objetivo de realizar visitas técnicas a lugares estratégicos con conflictos de tierras, para que posteriormente se puedan llevar a cabo audiencias de mediación y conciliación (TJSP, 2025).

En Pernambuco, la Corte estadual se ha destacado por sus políticas innovadoras. Programas como Moradia Legal y Mutirão Landiário se crearon con el objetivo de reducir la carga procesal de las acciones posesorias y asegurar una mayor celeridad en la resolución de las acciones usurpatorias urbanísticas (TJPE, 2025).

Esta política ha sido implementada por el TJPE por medio del programa Moradia Legal. Además, tiene como objetivo principal la regularización

fundiaría de núcleos urbanos informales ocupados por poblaciones de baja renta, mediante procedimientos extrajudiciales. De ese modo, se basa en la articulación entre el Poder Judicial, los municipios, las notarías y la Defensoría Pública, facilitando la titulación de la propiedad a través de mecanismos como la usucapión extrajudicial y la conciliación comunitaria (TJPE, 2025).

A través de jornadas colectivas, encuentros de conciliación, orientación jurídica gratuita y simplificación de trámites administrativos, el TJPE busca agilizar la resolución de conflictos sobre la posesión y garantizar el acceso a la vivienda formal sin necesidad de recurrir al litigio judicial. Esta experiencia representa un modelo innovador de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables, al tiempo que reduce la sobrecarga del sistema judicial (TJPE, 2025).

La regularización de tierras se realiza administrativamente, reduciendo los obstáculos burocráticos que históricamente han dificultado la formalización de propiedades en asentamientos informales. Además, al alinearse con las directrices del CNJ y los ODS de la ONU, el TJPE refuerza su compromiso de garantizar los derechos fundamentales y reducir las desigualdades en el acceso a la tierra y a la vivienda.

Desde su implementación en 2018, el programa Moradia Legal del TJPE ha logrado avances significativos en la desjudicialización de acciones posesorias y en la reducción del acervo procesal relacionado con la regularización fundiaria. Hasta enero de 2024, se habían entregado gratuitamente más de 20 mil títulos de propiedad en todo el estado, beneficiando a familias de bajos ingresos y promoviendo la seguridad jurídica en núcleos

urbanos informales. En 2025, el TJPE tiene la meta de entregar 16 mil títulos adicionales, consolidando su compromiso con el acceso a la vivienda Digna.

Es importante subrayar que estas acciones tienen un impacto significativo en poblaciones en situación de vulnerabilidad, dado que permiten a comunidades históricamente marginadas obtener seguridad jurídica sin los costos y tiempos excesivos de los procesos judiciales. Sin embargo, esta política pública presenta desafíos, como la necesidad de coordinación entre diferentes instituciones, incluidas las oficinas de registro, las Defensorías Públicas y otros organismos municipales.

Bajo dicha lógica, la efectividad de la política de reducción de cobranza depende de una infraestructura administrativa bien estructurada, con profesionales calificados para conducir procedimientos extrajudiciales de manera transparente y accesible. Aun así, los resultados preliminares de las iniciativas del TJPE indican que la adopción de medidas de desjudicialización puede transformar la forma en que la justicia responde a las demandas de tierra, haciendo que el derecho a la vivienda sea una realidad para un mayor número de ciudadanos.

En este contexto, la política de desjudicialización aplicada a las acciones posesorias debe entenderse como un instrumento para fortalecer el acceso a la justicia y garantizar el derecho humano a una vivienda digna. Al adoptar mecanismos alternativos para la regularización de tierras, el Poder Judicial no solo reduce la carga procesal, sino que también contribuye directamente a la realización del derecho humano a una vivienda digna.

En el caso específico de Pernambuco, las acciones implementadas por el Tribunal de Justicia del estado evidencian cómo estas iniciativas pueden ser un factor determinante para consolidar la inclusión socioespacial y garantizar la protección jurídica de las familias que viven en situación informal. Como una importante política de regularización de tierras, se han destacado las acciones para reducir los procesos, al permitir la titulación de propiedades ocupadas por poblaciones vulnerables a través de procedimientos simplificados y accesibles.

Es a la luz de este escenario, expuesto anteriormente, que se destacan iniciativas encaminadas a reducir la judicialización de las acciones posesorias, resaltando así la importancia de repensar, revisar y reformular los mecanismos existentes de acceso a la justicia como herramienta para la realización de los derechos humanos, especialmente el derecho humano a la vivienda.

Retomando el ejemplo de España, en enero de 2025 se promulgó la Ley Orgánica de Eficacia del Servicio Público de Justicia. Este instrumento legal establece el requisito de mediación, negociación y conciliación (MASC), con el fin de alcanzar un acuerdo previo antes de formalizar un proceso legal. Para cualquier actuación que tenga por objeto una cuestión relacionada con la vivienda, deberá aplicarse la Ley Orgánica para intentar una solución previa.

La discusión aquí desarrollada dialoga con los desafíos que enfrenta el sistema judicial para promover los derechos humanos, garantizar efectivamente el acceso a la justicia y reflexionar sobre estrategias que permitan hacer efectivos estos derechos. La relación propuesta entre los elementos de este artículo se presenta como una forma de ayudar a comprender cómo la flexibilización en la resolución de conflictos puede transformar la práctica

forense, reducir las desigualdades en el acceso a la justicia y fortalecer la protección jurídica de poblaciones socialmente marginadas.

Ante ello, la simplificación de los procedimientos procesales o la adopción de mecanismos de solución extrajudicial no deben verse únicamente como una solución a la crisis del Poder Judicial, sino como un instrumento para ampliar la ciudadanía y la inclusión social, capaz de posibilitar la regularización de tierras y garantizar efectivamente el derecho humano a una vivienda digna.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los derechos humanos deben garantizarse a los seres humanos simplemente por su existencia, de manera que aseguren condiciones mínimas de dignidad. Entre estos derechos fundamentales se encuentra el derecho humano a una vivienda adecuada, que no se reduce a la mera titularidad de la propiedad, sino que implica la garantía de seguridad jurídica, habitabilidad, accesibilidad, asequibilidad y ubicación adecuada.

En la realidad brasileña, el acceso a este derecho ha enfrentado diversos obstáculos, especialmente debido a la sobrecarga estructural del Poder Judicial. Las acciones posesorias, utilizadas frecuentemente como vía de regularización, han contribuido al colapso del sistema judicial, generando procesos largos, costosos y muchas veces ineficaces para las poblaciones más vulnerables.

Frente a este contexto, los mecanismos extrajudiciales han surgido como herramientas viables para ampliar el acceso a la justicia. En el estado de Pernambuco, el TJPE ha implementado el programa Moradia Legal, que articula diferentes instrumentos como la mediación comunitaria, la conciliación

previa, la orientación jurídica gratuita y la usucapión extrajudicial, a través de registros notariales y jornadas colectivas de regularización. Esta política ha permitido la titulación de más de 20 mil viviendas desde 2018, con una meta de 16 mil títulos adicionales en 2025, reduciendo el acervo judicial y promoviendo la inclusión socioespacial.

Por lo tanto, más que una solución genérica, la desjudicialización en Pernambuco ha representado una política pública estructurada, con resultados concretos en la reducción de litigios y en la garantía de derechos. No obstante, se impone la necesidad de repensar, revisar y perfeccionar los instrumentos de acceso a la justicia, integrando políticas de vivienda con mecanismos extrajudiciales eficientes, que consideren las especificidades sociales y territoriales de la población brasileña.

Ignorar las problemáticas estructurales de los derechos sociales y la informalidad urbana significa perpetuar un modelo de exclusión. Apostar por vías extrajudiciales no implica renunciar a la justicia formal, sino complementarla con soluciones más accesibles, humanas y efectivas, capaces de materializar el derecho a la vivienda y, con ello, la dignidad de la persona humana como principio rector del Estado democrático de derecho.

REFERENCIAS

Annoni, D. (2007). Acceso a la justicia y derechos humanos: enmienda Constitucional 45/2004 y garantía de una duración razonable del proceso. *Revista Derechos Fundamentales y Democracia*, 2(2), <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/>.

João Manoel de Vasconcelos Bezerra, Brenno Augusto Freire Menezes, Ana Claudia Rocha Cavalcanti & Flávio Antonio Miranda de Souza

Azevedo, S. (2007). Desafíos de la vivienda popular en Brasil: políticas y tendencias recientes. En A. Cardoso, *Vivienda social en las metrópolis brasileñas: una evaluación de las políticas de vivienda en Belém, Belo Horizonte*,. ANTAC.

Belloso, N. (2022). Administradores de Fincas y mediación: una buena pareja. En D. Seijo, & V. Marcos, VII congreso internacional para el estudio de la mediación y el conflicto. Libro de Actas (págs. 313-321). CUEMYC y la Facultad de Psicología (USC) de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

Bolzan de Moraes, J. (2005). Crisis judiciales y acceso a la justicia. En W. de Moura, *Comentarios sobre la reforma del poder judicial*. Forense.

Bueno, L. (2023). Sobre la universalidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Ius Humani*. Revista De Derecho, 12(1), 1-18. <https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.316>.

Cançado, A. A. (1997). *La protección internacional de los derechos humanos y Brasil*. Editorial Universidad de Brasilia.

Canotilho, J. (2000). *Derecho constitucional* (3ª ed.). Ed. Coímbra.

Canotilho, J. (2003). *Derecho constitucional y teoría de la constitución* (7ª ed.). Almedina.

Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *Acceso a la justicia* (E. G. Northfleet, Trans.). Sérgio Antônio Fabris.

Comparato, F. (1999). *La afirmación histórica de los derechos humanos*. Granizo.

Dinamarco, C. R. (2004). *Instituciones del derecho procesal civil* (4ª ed.). Malheiros.

Faria, J. (1995). *El poder judicial en Brasil: paradojas, desafíos y alternativas*. Consejo Federal de Justicia.

Fernández, E. (1998). *Derecho y urbanización en Brasil*. En E. Fernandes, *Derecho urbanístico*. Del Rey.

Herrera, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Catarata.

La política de “desjudicialización” como mecanismo eficaz para el acceso a la justicia y el derecho humano a la vivienda

- Herrera, J. (2008). Cultura y derechos humanos: la construcción de espacios culturales. En A. R. Martínez, *Teoría crítica de los derechos humanos en el siglo XXI*. EDIPUCRS.
- Instituto de Educación e Investigación e Instituto Pólis [Insper]. (2021). Conflictos de tierras colectivas urbanas y rurales: una mirada a las acciones posesorias según el impacto del Nuevo Código de Procedimiento Civil. Consejo Nacional de Justicia [CNJ].
- Marinoni, L. (1994). *El proceso civil contemporáneo*. Juruá.
- Mendes, C. M. (2020). La desjudicialización como forma de promover el acceso a la justicia en Brasil. *Revista Ciudadanía y Acceso a la Justicia*, 6, 54–71.
- Morais, M. P., Guia, G. A., & Paula, R. (2006). Seguimiento del derecho a la vivienda en Brasil (1992-2004). En *Políticas sociales: seguimiento y análisis*. Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- Osório, L. (2003). Derecho humano a la vivienda y función social de la propiedad. En B. Alfonsin, & E. Fernandes, *Derecho a la vivienda y seguridad de tenencia en el Estatuto de la Ciudad: Lineamientos, instrumentos y procesos de gestión*. Editor del foro.
- Piovesan, F. (1997). *Derechos humanos y derecho constitucional internacional*. Max Limonada.
- Rodrigues, A. (2003). *Vivienda en ciudades brasileñas (10ª ed.)*. Contexto.
- Rodrigues, H. (2005). Acceso a la justicia y plazo razonable para la prestación judicial. En T. Wambier (ed.), *Reforma Judicial: Primeras reflexiones sobre la Enmienda Constitucional nº 45/2004*. Revista Tribunales.
- Rolnik, R. (1997). *La ciudad y el derecho: Legislación, política urbana y territorios en la ciudad de São Paulo*. FAPESP, Estudio Nobel.
- Rolnik, R. (2019). *Guerra de lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas (2ª ed.)*. Editorial Boitempo.

João Manoel de Vasconcelos Bezerra, Brenno Augusto Freire Menezes, Ana Claudia Rocha Cavalcanti & Flávio Antonio Miranda de Souza

Sarlet, I. (2003). El derecho fundamental a la vivienda en la Constitución: Algunas notas sobre su contexto, contenido y posible efectividad. *Revista de Derecho del Consumidor*, 46, 193–244.

Saule, N. (2001). Políticas públicas locales: Municipio y derechos humanos. En M. Bucci, *Derechos humanos y políticas públicas*. Polis.

Saule, N., & Uzzo, K. (2009). La trayectoria de la reforma urbana en Brasil: el movimiento nacional por la reforma urbana. *Diálogos, Propuestas, Historias para la Ciudadanía Mundial*. <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>.

Spink, M. (2020). El derecho a la vivienda: reflexiones sobre la habitabilidad y la dignidad. *Psicología: Ciencia y Profesión*, 40, e207501. <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMyw/abstract/?lang=pt>.

Tribunal de Justicia de Pernambuco [TJPE]. (2025). Programa de Vivienda Legal. <https://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/acoes-e-projetos/moradia-legal>.

Tribunal de Justicia do Rio de Janeiro [TJRJ]. (2025). Escola de Mediação - EMEDI. <https://www.tjsp.jus.br/solucoesfundiarias>

Zaffaroni, E. (1995). Poder Judicial: Crisis, éxitos y fracasos (J. Tavares, Trad.). *Revista Tribunales*.