

# Políticas de vivienda con perspectiva de derechos humanos: una revisión de la experiencia venezolana desde 1999

Documento  
de Trabajo

Nº 03-2010

*Álvaro Cabrera Gutiérrez*  
Email: [alvaro.cabrera.g@gmail.com](mailto:alvaro.cabrera.g@gmail.com)

## Políticas de vivienda con perspectiva de derechos humanos: una revisión de la experiencia venezolana desde 1999

Álvaro Cabrera Gutiérrez<sup>1</sup>

### RESUMEN

En este trabajo se revisa el contenido del derecho a la vivienda adecuada en el ordenamiento jurídico venezolano; se compara con los contenidos previstos en el derecho internacional de los derechos humanos y, a partir de esa revisión, se analizan las políticas de vivienda desarrolladas en el país y sus resultados. En base a ese análisis y los aportes hechos por los relatores del derecho a la vivienda de la ONU, el autor elabora algunas recomendaciones para mejorar las políticas de vivienda en Venezuela desde una perspectiva de derechos humanos.

### PALABRAS CLAVE

Derecho a la vivienda, Comité DESC, Constitución de 1999, políticas públicas, recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Jefe de División de la Dirección de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela. Activista en Derechos Humanos desde 1988. Investigador en Derechos Humanos desde 1995. Ha trabajado como revisor y redactor en los informes de la Defensoría del Pueblo desde 2003.

## ÍNDICE

### I Introducción

### II Marco normativo internacional del derecho a la vivienda

2.1 Instrumentos internacionales.

2.2 Definiciones.

2.3 Contenidos.

2.4 Obligaciones del Estado.

### III Marco normativo del derecho a la vivienda en Venezuela

3.1 Reconocimiento Constitucional.

3.2 Contenido.

3.3 Principios de interpretación de los derechos fundamentales en la CRBV.

3.4 Legislación nacional.

3.5 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

3.6 Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

3.7 Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda.

3.8 Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

3.9 Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares.

3.10 Ley de Tierras Urbanas.

3.11 Otras medidas regulatorias.

3.12 Evaluación preliminar

3.13 Situación del derecho a la vivienda en Venezuela

3.14 Caracterización de las políticas de vivienda implementadas en Venezuela desde 1999

3.15 Reordenamiento

3.16 Baja capacidad de ejecución

3.17 Ausencia de un Plan Nacional de Vivienda

3.18 Ausencia de políticas de vivienda pública para alquiler

3.19 Presupuesto

3.20 Recomendaciones de los relatores especiales del derecho a una vivienda adecuada sobre políticas públicas de vivienda.

3.21 Informe final de Miloon Kothari.

3.22 Primer Informe de la Relatora Especial Raquel Rolnik.

#### IV A manera de conclusión.

4.1 Sobre el cumplimiento de las obligaciones.

4.2 Ideas para la revisión de las políticas públicas de vivienda.

4.3 Deficiencias a corregir:

4.3.1 Plan Nacional de Vivienda y Hábitat.

4.3.2 Estadísticas confiables.

4.3.3 Viviendas para alquiler.

4.3.4 Medidas para el control de la especulación inmobiliaria.

4.3.5 Normativa para los desalojos.

4.3.6 Diálogo con el sector privado.

4.3.7 Fomento de la autoconstrucción dirigida.

4.3.8 Revisión de la efectividad de las políticas de financiamiento

4.4 Políticas a fortalecer

4.4.1 Participación de los CTU y los Consejos Comunales.

4.4.2 Seguridad jurídica de la tenencia.

4.4.3 Cobertura de agua potable y saneamiento.

4.4.4 Presupuesto para la satisfacción progresiva.

4.4.5 Atención de desastres.

#### V Bibliografía

## I Introducción

El informe de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Raquel Rolnik, que se centra en los efectos que sobre el derecho a la vivienda ha tenido la crisis económica internacional, puso en evidencia cómo los mecanismos del mercado resultan insuficientes para garantizar el acceso de la población a una vivienda digna. Y esto ocurre porque los mecanismos del mercado se sustentan en principios distintos a la satisfacción de derechos humanos. Su objetivo es la obtención de ganancia, por lo cual, cuando entran en contradicción la búsqueda de beneficios con la satisfacción de derechos, se favorece la primera.

En este sentido, los gobiernos han tenido una implicación importante, pues, en muchos países han disminuido su presupuesto para la construcción de vivienda social y han abierto las puertas para que sean los mecanismos del mercado los que se encarguen de proveer viviendas a los sectores que la necesitan. Una vez estallada la crisis, en especial en los países desarrollados se ha priorizado el rescate del sistema financiero, por sobre las ayudas a las personas que han quedado en situación de riesgo con respecto a la tenencia de la vivienda.

Otro aspecto que resalta el informe es que algunas políticas dirigidas a la construcción de vivienda social, que han estado basadas también en la lógica del beneficio, aunque con financiamiento público, han resultado en la sustitución de un problema por otro, lo que en Chile se ha conocido como el problema de los “con techo”. Esto debido a la pobre calidad de las viviendas construidas y su nula integración con los centros urbanos, lo que ha convertido a estos desarrollos en guetos urbanos.

Esto nos lleva a revisar el caso venezolano. En Venezuela se han aportado abundantes recursos para la construcción y rehabilitación de viviendas en los últimos años, se ha desarrollado un marco normativo progresista desde la perspectiva de derechos humanos, sin embargo, el desempeño en cuanto a construcción ha sido pobre y el problema de déficit de viviendas adecuadas sigue siendo importante. Aunque se ha asumido que los mecanismos del mercado no pueden satisfacer las demandas de vivienda de los sectores menos favorecidos, las políticas públicas desarrolladas desde una perspectiva diferente no han resultado efectivas.

En este trabajo nos proponemos, después de revisar la normativa nacional e internacional, elaborar algunas propuestas para mejorar las políticas de vivienda en Venezuela desde una perspectiva de derechos humanos.

## II Marco normativo internacional del derecho a la vivienda

### 2.1 Instrumentos Internacionales

El derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25). Entre los instrumentos de carácter vinculante, aparece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5), en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (artículo 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27). El derecho a la vivienda también aparece mencionado en otros documentos de carácter no vinculante como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (artículo 8).

Venezuela es parte de todos los instrumentos vinculantes que se mencionan. Sin embargo, nos concentraremos en los dos instrumentos más importantes, la Declaración Universal por formar parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, y el PIDESC, por su carácter de norma de rango constitucional, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.<sup>2</sup>

El derecho a la vivienda está contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en el artículo 25, donde se establece que “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...”.

En este instrumento el derecho a la vivienda se contempló como parte integral del derecho a un nivel de vida adecuado. Esta definición se repite de manera similar en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11.1:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

---

<sup>2</sup> La CRBV establece en su artículo 23 que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos suscritos y ratificados por la República tienen jerarquía Constitucional.

De esta manera el derecho a una vivienda adecuada se convierte en obligación estatal, al ratificar Venezuela el Pacto el 10 de mayo de 1978. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló el contenido de este derecho en la Observación General Nro. 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)” (OG4), aprobada en 1991<sup>3</sup> y posteriormente desarrolla un aspecto específico del derecho a la vivienda en la Observación General Nro. 7 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11): los desalojos forzosos” (OG7), aprobada en 1997.<sup>4</sup>

## 2.2 Definiciones

Debido a que el contenido de estas observaciones es ampliamente conocido, nos limitaremos a resumir los aspectos más importantes relativos a la definición y el contenido del derecho a la vivienda. La OG4 establece que el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo, por lo cual establece que la dignidad inherente a la persona humana, de la que se desprenden los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta diversas consideraciones, por lo cual establece que el Pacto se refiere a la vivienda en el sentido de “vivienda adecuada”.

El Comité adopta el concepto de vivienda adecuada propuesto por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, según la cual “Una vivienda adecuada significa algo más que estar cobijado bajo un techo: significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.<sup>5</sup>

El Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (en lo sucesivo el Relator o la Relatora), adoptó su propia definición según la cual: “El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Comité DESC. *Observación General Nro. 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”*. E/1992/23.

<sup>4</sup> Comité DESC. *Observación General N° 7 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11): los desalojos forzosos”*. E/1998/22, anexo IV.

<sup>5</sup> *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000*. Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 8, adición (A/43/8/Add. 1).

<sup>6</sup> Esta definición se puede ver, entre otros en A/HRC/7/16.

## 2.3 Contenidos

Esta definición se desarrolla a través de una serie de aspectos que deben ser tomados en cuenta para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en cualquier contexto, éstos son:

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia.* Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de la tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, recursos para almacenamiento de alimentos, para la eliminación de desechos, drenajes y servicios de emergencia.
- c) *Gastos soportables.* Los gastos que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- d) *Habitabilidad.* Una vivienda adecuada debe poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- e) *Asequibilidad.* Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, esto incluye el acceso a la tierra como derecho.
- f) *Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De igual manera, no debe encontrarse cerca de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de sus ocupantes.
- g) *Adecuación cultural.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Estos contenidos son considerados como la base para el análisis del cumplimiento de los Estados en materia de derecho a la vivienda. Existen además otros elementos que han sido incorporados por el Relator para el análisis del cumplimiento de los Estados, pero en este trabajo nos limitaremos a trabajar con los que han sido propuestos por el Comité.

La OG4 también hace un énfasis especial en el tema de la participación de los afectados en el desarrollo de las políticas de vivienda. Así, el Comité afirma que el derecho a participar en la adopción de decisiones es uno de los derechos indispensables para realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la

sociedad (Par. 9). También afirma que una estrategia nacional de vivienda “deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes” (Par. 12).

En la OG7, el Comité desarrolla lo relativo a los desalojos forzosos, como aspecto directamente vinculado con la seguridad de la tenencia, y los considera, *prima facie*, como incompatibles con los requisitos del Pacto. El Comité define a los desalojos forzosos “como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Par. 3).

Como una reafirmación de la interdependencia de los derechos humanos, el Comité establece que los desalojos forzosos pueden dar pie a numerosas vulneraciones de los derechos humanos, tales como los derechos a la vida; a la seguridad personal; a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios (Par. 4).

El Comité considera indudable “que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz” (Par. 9). Esa legislación debe comprender medidas que “a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos” (Par. 9). Esta legislación debe aplicarse a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él, y además debe ser adecuada para prevenir y castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo los particulares o las entidades privadas, sin las debidas salvaguardias.

El derecho a no ser desalojado forzosamente se basa en la obligación del Estado de utilizar todos los medios apropiados para promover el derecho a una vivienda adecuada, según el párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, y, agrega el Comité, se complementa con el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio, establecido en el párrafo 1 del artículo 17 del PIDCP (Par. 8.).

El Comité llama la atención sobre los grupos vulnerables (mujeres, niños, ancianos, pueblos indígenas y minorías étnicas, entre otros), los cuales considera se ven afectados en medida desproporcionada por los desalojos forzosos. Dentro de este grupo destaca especialmente a las mujeres, quienes son víctimas de discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia del derecho de propiedad, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar (Par. 10).

Además, el Comité afirma que cuando se considere que el desalojo está justificado, debería “llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad” (Par. 14).

## 2.4 Obligaciones del Estado

Las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales están contenidas en el párrafo 1 del artículo 2, y han sido desarrolladas en la Observación General Nº 3 del Comité DESC (OG3). Además de esas obligaciones específicas, se han reconocido otras generales, consistentes en las obligaciones de respetar, proteger y cumplir esos derechos.<sup>7</sup>

Expresa el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Si desglosamos el contenido del párrafo 1 del artículo 2, se establecen las siguientes obligaciones:<sup>8</sup>

Los Estados partes se comprometen a:

*Adoptar medidas:* el primer compromiso de los Estados es el de comenzar a actuar inmediatamente después de ratificar el Pacto. Los gobiernos deberán adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, normativas, económicas, sociales y educativas, y cualquier otra que sea necesaria para garantizar a todos el disfrute de estos derechos. Como dice claramente la OG3, tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto (Par. 2).

*Para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos:* la referencia a la progresividad del logro de la efectividad de los derechos, no quiere decir otra cosa que se entiende que no es posible producir transformaciones inmediatas en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la propia afirmación lleva

---

<sup>7</sup> *Directrices de Maastricht sobre violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

<sup>8</sup> Para hacer este resumen nos hemos basado en el libro *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional Nº 12, Nueva York y Ginebra, 2004.

consigo la obligación de realizar acciones concretas para que el cambio (la plena efectividad) ocurra realmente en un plazo razonable.

*Especialmente medidas económicas y técnicas:* se refiere a la necesidad de destinar recursos para la realización progresiva de los derechos establecidos en el pacto, y a disponer de los mecanismos técnicos para su ejecución más efectiva, inclusive los mecanismos para evaluar la efectividad de las medidas tomadas y los recursos destinados a ese fin.

*Hasta el máximo de los recursos de que dispongan:* esta obligación tiene dos implicaciones, la primera es que se deben destinar recursos, por escasos que sean, y la segunda, que el Estado debe demostrar que los recursos asignados tienen correspondencia con los recursos disponibles, es decir, que en la distribución de los recursos disponibles se ha dado prioridad a la satisfacción de los derechos establecidos en el Pacto. Se considera también que la ausencia de recursos no debe impedir que se hagan diagnósticos y seguimiento a la situación. Además, algunos de los contenidos del Pacto son de aplicación inmediata, y no están sujetos a la disponibilidad de recursos.

*Por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas:* aunque la aprobación de leyes no es suficiente para garantizar la plena efectividad de los derechos, en muchos casos serán necesarias (incluso indispensables) para avanzar en su progresiva satisfacción, en especial cuando las leyes existentes sean incompatibles con el contenido del Pacto, por discriminatorias o por permitir la acción del Estado en dirección contraria al contenido de los derechos (de su contenido de defensa o negativo). La idea de utilizar todos los medios apropiados se refiere a que las medidas tomadas por el Estado deben partir de una base objetiva, es decir, que deben estar sustentadas en razones explicables, que permitan entender que son apropiadas a la realidad del país y deben ser respetuosas de todos los derechos humanos.

El Comité ha considerado que entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables.

*Tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales:* Se busca con esta obligación reforzar la idea de la búsqueda de los medios apropiados, por una parte y de los recursos disponibles, por el otro, pues la ausencia de recursos no podrá ser una excusa si no se han buscado recursos de la cooperación internacional o por vía de la asistencia de organismos internacionales u otros países.

Las obligaciones generales de respetar, proteger y cumplir, se refieren a las formas en que debe actuar el Estado para garantizar un derecho en específico.<sup>9</sup>

La obligación de **respetar** se refiere a la no intervención arbitraria del Estado en el disfrute de un derecho, lo que incluye abstenerse de toda medida que impida a la población satisfacer este derecho por sí misma cuando está en condiciones de hacerlo. En el caso del derecho a la vivienda, se refiere a no disminuir la calidad o destruir las viviendas existentes.

La obligación de **proteger**, se refiere a la necesaria actuación del Estado para impedir que terceros intervengan de manera arbitraria en el disfrute de un derecho. En el caso del derecho a la vivienda hablamos de la sanción o prohibición de abusos provenientes de particulares como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructores, bancos, entre otros.

La obligación de **cumplir** o realizar, se refiere a la necesidad de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el contenido del derecho. El Comité explica en las OG12 y OG13 que la obligación de cumplir contiene la obligación de facilitar y la obligación de hacer efectivo.<sup>10</sup>

En resumen, la obligación del Estado derivada del PIDESC se refiere al compromiso de esforzarse por todos los medios apropiados para garantizar que toda persona tenga acceso a una vivienda aceptable y no onerosa; al deber de adoptar políticas y leyes que materialicen el reconocimiento de cada uno de los contenidos del derecho a la vivienda; y el deber de proteger y mejorar las viviendas y vecindarios existentes.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> El resumen se basa en el contenido del documento *Derecho a la Vivienda y Políticas Habitacionales: Informe de un Desencuentro*, del Observatorio DESC, enero de 2008. En: [http://www.observatoridesc.org/files/derecho%20a%20la%20vivienda%20y%20políticas%20habitacionales\\_0.pdf](http://www.observatoridesc.org/files/derecho%20a%20la%20vivienda%20y%20políticas%20habitacionales_0.pdf)

<sup>10</sup> “Facilitar implica adoptar medidas positivas para permitir el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Hacer efectivo conlleva la prestación de servicios públicos directos o indirectos a las personas o los grupos que no puedan, por razones que quedan fuera de su alcance, ejercer por sí mismos esos derechos con los medios de que disponen”. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual...*, cit., p. 20.

<sup>11</sup> F. MORKA, “El derecho a una vivienda adecuada (Módulo 13)” [versión electrónica]. *Círculo de Derechos*. Human Rights Internship Program, 2000. Pág. 277. En: [http://www.iie.org/ihip/circulo\\_derechos/18aModulo13.pdf](http://www.iie.org/ihip/circulo_derechos/18aModulo13.pdf). Consultado el 27/10/2008.

### III Marco normativo del derecho a la vivienda en Venezuela

#### 3.1 Reconocimiento Constitucional

El derecho a la vivienda está contenido en el artículo 82 de la CRBV,<sup>12</sup> que forma parte del Capítulo V relativo a los derechos sociales y de las familias, que a su vez se incluye en el Título III denominado “De los derechos humanos y garantías, y de los deberes”.

Se trata de un derecho prestacional, aunque incluye un contenido de defensa referido al uso pacífico de la vivienda. La Constitución obliga al Estado a garantizar los medios para que las familias puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Los titulares del derecho son todas las personas. Esto indica que toda persona en el país debe tener acceso al menos al contenido esencial del derecho. La Constitución establece además unos titulares privilegiados, que serían las familias de escasos recursos, que deberían ser el grupo primario al que deberían dirigirse las políticas estatales. Se privilegia en este sentido la satisfacción del derecho a los colectivos familiares por sobre las soluciones individuales, lo que más que entenderse como algún tipo de discriminación, debiera entenderse como una manifestación del principio de progresividad, según la cual primero se deben buscar soluciones grupales y luego individuales. El artículo 4.11 de la Ley sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece además que las mujeres víctimas de violencia de género tendrán prioridad en el acceso a la vivienda, a la tierra y al crédito, con lo cual también tendrían la condición de titulares privilegiadas.

Los obligados serían el Estado y los ciudadanos, aunque se entiende que el Estado es el principal obligado y que debe orientar sus políticas de tal manera que, progresivamente se garantice el derecho a la vivienda de aquellas personas que no puedan satisfacer el derecho por su cuenta (responsabilidad de cumplir), y por otro lado, que los ciudadanos que puedan hacerlo, tengan la posibilidad real de satisfacer por sus propios medios este derecho (responsabilidad de respetar). También la obligación de los ciudadanos

---

<sup>12</sup> Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. / El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

está vinculada al principio de subsidiariedad de las prestaciones del Estado derivado del principio de dignidad de la persona.<sup>13</sup>

El artículo 82 se complementa con lo dispuesto en el artículo 86, donde se establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

De esta manera, el derecho a una vivienda adecuada queda amparado por la seguridad social, como servicio público de carácter no lucrativo.

### 3.2 Contenido

El derecho a la vivienda tiene un contenido expreso en el artículo que lo consagra (Art. 82). Allí se define la vivienda como: adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales, y en un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

Este contenido se asemeja mucho al previsto en la OG4 del Comité de DESC, que vimos anteriormente. La vivienda se entiende no solo como una estructura resistente a las inclemencias del clima, sino también como un espacio de realización de derechos, por eso el derecho a la vivienda incluye el hábitat, uno que humanice las relaciones, pero también, uno que facilite la realización de otros derechos.

Como bien explica Gerardo Pisarello:

El reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional está vinculado a su consideración como una necesidad básica imprescindible para vivir con dignidad y seguridad, a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar, incluso, en los asuntos públicos. Su vulneración pone en entredicho la integridad física y mental de las personas, su vida privada y familiar, y su libertad de residencia. La ausencia de una vivienda digna afecta a la salud y al medio ambiente, tanto en términos individuales como colectivos, y menoscaba el derecho al trabajo, a la educación e incluso a la participación. No es extraño, por ello, que la

---

<sup>13</sup> Vid. G. ESCOBAR ROCA, J. Martínez Soria y R. García Manrique, *Lección 2: Marco Constitucional de los Derechos Sociales (1)*. Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. PRADPI. Mimeo.

garantía del derecho a la vivienda aparezca vinculada, cada vez más, a la del derecho más amplio a un entorno urbano inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado o, si se prefiere, al derecho a la ciudad.<sup>14</sup>

El contenido mínimo de este derecho se entiende como la garantía de que toda persona que carezca de vivienda y solicite apoyo al Estado, reciba en principio acceso a un lugar de refugio y, progresivamente, a medios que le permitan alcanzar la tenencia de una vivienda adecuada.

### 3.3 Principios de interpretación de los derechos fundamentales en la CRBV

Es importante destacar que la Constitución tiene otros contenidos que son importantes para la interpretación de los artículos precedentes. En ese sentido, el más importante se refiere a que el sistema constitucional venezolano, se define como el de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

Debemos recordar que la Constitución de 1999 se propone desde el Preámbulo el objetivo de refundar la República. Cuando el constituyente habla de un Estado democrático y social, de Derecho y de Justicia, esa justicia es de algún modo una reafirmación del contenido social del sistema, es justicia social, entendida en toda su dimensión política y jurídica. Ese contenido se relaciona con la intención del constituyente de construir un sistema en términos generales más justo y más democrático que el pre existente. Por lo mismo, la Constitución además da especial relevancia a la participación y a la preeminencia de los derechos humanos, ante la evidencia de su marginación en el sistema que le antecedió.

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en la Sentencia 85 de la Sala Constitucional del 24/01/2002, ha aclarado el contenido de ese Estado social expuesto en la Constitución de 1999:

[...] del Preámbulo se colige que el Estado Social está destinado a fomentar la consolidación de la solidaridad social, la paz, el bien común, la convivencia, el aseguramiento de la igualdad, sin discriminación ni subordinación. Luego, la Constitución antepone el bien común (el interés general) al particular, y reconoce que ese bien común se logra manteniendo la solidaridad social, la paz y la convivencia. En consecuencia, las leyes deben tener por norte esos valores, y las que no lo tengan, así como las

---

<sup>14</sup> G. PISARELLO, "El Derecho a la Vivienda como Derecho Social: Implicaciones Constitucionales" [versión electrónica]. *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009. En: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/Habitatge\\_drets\\_socials\\_i\\_valors\\_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es?set\\_language=es&cl=es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Habitatge_drets_socials_i_valors_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es?set_language=es&cl=es). Consultado el 16/11/2009.

conductas que fundadas en alguna norma, atenten contra esos fines, se convierten en inconstitucionales. [...]

El Estado Social va a reforzar la protección jurídico-constitucional de personas o grupos que se encuentren ante otras fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad, y va a aminorar la protección de los fuertes. El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la Constitución, sobre todo a través de los Tribunales; y frente a los fuertes, tiene el deber de vigilar que su libertad no sea una carga para todos. Como valor jurídico, no puede existir una protección constitucional a expensas de los derechos fundamentales de otros. [...]

La interpretación tiene que vincularse también a las disposiciones generales del Título III, referido a los derechos humanos y garantías, allí se reafirma la doctrina de la ONU respecto de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, y se incluye el principio de progresividad, como principio de interpretación de los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional y en los tratados ratificados por la República (art. 19).

También se desarrolla el derecho a la igualdad, en sus tres contenidos de igualdad ante la ley, derecho a la no discriminación y derecho al trato diferenciado. Además, se incluye un mandato de acción positiva (art. 21).

El artículo 23 otorga rango constitucional a los tratados ratificados por la República, mientras que el artículo 26 establece el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos o intereses y se reconoce este derecho también en los casos de derechos colectivos o difusos.

En lo que respecta al sistema socioeconómico (Título VI), en el artículo 299 se incluye entre sus principios fundamentales la justicia social y la solidaridad. Se establece además la obligación del Estado, junto a la iniciativa privada (principio de corresponsabilidad), de promover el desarrollo armónico de la economía para “elevar el nivel de vida de la población”, figura que se vincula al nivel de vida adecuado que se establece en el PIDESC, para, entre otras metas, lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Aunque se reconoce la libertad económica (art. 112), la propiedad privada (art. 115) y la libre competencia (art. 299), se otorga gran protagonismo al Estado en una economía mixta. Se proscriben los monopolios y oligopolios (art. 113), se pena el acaparamiento, la especulación y la usura (art. 114), y se contempla la expropiación por causa de utilidad pública (art. 115). De esta manera, el sistema socioeconómico se vincula con los derechos sociales al poner límites al ejercicio antisocial de los derechos

patrimoniales.<sup>15</sup> En palabras del TSJ, “derechos como el de propiedad o el de la libre empresa no quedan abolidos en un Estado Social, sino que quedan condicionados en muchas áreas, al interés social, y en ese sentido deben interpretarse las leyes...”.

### 3.4 Legislación nacional

El Estado venezolano ha desarrollado una legislación acorde con los contenidos constitucionales de este derecho, primero estableciendo las bases de funcionamiento de la seguridad social (Ley Orgánica de Seguridad Social), luego desarrollando el Subsistema de Vivienda del Sistema de Seguridad Social (Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat). Además, se ha desarrollado legislación a los fines de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia en los barrios populares de las ciudades (Ley de Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares); de normar las condiciones de los créditos hipotecarios para vivienda principal para proteger a los deudores (Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda); de normar y regular las condiciones de arrendamiento (Ley de Arrendamientos Inmobiliarios), o de facilitar el acceso a tierras para la construcción de viviendas en las zonas urbanas (Ley de Tierras Urbanas). Además existe una Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, que data de 1987, la cual no consideraremos en este trabajo.

### 3.5 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social

La Ley marco donde se establecen las bases para el desarrollo del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 82 de la Constitución es la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.<sup>16</sup>

Esta Ley establece que entre las prestaciones que brindará el sistema de seguridad social se encuentran las relativas a vivienda y hábitat (art. 17), que incluyen subsidios para la vivienda y el hábitat de las personas de bajos recursos (art. 18.10) y la atención a las necesidades de vivienda y hábitat mediante créditos, incentivos y otras modalidades (art. 18.13). Para el desarrollo de estas prestaciones se crea el sistema prestacional de Vivienda y Hábitat (art. 100), que se encargará de:

---

<sup>15</sup> Vid. PISARELLO, Gerardo: “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década” [versión electrónica]. *Revista Sin Permiso*, Nº 5, Septiembre de 2009. En: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>. Consultado el 28/11/2009.

<sup>16</sup> Aprobada en 2002 (Gaceta Oficial Nº 37.600, del 30 de diciembre de 2002), reformada en 2008 (Gaceta Oficial Nº 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008).

[...] garantizar el derecho a la vivienda y hábitat dignos, y estará orientado a la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, así como la adquisición, construcción, liberación, sustitución, restitución, reparación y remodelación de la vivienda, servicios básicos esenciales, urbanismo, habitabilidad, medios que permitan la propiedad de una vivienda para las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades y crear las condiciones para garantizar los derechos contemplados sobre esta materia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Como vemos el contenido de la Ley se ajusta en gran medida a la concepción del derecho a la vivienda que emana del Pacto y profundiza las disposiciones de la Constitución.

### 3.6 Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

El sistema prestacional de vivienda y hábitat se desarrolla en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.<sup>17</sup> Analizaremos aquí su última versión, pues nos centraremos en este trabajo en el ordenamiento jurídico vigente y no en su evolución.

En esta Ley se establece que el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat garantiza el derecho de las personas, dentro del territorio nacional, a acceder a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones que el Ejecutivo Nacional desarrolle en materia de vivienda y hábitat, dando prioridad a las familias de escasos recursos y otros sujetos de atención especial (art. 1).

Al establecer los principios rectores, se establece que la naturaleza social del sistema está basada en su carácter estratégico y de servicio público no lucrativo de acuerdo a los principios constitucionales de justicia social, igualdad, equidad, solidaridad, progresividad, transparencia, sostenibilidad y participación (art. 3). Pero quizás uno de los aspectos más importantes que contempla es la declaratoria de utilidad pública e interés social de todos los bienes y servicios susceptibles de ser empleados en la planificación, producción y consumo en materia de vivienda y hábitat, a los fines de garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

---

<sup>17</sup> Aprobada en 2005 (Gaceta Oficial N° 38.182, del 9 de mayo de 2005), reformada en 2007 (Gaceta Oficial N° 5.867 Extraordinario, del 28 de diciembre de 2007) y reformada nuevamente en 2008 (Gaceta Oficial N° 5.889 Extraordinario, del 31 de julio de 2008). Esta Ley sustituye a la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 37.066, del 30 de octubre de 2000).

Los sujetos del sistema son el Ejecutivo Nacional, el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (Banavih),<sup>18</sup> los productores de vivienda y hábitat, los operadores financieros, los usuarios, los Consejos Comunales y toda persona natural o jurídica que de cualquier forma intervenga en el Sistema (art. 4). La Ley entrega la rectoría del sistema al Ejecutivo, a través del ministerio con competencia en vivienda y hábitat (art. 5).

El Banavih se regirá en sus actuaciones por los lineamientos estratégicos, políticas y planes aprobados conforme a la planificación centralizada, correspondiéndole la promoción, supervisión y financiamiento del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, y la administración exclusiva de los recursos de los Fondos a que se refiere la Ley (art. 9).

Los recursos financieros del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat serán depositados y administrados en cinco Fondos: el Fondo de Aportes del Sector Público, el Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda, el Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda, el Fondo de Garantías y el Fondo de Contingencia (art. 21).

Se establece que los créditos para vivienda principal tendrán una tasa de interés social (art. 42), que no podrá ser superior al 18% anual (art. 43).

Podrán acceder a los beneficios del Sistema quienes hayan cotizado por 12 meses (consecutivos o no), sin importar el monto total de sus aportes. Los sujetos de atención especial podrán ser exceptuados del cumplimiento de este y cualquier otro requisito, así como ser destinatarios de condiciones o requisitos particulares establecidos por el Ministerio. Quienes hayan recibido los beneficios del Sistema deberán seguir efectuando aportes (art. 55).

Son considerados como sujetos de atención especial las comunidades indígenas, las personas damnificadas, las personas que tengan disminuidas sus capacidades físicas o psíquicas, las personas mayores de 60 años de edad, las mujeres solas o los hombres solos, que ejerzan la jefatura de familia, con ingreso mensual de hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos, las personas y las familias con ingreso promedio mensual menor a dos salarios mínimos urbanos, y cualquier otra persona o grupo que así sea declarado por el Ministerio con competencia en la materia (art. 56).

La Ley establece la posibilidad de otorgar subsidios directos habitacionales no reembolsables (art. 58).

Entre otros aspectos destacables se encuentra el que los créditos hipotecarios para viviendas principales podrán ser concedidos hasta por el cien por ciento (100%) del

---

<sup>18</sup> El Banavih sustituye al Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, creado por la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional.

valor del inmueble (art. 61). Se consagra además la figura del crédito mixto, que consiste en un préstamo a largo plazo que incluya la adquisición de terreno y la construcción de vivienda principal sobre el mismo (art. 62). Las cuotas mensuales para el pago de los préstamos hipotecarios otorgados conforme a la Ley podrán variar entre un 5% y un 20% del ingreso total mensual familiar y, en ningún caso, la sumatoria de la amortización de capital y pago de intereses podrá exceder de un 20% del ingreso total mensual familiar (art. 63).

Se contempla el arrendamiento inmobiliario como una forma de consumo de viviendas dentro del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, en tal sentido, todas las normas relativas a dicho Sistema podrán ser aplicadas al arrendamiento inmobiliario de viviendas (art. 69). Corresponde al Ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat la regulación del arrendamiento inmobiliario de viviendas (art. 70). El Ejecutivo Nacional podrá establecer incentivos tributarios o de cualquier otra índole para promover el arrendamiento inmobiliario de viviendas (art. 71). El Ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat, a través de la dependencia creada a tal efecto, actuará como instancia mediadora o conciliadora, en los conflictos que se susciten entre arrendadores y arrendatarios de viviendas (art. 72).

Especialmente relevantes son las disposiciones sobre las tierras urbanas y urbanizables. La Ley otorga al ministerio la administración y disposición sobre las tierras urbanas y urbanizables propiedad de la República, o de cualquiera de los entes adscritos a los diversos Ministerios, para su empleo en vivienda y hábitat (art. 75); también procurará la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos populares, bajo criterios de justicia y equidad (art. 76). El ministerio deberá desarrollar un programa dirigido a crear una oferta de suelos urbanizables, de acuerdo con las previsiones de evolución de las ciudades y áreas metropolitanas del país (art. 77).

El ministerio con competencia en vivienda y hábitat deberá:

[...] adoptar los planes y programas necesarios para lograr la transformación integral de los asentamientos urbanos populares, que permita el mejoramiento o construcción de vías adecuadas de acceso y tránsito al sector, de redes de servicios públicos y de infraestructuras para servicios de educación, salud, recreación y organización comunal, con el propósito de lograr la integración de sus habitantes al disfrute pleno de la vida urbana, promoviendo la participación protagónica, cooperación activa, democrática, deliberante, autogestionaria, corresponsable y organizada, fortaleciendo el Poder Popular, a través de los Comités de Tierra Urbana incorporados a los Consejos Comunales (art. 78).

Además, el artículo 80 prohíbe a los entes públicos de carácter nacional, estatal o municipal formalizar la propiedad de las viviendas o terrenos ocupados ilegalmente.

Como vemos, la Ley reconoce la existencia de sujetos de especial protección (titulares privilegiados), incluye el arrendamiento como mecanismo de acceso a la vivienda, establece una tasa social para los créditos de vivienda principal, establece límites razonables al porcentaje del ingreso familiar destinado al pago de créditos hipotecarios y establece la obligación del Ejecutivo de adoptar los planes y programas necesarios para lograr la transformación integral de los asentamientos urbanos populares con la activa participación de sus pobladores, entre otras disposiciones que amplían la dimensión del derecho a la vivienda adecuada.

### 3.7 Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda<sup>19</sup>

Esta Ley se origina como respuesta de la Asamblea Nacional (AN) a las prácticas crediticias del sistema financiero, que ponían en peligro la tenencia de la vivienda de numerosas familias en el país. La Ley buscó acabar con cualquier modalidad que pudiera conllevar a la pérdida de la vivienda principal por falta de capacidad de pago del deudor, atribuible al tipo de modalidad financiera.

La Ley tiene como objetivos instrumentar la protección del derecho social a la vivienda digna, especialmente en el caso de las familias afectadas por modalidades financieras que lo pongan en peligro; normar las condiciones fundamentales de créditos hipotecarios para vivienda principal, otorgados con recursos fiscales o parafiscales provenientes del Estado o de los ahorros de los trabajadores que estén bajo su tutela; y normar las condiciones fundamentales de los créditos hipotecarios para vivienda, bien sea ésta principal o secundaria, con recursos propios de la banca, operadores financieros y acreedores particulares (art. 1).

Para ello la Ley se basa en el contenido del artículo 86 de la Constitución, entendiendo que la incorporación del derecho a la vivienda en el sistema de seguridad social, como servicio público no lucrativo, priva para el establecimiento de los criterios en el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda principal, en especial si se conceden con dineros públicos.

La Ley establece la prohibición de las modalidades de doble indexación, anatocismo y usura en todas las operaciones de créditos hipotecarios, sean para vivienda principal o secundaria, aún cuando sean otorgados con recursos propios de la banca privada (art. 22). También se declaran ilegales y se proscriben los créditos hipotecarios para vivienda en moneda extranjera (art. 23). Durante la permanencia del crédito hipotecario, la cuota de pago no podrá exceder de un quinto (1/5) de los ingresos anuales declarados por el deudor hipotecario (art. 31).

El artículo 29 de la Ley faculta al Consejo Nacional de la Vivienda para fijar el porcentaje de la cartera de crédito anual a ser destinado obligatoriamente por los

---

<sup>19</sup> Gaceta Oficial Nº 38.100, del 3 de enero de 2005.

bancos y otras instituciones financieras para la concesión de créditos hipotecarios. Este porcentaje fue luego establecido en un mínimo de 10% sobre la cartera bruta de créditos.<sup>20</sup>

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley se encuentra en el artículo 44, donde se establece que los préstamos otorgados con recursos del Estado o bajo su tutela serán pagados por sus beneficiarios bajo las condiciones de recalcuio establecidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia, de fecha 24 de enero de 2002. Una vez establecido el recalcuio, la banca y los operadores financieros deberán reintegrar a los deudores el saldo a favor a que hubiere lugar. En el caso de las hipotecas que hubiesen sido ejecutadas, se deberá resarcir a los deudores los daños y perjuicios ocasionados junto a la indemnización correspondiente y la restitución del bien ejecutado por parte de la banca.

En este mismo sentido, se ordena la paralización de todos los procesos judiciales en ejecución de demanda de los deudores hipotecarios para el momento de entrada en vigencia de la Ley, al igual que la aceptación de nuevas demandas, hasta que el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo emita el certificado de deuda correspondiente, donde aparecerá el recalcuio y reestructuración de la misma (art. 56).

Se trata de una Ley que cumple con la responsabilidad de proteger a la población de las prácticas abusivas de los bancos, así como de garantizar que los gastos en vivienda sean soportables, además de contribuir a la seguridad jurídica de la tenencia.

### 3.8 Ley de Arrendamientos Inmobiliarios

La Ley de Arrendamientos Inmobiliarios<sup>21</sup> es anterior a la Constitución de 1999. Aunque la AN ha discutido su reforma, que llegó a aprobarse en primera discusión en 2007, la Ley sigue vigente.

Esta Ley norma lo relativo a los alquileres de inmuebles destinados a vivienda, comercio, industria, oficina y otros. De su régimen quedan excluidos los inmuebles pertenecientes a la República, así como los destinados a vivienda, comercio, industria, oficina o cualquier otro uso, cuya Cédula de Habitabilidad sea posterior al 2 de enero de 1987, y aquellos cuyo valor exceda de 12.500 Unidades Tributarias (art. 4).

La Ley establece que las funciones administrativas inquilinarias son de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional, y el ejercicio de sus funciones podrá ser

<sup>20</sup> Resolución Nº 012 del Consejo Nacional de la Vivienda del 26 de febrero de 2005. Gaceta Oficial Nº 38.140, del 4 de marzo de 2005.

<sup>21</sup> Gaceta Oficial Nº 36.845, del 7 de Diciembre de 1999.

delegado por este Poder Nacional a las Alcaldías (art. 9). La instancia nacional es la Dirección General de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura<sup>22</sup>. También establece los procedimientos y las instancias para recurrir las decisiones del organismo regulador (art. 10).

En el artículo 14 se establece que en los contratos de arrendamiento, a tiempo determinado o indeterminado, que versen sobre inmuebles exentos de regulación y en los que no se haya pactado cláusula de valor a los fines de la actualización periódica del canon de arrendamiento mensual, éste se ajustará cada vez que haya transcurrido un año de la relación arrendaticia, de acuerdo al Índice General de Precios al Consumidor establecido por el Banco Central de Venezuela, si las partes no hubiesen llegado a un acuerdo sobre el monto del mismo.

Si durante la relación arrendaticia, por cualquier causa, el inmueble arrendado pasare a ser propiedad de una persona distinta del propietario arrendador, el nuevo propietario estará obligado a respetar la relación arrendaticia en los mismos términos pactados (art. 20). Cuando se exija el pago de depósito en dinero para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento, éste no podrá exceder del equivalente a cuatro meses de alquiler (art. 22).

En el artículo 30 se establecen los criterios para la fijación de los cánones máximos de arrendamiento de los inmuebles sujetos a regulación que incluyen factores como el uso, clase, calidad, situación y dimensiones aproximadas del inmueble.

La Ley establece que el desalojo puede ser solicitado tras dos meses de no pagarse el alquiler y una vez declarada con lugar la solicitud, el plazo de entrega es de 6 meses improrrogables (art. 34). La Ley concede derecho de preferencia en la venta del inmueble al arrendatario que tenga más de dos años como tal (art. 42).

Como vemos la Ley establece una regulación de los alquileres de viviendas de vieja data, pero además establece las pautas para el ajuste de los alquileres que no están sujetos a regulación. Sin embargo, la Ley ha perdido parte de su vigencia debido al congelamiento de los cánones de arrendamiento que se mantiene desde 2003.

---

<sup>22</sup> En 2009 pasó al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda –MOPVI–, y en 2010 al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat.

### 3.9 Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares<sup>23</sup>

Esta Ley, evolución del Decreto 1.666<sup>24</sup> que dio inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares, tiene un marcado protagonismo de las comunidades, lo que la hace de especial relevancia para el desarrollo del derecho a la vivienda adecuada en el país.

La Ley se propone ordenar y regularizar la tenencia de la tierra ocupada por los asentamientos urbanos populares como mecanismo para satisfacer progresivamente el derecho a la vivienda y hábitat, y así consolidar los asentamientos ya existentes de manera digna, equitativa y sostenible (art. 1). Entre los aspectos más relevantes de la Ley se encuentra el modelo de cogestión propuesto, donde la comunidad se organiza en Comités de Tierra Urbana –CTU–, que además de ser su representación ante el Estado, se encargan de parte importante de las tareas necesarias para la regularización de la tenencia.

La Ley además reconoce la existencia de los barrios –asentamientos urbanos populares– como parte integral de la ciudad, con características e identidad propias y establece las bases para su rehabilitación y desarrollo, sin estigmatizar su situación de comunidades autoconstruidas o producto de ocupaciones, tengan o no servicios. La Ley reconoce la posesión de la tierra que estas comunidades ocupan a sus pobladores, entendiendo que aún no se les ha reconocido (art. 2), y beneficia tanto a venezolanos como a extranjeros (art. 4).

La Ley establece los procedimientos y modalidades para la entrega de títulos de propiedad colectiva o familiar de la tierra urbana, sea privada o pública, a los habitantes de los barrios populares y establece mecanismos para que la unidad e identidad comunitarias se mantengan en el tiempo, aún cuando las familias dispongan de su propiedad. En ese sentido, se otorga derecho preferente al municipio cuando una familia desee vender su propiedad, a los fines de ser transferida a la comunidad respectiva, a través de los CTU (art. 19).

---

<sup>23</sup> Gaceta Oficial No 38.480, del 17 de julio de 2006

<sup>24</sup> Gaceta Oficial Nº 37.378, del 4 de febrero de 2002. *Vid.* A. ANTILLANO, “La Lucha por el Reconocimiento y la Inclusión en los Barrios Populares: La Experiencia de los Comités de Tierras Urbanas” [versión electrónica]. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 003. UCV, Caracas, Venezuela. Págs. 205-218.

### 3.10 Ley de Tierras Urbanas<sup>25</sup>

El último esfuerzo del Estado por favorecer la satisfacción del derecho a la vivienda ha sido la promulgación de la Ley de Tierras Urbanas, que se encarga de regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat (art. 1). El aspecto más relevante de la Ley es que declara de utilidad pública e interés social las tierras urbanas sin uso (art. 3). Como tales se consideran las tierras urbanas abandonadas por sus propietarios o propietarias, las tierras urbanas sin edificar y cualquier otra que el Ejecutivo Nacional así considere (art. 6).

La Ley establece que el órgano o ente con competencia técnica nacional para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, llevará un inventario de las tierras urbanas sin uso en el territorio nacional (art. 8). Además, se establece un derecho de preferencia a favor de la República para adquirir las tierras urbanas (art. 17).

La Ley, en la misma línea de la Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, otorga protagonismo a las comunidades organizadas pues les da la posibilidad de denunciar la existencia de tierras urbanas sin uso (art. 22), además pueden participar del procedimiento de declaratoria de tierra urbana sin uso (art. 23) y se les concede el derecho de actuar como custodios de las tierras sometidas a procedimiento (art. 33).

Esta Ley se enlaza directamente con la concepción del sistema socioeconómico delineado en la Constitución, subordinado a los principios del Estado social de Derecho y de Justicia, según el cual se limita el ejercicio antisocial de los derechos patrimoniales, en especial el derecho de propiedad. En este caso, se ataca la utilización antisocial de la propiedad de la tierra urbana.

### 3.11 Otras medidas regulatorias

Además de las leyes que desarrollan el derecho a la vivienda, el Estado ha tomado otras medidas para proteger este derecho, así como para facilitar su satisfacción. En febrero de 2003, mediante el Decreto N° 2.304<sup>26</sup> se declararon los alquileres de vivienda como servicios de primera necesidad, junto con los servicios de suministro de agua, electricidad, gas, teléfono residencial y aseo urbano. En abril de ese mismo año, con base en este decreto, se ordenó el congelamiento de los cánones de arrendamiento, tanto de los alquileres sujetos a la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, como de

<sup>25</sup> Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinario, del 21 de octubre de 2009.

<sup>26</sup> Decreto N° 2.304, del 5 de febrero de 2003. Gaceta Oficial N° 37.626, del 6 de febrero de 2003.

aquellos que no estaban regidos por la Ley.<sup>27</sup> Esta medida, que tuvo originalmente una duración de un año, ha sido prorrogada sucesivamente hasta el año 2010.<sup>28</sup>

Otra medida importante fue la nacionalización en mayo de 2008 de las empresas cementeras de capital extranjero, mediante la Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento,<sup>29</sup> en la cual “se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional y en vista de su vinculación con actividades estratégicas para el desarrollo de la Nación, la industria de fabricación de cemento en la República Bolivariana de Venezuela” (art. 1).

Esta medida fue tomada para garantizar el abastecimiento de cemento a nivel nacional, pues las tres empresas de capital extranjero que operaban en el país (Cemex, Lafarge y Holcim) dedicaban la mayor parte de su producción a la exportación para obtener mayores ganancias. La nacionalización garantiza que toda la producción se distribuya en el mercado nacional, a precios controlados.

El Estado ya había tomado antes el control de la producción de acero, a través de la Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas que Desarrollan Actividades en el Sector Siderúrgico en la Región de Guayana,<sup>30</sup> debido a similares circunstancias de asignación preferente de la producción para la exportación, lo que repercutía en la disponibilidad de acero para la construcción.

Por último, en junio de 2009 el MOPVI prohibió el cobro de ajustes basados en el Índice de Precios al Consumidor<sup>31</sup> en cualquier modalidad de adquisición de viviendas, práctica que se había popularizado entre las empresas constructoras para trasladar al comprador los efectos de la inflación durante el proceso de construcción de viviendas, incluso cuando la construcción se retrasaba. Según la resolución, se prohíbe expresamente el cobro de cuotas, alícuotas, porcentajes y/o sumas de dinero basados en éste, o cualquier otro mecanismo de corrección monetaria o ajuste por inflación.

### 3.12 Evaluación preliminar

Como vemos ha existido un importante esfuerzo del Estado a partir del año 1999 por tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el derecho a la vivienda adecuada en el país. Desde su reconocimiento constitucional, hasta el desarrollo legislativo se puede reconocer una legítima preocupación por el tema.

<sup>27</sup> Resolución N° 036, del 4 de abril de 2003. Gaceta Oficial N° 37.667, del 8 de abril de 2003.

<sup>28</sup> La última prórroga fue aprobada en octubre de 2009. Gaceta Oficial N° 39.295, del 29 de octubre de 2009.

<sup>29</sup> Decreto N° 6.091, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento. Gaceta Oficial N° 38.955, del 18 de junio de 2008.

<sup>30</sup> Decreto N° 6.058, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas que Desarrollan Actividades en el Sector Siderúrgico en la Región de Guayana. Gaceta Oficial N° 38.928, del 12 de mayo de 2008.

<sup>31</sup> Resolución N° 110, del 8 de junio de 2009. Gaceta Oficial N° 39.197, del 10 de junio de 2009.

Uno de los pasos más destacables que se aprecian en la legislación más reciente, se refiere al reconocimiento de la participación como mecanismo necesario para la realización del derecho a la vivienda. El reconocimiento de los Comités de Tierra Urbana y de los Consejos Comunales<sup>32</sup> como contrapartes del Estado en el desarrollo de sus políticas, implica un valioso avance democrático, y un reconocimiento de las limitaciones de las estructuras del Estado para dar respuestas oportunas a las necesidades de la población en este campo.

Aunque el enfoque de hábitat está incorporado en el artículo 82 de la Constitución, resulta gratificante comprobar que la legislación más reciente incorpora el concepto de derecho humano a la vivienda y hábitat, como una unidad indivisible, con lo que se ratifica la perspectiva más progresista del derecho a la vivienda adecuada.

También de la revisión de la legislación y las medidas tomadas, incluyendo los numerosos cambios que algunas leyes han sufrido, se desprende que el Estado (la AN y el Ejecutivo) se ha mantenido revisando los mecanismos jurídicos e institucionales para hacer más efectivas las políticas de vivienda.

### 3.13 Situación del derecho a la vivienda en Venezuela

La situación del derecho a la vivienda adecuada en Venezuela está determinada directamente por el modelo económico rentista que marcó a la segunda mitad del siglo XX como consecuencia de la explotación petrolera. Este modelo determinó la importante movilidad de la población hacia las ciudades, que hizo de Venezuela un país con una de las tasas más altas de población urbana en el mundo (cerca del 90%).<sup>33</sup>

No pretendemos aquí hacer un análisis exhaustivo de indicadores de vivienda, sino más bien hacer una caracterización de la situación según las cifras disponibles. Para ello tomaremos como base un estudio realizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) en 2006. Según este estudio, la situación habitacional venezolana tiene características que sobresalen en comparación con las de otros países latinoamericanos, entendiendo que las necesidades de vivienda son amplias en la región.

Según la información recabada por la FEGS, "en 1995 se requerían más de 53 millones de acciones habitacionales para superar el déficit de América Latina y el Caribe, de las

---

<sup>32</sup> La Ley de los Consejos Comunales fue aprobada en 2006 (Gaceta Oficial Nº 5.806 Extraordinario, del 10 de abril de 2006) y reformada como Ley Orgánica de los Consejos Comunales en 2009 (Gaceta Oficial Nº 39.335, del 28 de diciembre de 2009).

<sup>33</sup> ACNUR. *Caracterización General de la Población Venezolana*. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6913.pdf>. Pág. 5.

cuales el 48% implicaban rehabilitación y el 52% construcción”.<sup>34</sup> La situación de Caracas, en comparación con otras ciudades del continente habla de una crisis habitacional de grandes dimensiones, pues la población que habita en los barrios autoconstruidos es de alrededor del 50% (cifra extrapolable a la población urbana del país en general), en comparación con el 20% de Sao Paulo y el 10% en Buenos Aires.

Estos barrios han sido levantados sin financiamiento ni apoyo técnico, por lo cual presentan dificultades de habitabilidad, condiciones de construcción riesgosas y deficiencias en el acceso a servicios públicos. Además, la mayoría de estos asentamientos no están incluidos catastralmente en la ciudad, y sus habitantes no poseen títulos de propiedad sobre la tierra que habitan. Sin embargo, se trata mayoritariamente de comunidades con una importante identidad y fuertes lazos de solidaridad vinculados a una cultura de supervivencia.

De acuerdo a datos del Ministerio para la Vivienda y Hábitat (MVH) recogidos por la FECS, para el año 2006 el déficit de viviendas afectaba aproximadamente a 3,9 millones de familias (alrededor del 63% de la población) que requerían de algún tipo de atención habitacional. De estas familias, el 78% (3.019.978) requerían mejoramiento de las viviendas donde habitaban, en cuanto a condiciones físicas (51%), condiciones físicas e infraestructura de servicios (15%), sólo infraestructura de servicios (7%), y ampliación por hacinamiento (5%). La demanda de nuevas casas constituía el 22% (874.730 familias), originada por necesidad de sustitución total de la vivienda existente (17%), por crecimiento vegetativo de nuevas familias (3%), y viviendas compartidas por dos o más familias (2%).<sup>35</sup>

Otras cifras disponibles nos hablan de un déficit de viviendas de casi 3 millones, según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos,<sup>36</sup> mientras que el Instituto Nacional de Estadística (INE), estimaba el déficit de viviendas en 2007 en 1,8 millones, cifra que al incluir las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo o con servicios o hábitat deficiente, sobrepasaría los 2 millones 500 mil.<sup>37</sup>

Según la FECS, para 2005, el 99% de las viviendas estaban conectadas a la red eléctrica, mientras que el 86% se abastecía de gas por bombona y 8% tenía gas directo

---

<sup>34</sup> FECS. *Problemas Sociales en Venezuela*. Área Vivienda y Hábitat. Déficit de Vivienda y Hábitat. Estado Actual en el País. En: [http://fecs.msinfo.info/opac/php/documento\\_presentar.php?back=S&problema=D%E9ficit+de+vivienda+y+habitat&area=Vivienda+y+habitat%0D%0A&prog=%7CD%E9ficit+de+vivienda+y+habitat](http://fecs.msinfo.info/opac/php/documento_presentar.php?back=S&problema=D%E9ficit+de+vivienda+y+habitat&area=Vivienda+y+habitat%0D%0A&prog=%7CD%E9ficit+de+vivienda+y+habitat). Consultado el 27/11/2009.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Provea. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Octubre 2007-Septiembre 2008*. Caracas, 2008, p. 214.

<sup>37</sup> DP. *Informe Anual 2007*. Caracas, 2008. Mimeo, p. 376.

por tubería. Con relación a los desechos sólidos, 14% de las viviendas no contaba con servicio de recolección de basura.<sup>38</sup>

Según el Reporte Social del INE de 2008, la población viviendo en condiciones de hacinamiento crítico era de 12,9% (830.090 hogares), la población viviendo en viviendas inadecuadas era de 7,2% (463.187 hogares) y la población sin servicios básicos era de 10,5% (677.455 hogares). En ese mismo boletín se informa que la población con acceso a alumbrado eléctrico era de 99,3%; la población con acceso a abastecimiento de agua por acueducto era de 90,6%, la población con acceso a eliminación de excretas a cloacas o pozo séptico era de 93,3% y la población con acceso a servicios telefónicos era de 37,4%.<sup>39</sup>

Como vemos, las cifras, aunque diferentes, hablan de una situación caracterizada por una importante carencia de viviendas, a pesar de existir cifras respetables de cobertura de los servicios básicos de agua potable, saneamiento y electricidad. Esta situación se explica por las deficiencias históricas en las políticas de vivienda, que han tratado de ser revertidas en los últimos años con resultados de difícil medición.

### 3.14 Caracterización de las políticas de vivienda implementadas en Venezuela desde 1999

Durante el siglo XX las políticas de vivienda para atender las demandas surgidas del traslado de la población rural a la ciudad en busca de trabajo, tuvieron un enfoque "viviendista", es decir, de construcción de viviendas baratas.

Como explica la FECS:

En 1928, con la influencia socialdemócrata europea, se crea el Banco Obrero como instrumento de un Estado benefactor que distribuye viviendas baratas para los pobres. Este enfoque se mantuvo y tuvo su auge con el boom petrolero de los años 70. Sin embargo, entre 1950 y 1990 la población habitando barrios precarios en el área metropolitana de Caracas pasó del 16 al 40%, y para 1994 las familias en situación de pobreza extrema eran más de la mitad de la población.<sup>40</sup>

Otro de los aspectos que históricamente ha caracterizado a las políticas de vivienda en el país ha sido su dispersión, numerosos organismos se encargaban de atender la

<sup>38</sup> FECS, *Problemas...*, cit.

<sup>39</sup> INE. *Reporte Social 2do Semestre 1999 – 2do Semestre 2007*. Nro. 4, Año 2008. En: <http://www.ine.gov.ve>. Consultado el 27/11/2009.

<sup>40</sup> FECS. *Condiciones Precarias de Hábitat y Vivienda*. Caracas, Octubre de 2006, p. 8. En: <http://fecs.msinfo.info/fecs/archivos/pdf/HYV.PDF>.

producción de viviendas. Para 1999, tenían participación en el tema de vivienda el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), el Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur), el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (Banap), el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), el Servicio Autónomo de Vivienda Rural (Savir) y la Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios).<sup>41</sup>

### 3.15 Reordenamiento

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar con la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat y la Misión Vivienda en 2004<sup>42</sup>, y con la aprobación de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, que crea el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat.

Las políticas han estado orientadas históricamente a la construcción de viviendas, sin embargo, la creación de la Misión Hábitat y del Ministerio dio origen a un proceso de ordenación de las políticas que buscó satisfacer de manera integral las demandas de vivienda y hábitat. En este sentido, la investigación realizada por la FECS recoge un importante número de políticas dirigidas a distintos sectores.

Es así que según información suministrada por la FECS, en 2005 existían los siguientes programas:

*Vivienda de Asistencia Social Colectiva*, que contempla: Casas abrigo para niños y niñas y adolescentes en situación de calle; Casas abrigo para niños y niñas y adolescentes privados del medio familiar; Casas abrigo para discapacitados; Casas abrigo para indigentes; Casas abrigo para el adulto mayor. Estos programas están destinados a la atención de personas en situación de calle.

*Transformación integral de asentamientos de ocupación irregular*, que comprende programas para: Barrios urbanos y Asentamientos rurales.

*Mejoramiento, ampliación reposición o reubicación local de viviendas*, que incluye: Mejoramiento de viviendas, Ampliación de viviendas, Extensión subdivisión de viviendas, Reposición in situ, Reubicación y construcción local.

---

<sup>41</sup> E. CHACÓN, *Gobierno proyecta reordenamiento equilibrado del territorio nacional*. Minci, 22 de febrero de 2007. En: [http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/12137/gobierno\\_proyecta\\_reordenamiento.htm](http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/12137/gobierno_proyecta_reordenamiento.htm).

<sup>42</sup> T. PATRUYO, *El estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización*. ILDIS. Abril de 2008, pp. 63-77. En: <http://www.venescopio.org.ve/docs/EI%20estado%20actual%20de%20las%20misiones%20ILDIS%202008.pdf>.

*Rehabilitación de urbanizaciones populares y renovación de áreas*, que incluye: Rehabilitación de urbanizaciones populares urbanas; Rehabilitación de urbanizaciones populares rurales; Renovación de áreas urbanas (centrales, tradicionales o subutilizadas), y Bienes declarados de interés cultural.

*Nuevas urbanizaciones con programa de desarrollo progresivo*, que cuenta con los subprogramas de: Áreas Urbanas y Asentamientos Rurales.

*Nuevas urbanizaciones y viviendas regulares*, que incluye: Áreas urbanas y Áreas rurales.

*Vivienda y hábitat indígena*: Mejoramiento, ampliación, reposición o reubicación de viviendas indígenas; Nuevas viviendas indígenas; Infraestructura y equipamiento para viviendas indígenas; y Reinserción social de los indígenas, que están fuera de sus territorios ancestrales.

*Atención habitacional para familias damnificadas y en situación de riesgo inminente*: Provisión de viviendas para familias damnificadas y en situación de riesgo inminente; Reparación de viviendas, y Refugios colectivos.

*Previsión/Provisión de tierras*: Adquisición o convenimiento de uso y Macro urbanismos.

*Programas interministeriales*: Prevención de riesgos; Infraestructura básica de servicios; Instalaciones de salud; Instalaciones de educación, e Instalaciones de desarrollo comunal.<sup>43</sup>

En 2006 se crea la Misión Hábitat y se establece la conformación de la Fundación Misión Hábitat, adscrita al MVH, que se encargará de la promoción, ejecución y seguimiento del Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para Garantizar la Implementación de la Misión Hábitat en Todo el Territorio Nacional.<sup>44</sup> El Plan contempla las siguientes estrategias: 1) La transformación integral de asentamientos humanos, que incluye acciones en los centros urbanos, las urbanizaciones populares y los centros históricos; 2) El desarrollo de ciudades, que contempla la densificación de centros urbanos y la construcción de nuevas ciudades.

Con la creación de la Misión se creó una nueva situación en la cual la mayor parte del presupuesto para la ejecución de obras se canalizó a través de la Misión Hábitat.<sup>45</sup> En 2007 comienza a funcionar la Misión Villanueva, con lo cual se produce una delimitación

<sup>43</sup> FECS. *Boletín Social Nº 6*, Noviembre de 2007. Programas y subprogramas. En: [http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs\\_06/bs\\_06\\_10\\_programas.htm](http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs_06/bs_06_10_programas.htm).

<sup>44</sup> Decreto Nº 4.230, del 23 de enero de 2006. Gaceta Oficial Nº 38.367, del 27 de enero de 2006.

<sup>45</sup> T. PATRUYO, *El estado actual...*, cit., p. 71.

de funciones, en la cual la Misión Hábitat se concentraría en la construcción de viviendas, y la Misión Villanueva se concentraría en la recuperación de la ciudad de Caracas.<sup>46</sup>

Esta situación sufrió nuevos cambios en 2009, cuando el Ministerio para la Vivienda y Hábitat fue fusionado con el Ministerio de Infraestructura y se creó el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, lo que dificultó el seguimiento de las políticas aún más. Sin embargo, en junio de 2010 quedó en evidencia que la fusión fue un error, pues el Mopvi fue dividido en los ministerios de Transporte y Comunicaciones y Vivienda y Hábitat.<sup>47</sup>

### 3.16 Baja capacidad de ejecución

Como vemos, las políticas y programas previstos parecen cubrir la gran mayoría de los aspectos relativos a las necesidades de vivienda en el país, sin embargo, una cuestión clave ha resultado ser la baja capacidad ejecutiva del Estado, para hacer realidad las metas establecidas. Históricamente, desde la segunda mitad del siglo XX el país ha necesitado de la construcción de alrededor de 100 mil viviendas por año, según las previsiones del crecimiento vegetativo de la población. Sin embargo, ningún gobierno ha podido cumplir esta meta.

Como explica la FECS:

“En América Latina, más del 60% de las obras para enfrentar el problema de vivienda las realiza la propia población. En el caso venezolano, de las viviendas construidas entre 1990 y 2001, alrededor del 70% fueron autoproducidas por los pobladores, 20% construidas por el Estado y 10% por el sector privado. Según cifras del MVH, el promedio de viviendas construidas por el sector público en los últimos 7 años ha sido de 23.388 unidades [hasta 2005]. Si bien el Estado ha disminuido su capacidad de producción de unidades residenciales, la calidad de las mismas en cuanto a materiales y áreas ha mejorado sustancialmente. La crisis económica generada por el paro patronal y petrolero del 2002 afectó significativamente la ejecución. Mientras, entre 1999 y 2001 el promedio anual de producción superaba las 30.000 viviendas, entre el 2002 y el 2004 el promedio llegó a descender a 10.000 unidades, alcanzando a recuperarse en el 2005 con la construcción de más de 40.000. Esta situación de limitada capacidad de ejecución y descoordinación institucional comienza a superarse con la creación del MVH y la liquidación de los organismos nacionales heredados...”.

<sup>46</sup> T. PATRUYO, *El estado actual...*, cit., p. 65.

<sup>47</sup> Decreto Presidencial Nº 7.513, del 22 de junio de 2010. Gaceta Oficial Nº 39.451, del 22 de junio de 2010.

En el año 2006, el Estado construyó y entregó 56.069 viviendas<sup>48</sup> y en 2007 esta cifra alcanzó 61.512 (de una meta de 110.331),<sup>49</sup> lo que nos habla de un aumento en la producción de viviendas, además de las otras políticas implementadas para satisfacer las necesidades de vivienda (por ejemplo, el Estado compró 11.224 viviendas en el mercado secundario y se otorgaron subsidios a 86.604 familias entre 2005 y 2006). Para 2007, el Ministerio afirmó haber beneficiado a 136.615 familias a través de los distintos programas de atención habitacional, estas cifras dan a entender que se habría logrado detener el crecimiento vegetativo del déficit de viviendas.<sup>50</sup>

Vale la pena mencionar que ante los problemas para aumentar la producción de viviendas, el Ejecutivo ha firmado y puesto en ejecución desde 2006 varios acuerdos de cooperación para la producción de viviendas con otros países, entre los que se cuentan Brasil, China, Irán y Bielorrusia, sin embargo, estos también han presentado retrasos.<sup>51</sup> También se han desarrollado nuevas tecnologías constructivas, para acelerar la ejecución de las obras, como es el caso de las estructuras de PCV desarrolladas por la empresa estatal Petroquímica de Venezuela S.A. (Pequiven), conocidas como Petrocasas, de las cuales se esperaba construir 12 mil en 2009.

Durante 2009 también se pusieron en funcionamiento el programa “Juntos por tu Casa”,<sup>52</sup> que busca incrementar la oferta de viviendas mediante la participación activa del sector privado de la construcción y el sector financiero en general; y el programa “Barrio Nuevo, Barrio Tricolor”, que se enfoca en la recuperación y transformación física de viviendas y hábitat en zonas urbanas populares, mediante procesos de autoconstrucción coordinados entre los Consejos Comunales y distintos entes públicos<sup>53</sup>.

### 3.17 Ausencia de un Plan Nacional de Vivienda

Aunque se evidencian esfuerzos por mejorar la capacidad para construir viviendas de calidad que disminuyan el déficit, una cuestión que resalta es la ausencia de un Plan Nacional de Vivienda que sea de conocimiento público. Dentro del Plan de Desarrollo

<sup>48</sup> E. CHACÓN, *Gobierno proyecta...*, cit.

<sup>49</sup> Provea, *Situación...*, cit., p. 214.

<sup>50</sup> E. CHACÓN, *Gobierno proyecta...*, cit.

<sup>51</sup> Vid. ABN. *Venezuela tiene el deber moral de revisar acuerdos para viviendas con otros países*. 22 de octubre de 2009. En: <http://www.aporrea.org/actualidad/n144299.html>.

<sup>52</sup> Gaceta Oficial Nº 39.212, del 2 de julio de 2009.

<sup>53</sup> Vid. K. OLIVARES, *Barrio Nuevo - Barrio Tricolor: acondicionamiento integral para las viviendas en los barrios*. 19 de enero de 2010. En: [http://www.alopresidente.gob.ve/info/6/1509/barrio\\_nuevo\\_.html](http://www.alopresidente.gob.ve/info/6/1509/barrio_nuevo_.html), y *Plan Barrio Nuevo Barrio Tricolor*. Dirección Aló Presidente, 30 de mayo de 2010.

En: [http://www.alopresidente.gob.ve/info/5/1730/plan\\_barrio\\_nuevo.html](http://www.alopresidente.gob.ve/info/5/1730/plan_barrio_nuevo.html).

Económico y Social 2001-2007,<sup>54</sup> se estipulaba como línea estratégica el equilibrio territorial, que consistía en iniciar un proceso de desconcentración de la población. El Plan preveía el desarrollo rural y el mejoramiento de la infraestructura física y social para todo el país, pero no tenía un desarrollo específico sobre el derecho a la vivienda y al hábitat.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013,<sup>55</sup> se mantiene la idea del desarrollo territorial desconcentrado, se incluye la idea de las ciudades socialistas, se prevé garantizar el acceso a la vivienda digna, incluyendo la tenencia de la tierra. En el Plan también se prevé mejorar las condiciones de hábitat de los asentamientos humanos (salud, educación y servicios públicos), así como mejorar los sistemas y vías de transporte. Sin embargo, nuevamente estos lineamientos carecen de un plan más detallado que los concrete, aunque se mencionan algunos objetivos, estrategias y políticas.

En una entrevista concedida en 2007, la Viceministra de Planificación del Ministerio de Vivienda y Hábitat, Edy Gómez, desglosó las líneas estratégicas de lo que sería el Plan Nacional de Vivienda:

[...] La primera tiene que ver con la actuación en centros poblados y ciudades, que comprende transformación integral de barrios, rehabilitación de urbanizaciones populares, transformación de centros históricos para preservar nuestro acervo y transformación integral de los asentamientos indígenas y rurales. Nos proponemos mejorar o crear la infraestructura de servicios y viviendas, organizar y regularizar las comunidades en estas áreas.

La segunda línea estratégica es la creación de nuevas ciudades: ciudades satélites, microciudades y ciudades gemelas. Las satélites y microciudades estarían en el área Metropolitana de Caracas y las ciudades gemelas en los ejes de desarrollo prioritario.

Las microciudades son núcleos urbanos integrados por aproximadamente 4 mil 500 familias, ubicados dentro o adyacentes a una ciudad mayor. Las ciudades gemelas son localidades que geográficamente están muy cercanas; a menudo están unidas por un puente u otro medio de comunicación, pero pertenecen a diferentes dominios políticos administrativos. La idea es que la ciudad gemela sea complementaria en servicios y áreas productivas de la ciudad que ya existe. Por su parte, las ciudades satélites se localizan próximas a los núcleos urbanos mayores,

<sup>54</sup> Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. En: <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf>.

<sup>55</sup> Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. En: <http://www.estudiospoliticos.org.ve/PLAN.pdf>.

con los cuales mantienen relaciones geográficas, económicas, legales y sociales. La integran cerca de 10 mil familias.<sup>56</sup>

Estas líneas estratégicas se corresponden en gran medida con lo planteado en el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para Garantizar la Implementación de la Misión Hábitat en Todo el Territorio Nacional, sin embargo, la ausencia de metas claras, de transparencia en la asignación y ejecución de los recursos económicos, así como de estrategias de seguimiento, evaluación y consulta, hacen difícil que pueda ser considerado un Plan acorde con los contenidos del derecho a la vivienda adecuada según la interpretación del PIDESC.

### 3.18 Ausencia de políticas de vivienda pública para alquiler

Otro aspecto que se debe considerar al caracterizar las políticas de vivienda, se refiere a la ausencia de políticas para facilitar el alquiler de viviendas. En los planes desglosados por el MVH, no aparecen las viviendas en alquiler como alternativa. El gobierno se ha limitado a congelar, mediante decreto, los alquileres, cuestión que no ha tenido un impacto positivo en el mercado de alquileres, al contrario, la legislación vigente, sumada al congelamiento de los cánones de arrendamiento han producido una disminución de la oferta y un aumento de los alquileres disponibles. Según cifras de la Cámara de Bienes Raíces, la oferta de alquileres en 2008 se había reducido a sólo el 8% del mercado de vivienda.<sup>57</sup>

En enero de 2009 se creó la Comisión Nacional de Adjudicación<sup>58</sup>, que se encargará de asignar viviendas en los desarrollos habitacionales construidos o financiados directamente por el Ejecutivo, y se estableció por resolución ministerial<sup>59</sup> que el 10% de las viviendas entregadas por este mecanismo se destinarán a alquiler o uso temporal, lo que supone la primera mención a una política de viviendas para alquiler por parte del Estado.

### 3.19 Presupuesto

Una de las obligaciones del Estado es la de asignar recursos, hasta el máximo disponible, para la realización de los derechos reconocidos en el PIDESC, entre ellos el derecho a la vivienda adecuada. Según cifras del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (Sisov), en promedio entre 1999 y 2008 se destinó a vivienda el 2,56% del PIB, alcanzando un máximo de 3,79% en 2006 y un mínimo de 1,62% en 1999.

<sup>56</sup> E. CHACÓN, *Gobierno proyecta...*, cit.

<sup>57</sup> El Mundo. *Mercado de alquileres exige flexibilización de controles*. 29 de febrero de 2008. En: <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=19144>.

<sup>58</sup> Gaceta Oficial N° 39.091, del 5 de enero de 2009.

<sup>59</sup> *Ibid.*

Esta cifra es ampliamente superior al promedio de 1,89% del PIB destinado entre 1990 y 1998.<sup>60</sup>

Como porcentaje del gasto social, los recursos destinados a vivienda entre 1999 y 2008 representan en promedio el 8,1% del total. En términos absolutos, el presupuesto de 2008 destinado a vivienda es 16,6 veces superior al de 1999.<sup>61</sup>

Estas cifras no dejan duda con respecto a que el Estado venezolano ha hecho un esfuerzo en los últimos 10 años por proporcionar recursos suficientes para garantizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada.

### **3.20 Recomendaciones de los relatores especiales del derecho a una vivienda adecuada sobre políticas públicas de vivienda**

En el año 2000 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció el mandato del Relator Especial para el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en la resolución 2000/9. Entre 2000 y 2008 el encargado de desempeñar esta tarea fue el arquitecto hindú, Miloon Kothari, quien fue sustituido desde el 1 de mayo de 2008 por la arquitecta y planificadora urbana brasileña Raquel Rolnik.

Revisaremos aquí el último informe presentado por el señor Kothari, en el cual hace un balance de su trabajo de más de siete años al frente de la relatoría, y adicionalmente, revisaremos el primer informe anual de la nueva Relatora, en el cual analiza la situación del derecho a la vivienda adecuada como consecuencia de la crisis financiera internacional.

### **3.21 Informe final de Miloon Kothari**

En su informe final de 2008<sup>62</sup>, el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari, desgrana algunos de los principales obstáculos para la realización del derecho a una vivienda adecuada, los cuales nos pueden servir de base para revisar las políticas de vivienda desarrolladas por el Estado venezolano desde 1999.

Lo primero que establece es la necesidad de que el marco internacional del derecho a una vivienda adecuada sea incorporado en la legislación y las políticas nacionales,

---

<sup>60</sup> Sisov. *Indicadores*. Inversión pública en vivienda. Inversión pública en vivienda como porcentaje del PIB. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/VI0301200000000/>.

<sup>61</sup> *Ibid.* (Ver Variables del Indicador).

<sup>62</sup> A/HRC/7/16. 13 de febrero de 2008.

empezando por las disposiciones constitucionales. Además, se debe garantizar que el derecho a una vivienda adecuada sea exigible (par. 9).

El segundo aspecto que refiere como uno de los síntomas más visibles y graves de la falta de respeto al derecho a una vivienda adecuada es la carencia de viviendas, cuyas causas incluyen la falta de seguridad de la tenencia, la especulación en materia de vivienda y tierras con fines de inversión, y la migración forzada y no planificada a las ciudades. También contribuyen los desalojos forzosos, los proyectos de desarrollo a gran escala y los desastres naturales (par. 13).

Otro aspecto que vulnera el derecho a la vivienda adecuada son los desalojos forzosos, que además constituyen una violación a una amplia gama de derechos humanos. Los desalojos forzosos provocan desplazamientos, pérdida de medios de subsistencia, pérdida de propiedades y pertenencias, y daños físicos y psicológicos a los afectados (par. 18).

El Relator también se refiere a la discriminación en el campo del derecho a la vivienda. De sus consideraciones destacaremos que la discriminación puede ser resultado de la pobreza y la marginación económica, que puede existir discriminación hacia las mujeres en el ejercicio del derecho de propiedad y en las sucesiones, y la discriminación que implica la calidad mediocre y limitada de los servicios básicos ofrecidos a los barrios de bajos recursos (par. 23).

El Relator también dedica especial atención al derecho al agua, como requisito indispensable para garantizar la habitabilidad de la vivienda (par. 26), y otorga especial relevancia a las instalaciones de saneamiento para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

En lo que respecta a la asequibilidad, el Relator considera que “la incapacidad o desidia de los Estados para controlar la especulación y frenar el aumento de los precios del alquiler y de las viviendas mediante medidas adecuadas de intervención en el mercado es uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a una vivienda adecuada” (par. 30).

Entre los factores que influyen para el aumento de los precios de las propiedades en las ciudades se encuentran la especulación con terrenos y viviendas, la renovación urbana, el embellecimiento de las ciudades y la creación de las llamadas ciudades de clase mundial. Estas medidas producen que el uso de los terrenos se destine a los grupos de ingresos más elevados, lo que obliga a los pobres a trasladarse a la periferia, generándose un apartheid o segregación urbana.

Uno de los aspectos que nos interesa destacar se refiere a la afirmación del Relator según la cual entre el 20% y el 25% de la población de ingresos más bajos en el mundo carece de financiación para acceder a una vivienda. Por ello el Relator considera urgente y necesario que los gobiernos reorienten y flexibilicen las instituciones e instrumentos de financiación de vivienda, a los fines de que estos grupos tengan acceso.

El Relator considera que la crisis de las hipotecas de alto riesgo ha puesto en evidencia que la preferencia por la vivienda en propiedad (sujeta a las leyes del mercado) es injustificada y pone en peligro el derecho a la vivienda de los pobres y de los grupos de ingresos medios en todo el mundo. Considera en cambio, que un planteamiento basado en derechos humanos exigiría una combinación de enfoques, que preste la misma atención a las diferentes posibilidades de alojamiento, como residencias, pensiones, viviendas en alquiler, cooperativas, uso compartido, entre otros (par. 35).

De las posturas planteadas en este informe, creemos importante llamar la atención sobre su vinculación con algunas cuestiones tratadas en la revisión de las políticas del Estado venezolano.

En el caso venezolano, los mecanismos de financiamiento no cumplen con la expectativa de brindar oportunidades de financiamiento a los sectores más pobres de la sociedad. En principio porque los precios hacen inaccesible la vivienda a estos sectores, aún cuando puedan acceder al crédito. De tal manera que el mecanismo de acceso a la vivienda de estos sectores se centra en la vivienda social construida por el Estado, sin embargo, la baja capacidad de ejecución del Estado hace que la disponibilidad de vivienda sea muy baja, por lo cual, el mecanismo de las ocupaciones ilegales sigue siendo la principal fuente de acceso al suelo, y la autoconstrucción la principal forma de acceso a la vivienda.

En este sentido, la ausencia de una política pública de viviendas para alquiler, muestra que el enfoque del Estado se ha centrado en la vivienda en propiedad, un enfoque que el Relator ha destacado como errado. Este enfoque además somete a los beneficiarios de viviendas sociales a la lógica del mercado, dentro de la cual son especialmente débiles.

En el informe se hacen una serie de recomendaciones que vale la pena revisar, pues resumen el trabajo del Relator durante su mandato. Ofrecemos aquí un resumen de las que tienen alcance nacional y que se han considerado más relevantes:

#### *Recomendaciones generales*

- Los Estados deberían tomar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa

protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre la vivienda y la tierra.

- Se insta a los Estados a que tomen medidas concretas, incluso en forma de leyes y otros mecanismos normativos, para combatir los desalojos forzosos; el *apartheid* y la segregación urbana; el apoderamiento de las tierras; el crecimiento de las “mafias inmobiliarias” y los cárteles inmobiliarios; la especulación incontrolada sobre la propiedad; y la escalada indiscriminada de los precios de la vivienda.

- La legislación a todos los niveles debería reflejar y aplicar eficazmente los derechos a la información y participación, que son esenciales para la realización del derecho a una vivienda adecuada.

#### *Sobre la carencia de viviendas*

- En las leyes y en las políticas se debe reconocer que las personas que carecen de vivienda tienen un derecho exigible ante los tribunales a una vivienda adecuada, y no se debe criminalizar la carencia de vivienda.

#### *Sobre desalojos forzosos*

- Se insta a los Estados y a los inversores privados a que no emprendan, directa o indirectamente, proyectos que puedan dar lugar a desalojos forzosos en violación del derecho a una vivienda adecuada.

- Recomienda a los Estados, habida cuenta de la frecuencia cada vez mayor de desalojos forzosos en todo el mundo, que incorporen los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, en las leyes y políticas nacionales que rigen las cuestiones relacionadas con la vivienda y la tierra, incluidas las políticas de reasentamiento.

#### *Sobre el derecho humano al agua y el saneamiento*

- Insta a los Estados a que garanticen el acceso universal a los derechos humanos básicos al agua, el saneamiento y otros servicios esenciales, incluida la electricidad, y que procedan con la máxima cautela al considerar políticas que pudieran conducir a la privatización del agua, el saneamiento y los servicios eléctricos.

#### *Sobre asequibilidad*

- Se insta a los Estados a que presten atención especial a la cuestión de garantizar, cuando sea posible, un aumento progresivo de los créditos presupuestarios para la vivienda.

- Se pide a los Estados que aumenten la disponibilidad de viviendas sociales y se revoquen las políticas que tiendan a reducir los subsidios de vivienda para los grupos de bajos ingresos.

- Se insta a los Estados a que adopten medidas adecuadas para regular los mercados de alquileres públicos y privados, así como el mercado de hipotecas, de manera que ninguna familia tenga que pagar más del 30% de sus ingresos para la vivienda, ya que unos costos más elevados podrían poner en peligro el disfrute de otros derechos humanos básicos como el derecho a la alimentación, la salud, la educación y el vestido.

#### *Sobre indicadores*

- Insta a los Estados a que adopten indicadores y estadísticas en relación con la vivienda adecuada y establezcan índices nacionales de referencia compatibles con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

### **3.22 Primer informe de la Relatora Especial Raquel Rolnik**

Otro informe que consideramos especialmente relevante fue el presentado por la Relatora, Raquel Rolnik, en febrero de 2009<sup>63</sup> con motivo de la crisis inmobiliaria, hipotecaria y financiera internacional y sus consecuencias en el derecho a la vivienda adecuada.

El informe de la Relatora se pasea por el proceso de desregulación financiera y de actuación del Estado en función de facilitar las políticas de mercado, como forma de proveer vivienda a la población. Sin embargo, el modelo demostró su incapacidad de ofrecer soluciones debido a su intrínseca búsqueda del lucro. En esas condiciones, el acceso a la vivienda se ha visto mermado, además de disminuir la seguridad de la tenencia en sectores de población que resultaron transitoriamente beneficiados por la oferta de créditos para vivienda sin mayores controles (créditos de alto riesgo).

De su análisis se destaca el hecho de que la interrelación internacional financiera, así como la apertura de los mercados inmobiliarios a la dinámica financiera internacional, esencialmente especulativa, ha generado desajustes en un número importante de países. Este análisis es importante, pues aún cuando desde 1999 Venezuela ha tratado de mantenerse al margen de las políticas de mercado, su estructura financiera aún es permeable a los procesos especulativos internacionales, que tienen a la propiedad de la tierra y de los inmuebles como una fuente de revalorización de inversiones de gran rentabilidad.

---

<sup>63</sup> A/HRC/10/7. 4 de febrero de 2009.

Esta situación se demuestra en la presencia de transnacionales inmobiliarias en el país, así como en la continua revalorización de las propiedades, aún en condiciones de recesión internacional y nacional.

Como afirma P. Kenna, citado en el informe de la Relatora:

“[e]l crecimiento y el poder de las empresas globalizadas en el negocio inmobiliario; la globalización de los derechos de propiedad, los mercados financieros inmobiliarios y la promoción de la ocupación por el propietario; la inversión inmobiliaria globalizada en la vivienda; la reordenación de las ciudades y los barrios marginales; las nuevas funciones del Estado en relación con la vivienda; y el efecto de la globalización de los migrantes y los refugiados constituyen en conjunto problemas nuevos e indeterminados”.<sup>64</sup>

La Relatora hace un importante énfasis en la necesidad de que se reconozca que la vivienda es mucho más que un simple activo financiero y que tiene grandes implicaciones para la persona, la comunidad y la sociedad en su conjunto. Este enfoque, sin embargo, va a contracorriente con la lógica financiera predominante internacionalmente. El propio informe de la Relatora reseñado, muestra claramente cómo organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron durante largo tiempo políticas de reducción de la inversión del Estado y de favorecimiento de la inversión extranjera, que han redundado en una situación más acentuada de carencia de viviendas.

La Relatora realiza un importante número de recomendaciones para atender la situación creada por la crisis financiera internacional. Aquí resumiremos algunas de ellas, que tendrían interés para la situación venezolana, y que nos servirán para formular nuestras propias recomendaciones para la revisión de las políticas de vivienda en el país.

Considera la Relatora que:

83. [...] No debería reducirse el gasto público en vivienda. Por el contrario, habrá que aumentar los fondos públicos destinados a la vivienda y a la construcción de viviendas sociales a fin de buscar solución a los efectos de la crisis en las personas más vulnerables.

84. En algunos países, la propiedad de la vivienda se ha considerado tradicionalmente la forma más segura de tenencia y el alquiler, la menos segura debido a las grandes posibilidades de desalojo. Los últimos acontecimientos demuestran a las claras que la propiedad de la vivienda es una forma segura de dominio pleno sólo en determinadas circunstancias, en particular cuando se cuenta con medios financieros suficientes, sostenibles y estables para lograrlo. El alquiler podría ser una forma más

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 10.

segura si existiese una legislación adecuada que protegiese a los inquilinos contra los desalojos abusivos y facilitase un mayor acceso a modalidades de alquiler asequible, controlado y subsidiado.

85. Los Estados deberían asegurarse de que las instituciones financieras y los reglamentos tengan en cuenta las vulnerabilidades y las capacidades de pago limitadas de las familias de bajos ingresos. Sería conveniente que se crearan servicios financieros para los grupos de bajos ingresos, en consulta con estos grupos que son los más llamados a determinar su propia capacidad de pago, y se procurara establecer sistemas que atiendan realmente a sus necesidades.

86. Los Estados deberían reconocer que los mercados por sí solos son incapaces de lograr la vivienda adecuada para todos. Hace falta que los Estados establezcan un reglamento eficaz y una vigilancia constante de las actividades del sector privado, incluidas las empresas financieras y de construcción.

87. En determinadas circunstancias, los Estados deberían considerar la posibilidad de intervenir en el mercado, por ejemplo, mediante políticas equitativas sobre el uso de la tierra, la financiación pública y la oferta de viviendas, un régimen de alquileres apropiado y el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia legítima. La consagración en la legislación pertinente del derecho a una vivienda adecuada ayudará a garantizar que el Estado desempeñe la función que le corresponde en el sector de la vivienda. [...]

90. Los Estados deberían adoptar medidas internas e internacionales para controlar la especulación con la vivienda y las hipotecas. Deberían proteger, en particular, el derecho de la población a la vivienda estableciendo mecanismos de vigilancia encaminados a reglamentar las actividades de las empresas privadas: prohibir los préstamos leoninos, la rapacidad de determinados grupos, las prácticas de crédito discriminatorias, etc., cuyo resultado es la denegación del derecho a una vivienda adecuada.<sup>65</sup>

Como vemos muchas de estas recomendaciones ya han sido puestas en práctica en Venezuela, tal es el caso del control sobre las actividades de las empresas financieras y constructoras, o el desarrollo de políticas para el acceso a la tierra urbana, sin embargo, resulta notoria la ausencia de políticas destinadas a aumentar la oferta de viviendas para alquiler, la ausencia de logros en el control de la especulación inmobiliaria, así como la insuficiencia de las políticas de acceso a crédito para las familias de bajos ingresos.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 25-26.

## VI A manera de conclusión

### 4.1 Sobre el cumplimiento de las obligaciones

Aunque no nos hemos propuesto en este trabajo hacer una evaluación de las políticas de vivienda, resulta pertinente revisar en términos generales la adecuación de la actuación del Estado venezolano en correspondencia con las obligaciones que le confiere el PIDESC.

Partiendo de que existen las obligaciones generales de respetar, proteger y cumplir o satisfacer, revisaremos someramente la actuación del Estado con respecto a las obligaciones explícitas del Pacto:

Sobre la obligación de *Adoptar medidas*, se debe reconocer que el Estado ha tomado distintas medidas para tratar de dar respuesta a la situación de escasez de vivienda que padece el país. Estas medidas han sido deliberadas, concretas y orientadas claramente hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto, aunque sus resultados hayan sido poco satisfactorios.

Sobre la obligación de *lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la vivienda*, habría que decir que las medidas han sido desde la perspectiva de los resultados, insuficientes.

Sobre la obligación de tomar *especialmente medidas económicas y técnicas*, se reconoce que el Estado ha destinado recursos económicos suficientes para mejorar la situación del derecho a la vivienda, ha creado las instancias técnicas para desarrollar las políticas, sin embargo, padece de una deficiencia importante de indicadores que permitan medir con exactitud los avances alcanzados con las medidas tomadas.

Sobre la obligación de tomar medidas *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, habría que decir que el Estado venezolano no se ha conformado con asignar abundantes recursos económicos, sino que también ha buscado otro tipo de estrategias, como la toma de control de la producción de cemento y acero, o el desarrollo de nuevas tecnologías de construcción, en busca de cumplir con sus obligaciones.

Sobre la obligación de buscar *por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*, el cumplimiento de sus obligaciones, hay que decir que el Estado venezolano ha tenido una importante actividad legislativa destinada a respetar, proteger y satisfacer el derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, habría que evaluar la eficacia de las leyes y otras resoluciones aprobadas, pues la situación de carencia de viviendas adecuadas se mantiene.

Sobre la obligación de tomar medidas *tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales*, el Estado venezolano ha buscado la colaboración de varios países para mejorar su capacidad de producción de viviendas sociales de calidad, por lo que se podría decir que en buena medida ha cumplido con esta obligación.

## 4.2 Ideas para la revisión de las políticas públicas de vivienda

Hemos revisado las obligaciones del Estado, también hemos revisado someramente las políticas llevadas adelante en la última década, y hemos visto la situación resultante. En base a las recomendaciones de los relatores, nos animaremos a proponer algunas líneas para revisar las políticas de vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos.

## 4.3 Deficiencias a corregir

### 4.3.1 Plan Nacional de Vivienda y Hábitat

El esfuerzo por ordenar las políticas de vivienda y las instituciones involucradas necesita un desarrollo programático que garantice la participación y la información de la población. Desde el Comité hasta los relatores coinciden en la necesidad de construir un Plan Nacional (“estrategia” la llama el Comité) que permita hacer seguimiento al diseño y la aplicación de las políticas, así como a sus resultados.

### 4.3.2 Estadísticas confiables

Entre las obligaciones de los Estados está la de producir información que permita evaluar el grado de satisfacción de los derechos sociales. La dificultad para acceder a las estadísticas sobre la situación del derecho a la vivienda hace difícil el seguimiento de las políticas y la participación de la población. Las cifras y parámetros que utilizan el INE y el Ministerio de Vivienda y Hábitat no coinciden por lo que se hace difícil tener un panorama claro de la situación del derecho a la vivienda en el país. Sin indicadores claros, las políticas no son evaluables, por lo que no es posible asegurar que sean las adecuadas, según los parámetros del Pacto.

### 4.3.3 Viviendas para alquiler

La ausencia de una política de construcción de vivienda pública para alquiler es notoria. Las medidas como el congelamiento de los cánones de arrendamiento no han resultado beneficiosas para la población, pues en general no se cumplen y además disminuyen la oferta de viviendas en alquiler. También se debería reformar la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, para ajustarla a las nuevas realidades del país.

#### 4.3.4 Medidas para el control de la especulación inmobiliaria

Quizás sea la medida más difícil de precisar. Tanto la situación de aumento generalizado de los ingresos de la población, como la inflación y el control de cambio introducen elementos de perturbación que son difíciles de manejar. Al verse imposibilitados los capitales (grandes o pequeños) de acceder a monedas que pueden considerar más seguras, y ante el poco beneficio que produce el ahorro, los excedentes se invierten en propiedades, lo que aumenta el valor de las mismas y, en el caso de la vivienda, la escasez sólo favorece la especulación. Una manera de atacar esta situación sería la de aprovechar el censo de población para contabilizar las viviendas desocupadas y pecharlas. Además, se deberían prever mecanismos para combatir el *mobbing* inmobiliario<sup>66</sup>, que forma parte de la lógica especulativa.

#### 4.3.5 Normativa para los desalojos

La práctica de los desalojos debe ser normada, según lo han establecido el Comité y los relatores de vivienda. En Venezuela solo se norman mediante la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, e indirectamente por la Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, pero no existen procedimientos claros y en muchas circunstancias se realizan con violencia y sin garantizar un albergue a las víctimas. Esta normativa debería establecer procedimientos y garantías tanto para los desalojos individuales como para los colectivos.

#### 4.3.6 Diálogo con el sector privado

Si bien el afán de lucro mueve a la inversión inmobiliaria, también la capacidad de producción de viviendas del sector privado es necesaria para combatir la carencia de viviendas adecuadas. En ese sentido, es necesario llegar a acuerdos que permitan una interrelación coherente entre los proyectos oficiales y las expectativas del sector privado de vivienda, que incluye a constructores y propietarios de viviendas para alquiler. La sujeción de éstos al plan de desarrollo nacional, pasa por otorgarles la oportunidad de aportar su experiencia en el diseño de políticas para satisfacer la demanda. El programa "Juntos por tu Casa" parece apuntar en esa dirección.

#### 4.3.7 Fomento de la autoconstrucción dirigida

Históricamente la autoconstrucción ha sido el mecanismo más efectivo para acceder a una vivienda en Venezuela, sin embargo, en general estas viviendas carecen de la

---

<sup>66</sup> Acoso al que se somete a arrendatarios de viviendas bajo regulación, para que las abandonen. En muchas ocasiones son consecuencia de la venta de la propiedad, generalmente de edificios de apartamentos con un solo propietario, a una empresa inmobiliaria que busca obtener rentabilidad en poco tiempo.

mayoría de los elementos que integran el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Es por ello necesario conjugar la capacidad constructiva de la población con los conocimientos técnicos y la capacidad de proporcionar servicios que posee el Estado. Una manera de hacerlo puede ser la de preparar terrenos con servicios y parcelados para entregarlos a comunidades que desarrollen proyectos de autoconstrucción con asesoría oficial.<sup>67</sup> El Plan “Barrio Nuevo, Barrio Tricolor”, dirigido a la rehabilitación de viviendas y comunidades ya construidas, parece tomar en consideración estas premisas.

#### 4.3.8 Revisión de la efectividad de las políticas de financiamiento

Según algunos especialistas<sup>68</sup> el 90% de la población carece de acceso a las políticas de vivienda. Los precios de las viviendas las hacen inaccesibles, aún con los múltiples mecanismos previstos en la legislación, tanto para los sectores de bajos ingresos como para los de ingresos medios. En ese sentido, se debe revisar la normativa relativa al financiamiento para ajustarla a la realidad.

### 4.4 Políticas a fortalecer

#### 4.4.1 Participación de los CTU y los Consejos Comunales

La participación en las políticas de vivienda, así como en todas las políticas que se vinculan a derechos humanos, es un aspecto fundamental para lograr que éstas sean efectivas e inclusivas. La participación de los CTU y los Consejos Comunales en el desarrollo de los planes de vivienda dirigidos a los sectores populares no solo garantiza más efectividad, sino también deja un saldo organizativo que puede favorecer el logro de mejores condiciones de vida para toda la comunidad. Se deben fortalecer estas prácticas y su reconocimiento legal.

#### 4.4.2 Seguridad jurídica de la tenencia

Es importante dar continuidad a los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, pues los títulos familiares o colectivos otorgados son fundamentales para garantizar el desarrollo integral de los barrios populares, así como para evitar su incorporación a la lógica especulativa inmobiliaria.

---

<sup>67</sup> Esta idea ha sido difundida por los autores de la columna Aceras y Brocales (arquitectos Enrique Hernández, Alejandro López y Alfredo Roffe) que se publica los jueves en el diario Últimas Noticias. Además, el MVH desarrolló el proyecto de la Escuela del Constructor para fortalecer las capacidades de personas que han participado en la autoconstrucción de viviendas.

<sup>68</sup> Información suministrada en una charla realizada en la Defensoría del Pueblo por Juan Carlos Rodríguez, profesor de la Universidad Bolivariana de Venezuela y miembro de equipo del Alcalde de Caracas, Jorge Rodríguez (marzo de 2009).

#### 4.4.3 Cobertura de agua potable y saneamiento

Según cifras recabadas por el Sisov, la cobertura de agua potable a través de conexiones domiciliarias a nivel nacional ha aumentado de 82,4% en 1999 a 95,01% en 2009,<sup>69</sup> lo que muestra un importante avance. Situación similar muestra la cobertura en recolección de aguas servidas a través de redes a nivel nacional, que ha pasado en el mismo período de 64% a 84,38%.<sup>70</sup> Estas políticas deben mantenerse para garantizar en tiempo razonable la cobertura universal de estos servicios. Estas políticas deben acompañarse con campañas destinadas a fomentar el uso racional del agua potable a los fines de garantizar el acceso equitativo a toda la población.

#### 4.4.4 Presupuesto para la satisfacción progresiva

La asignación de un presupuesto que responda a las necesidades de vivienda es uno de los aspectos recurrentes de las recomendaciones de los relatores y una de las obligaciones derivadas directamente del Pacto. En situaciones de crisis como la que se vive, que pudieran impactar en los recursos disponibles para el sector público, se debe garantizar que los porcentajes del presupuesto dedicados a las políticas sociales, y a la vivienda en específico, se mantendrán.

#### 4.4.5 Atención de desastres

Por último, resulta de importancia estratégica fortalecer la institucionalidad y la infraestructura destinada a la atención de desastres, en vista de la intensificación de los trastornos climáticos como consecuencia del calentamiento global. Aunque en las políticas de vivienda se contempla la construcción de refugios y viviendas para víctimas de desastres, se deben también tomar medidas preventivas a largo plazo, para atender a las previsiones sobre los efectos que el cambio climático provocará en el país.

---

<sup>69</sup> Sisov. *Indicadores*. Agua Potable. Cobertura de agua potable a través de conexiones domiciliarias a nivel nacional. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/MM0700100000000/>. [Ver Tabla del Indicador].

<sup>70</sup> Sisov. *Indicadores*. Agua Potable. Cobertura en recolección de aguas servidas a través de redes a nivel nacional. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/MM0700300000000/>. [Ver Tabla del Indicador].

## V Bibliografía

A. ANTILLANO, "La Lucha por el Reconocimiento y la Inclusión en los Barrios Populares: La Experiencia de los Comités de Tierras Urbanas" [versión electrónica]. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 003. UCV, Caracas, Venezuela.

ABN, *Venezuela tiene el deber moral de revisar acuerdos para viviendas con otros países*. 22 de octubre de 2009. En: <http://www.aporrea.org/actualidad/n144299.html>.

ACNUR, *Caracterización General de la Población Venezolana*. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6913.pdf>.

A. RODRÍGUEZ y A. Sugranyes, "El Problema de los 'con techo'" [versión electrónica]. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, diciembre, año/vol. XXX, número 091. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2004.

Comité DESC, *Observación General Nro. 4 "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)"*. E/1992/23.

Comité DESC, *Observación General N° 7 "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11): los desalojos forzados"*. E/1998/22, anexo IV.

*Decreto 1.666*, Gaceta Oficial N° 37.378, del 4 de febrero de 2002.

*Decreto N° 2.304*, del 5 de febrero de 2003. Gaceta Oficial N° 37.626, del 6 de febrero de 2003.

*Decreto N° 4.230*, del 23 de enero de 2006. Gaceta Oficial N° 38.367, del 27 de enero de 2006.

*Decreto Presidencial N° 7.513*, del 22 de junio de 2010. Gaceta Oficial N° 39.451, del 22 de junio de 2010.

Observatorio DESC, *Derecho a la Vivienda y Políticas Habitacionales: Informe de un Desencuentro*. Enero de 2008. En: [http://www.observatoridesc.org/files/derecho%20a%20la%20vivienda%20y%20politicasy%20habitacionales\\_0.pdf](http://www.observatoridesc.org/files/derecho%20a%20la%20vivienda%20y%20politicasy%20habitacionales_0.pdf)

*Directrices de Maastricht sobre violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2007*. Caracas, 2008. Mimeo.

Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2008*. Caracas, 2009. Mimeo.

E. CHACÓN, *Gobierno proyecta reordenamiento equilibrado del territorio nacional*. Minci, 22 de febrero de 2007. En: [http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/12137/gobierno\\_proyecta\\_reordenamiento.htm](http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/12137/gobierno_proyecta_reordenamiento.htm).

El Mundo, *Mercado de alquileres exige flexibilización de controles*. 29 de febrero de 2008. En: <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=19144>.

*Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000*. Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 8, adición (A/43/8/Add. 1).

FEGS, *Boletín Social* N° 6, Noviembre de 2007. Programas y subprogramas. En: [http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs\\_06/bs\\_06\\_10\\_programas.htm](http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs_06/bs_06_10_programas.htm).

FEGS, *Condiciones Precarias de Hábitat y Vivienda*. Caracas, Octubre de 2006. En: <http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/pdf/HYV.PDF>.

FEGS, *Problemas Sociales en Venezuela*. Área Vivienda y Hábitat. Déficit de Vivienda y Hábitat. Estado Actual en el País. En: [http://fegs.msinfo.info/opac/php/documento\\_presentar.php?back=S&problema=D%E9ficit+de+vivienda+y+habitat&area=Vivienda+y+habitat%0D%0A&prog=%7CD%E9ficit+de+vivienda+y+habitat](http://fegs.msinfo.info/opac/php/documento_presentar.php?back=S&problema=D%E9ficit+de+vivienda+y+habitat&area=Vivienda+y+habitat%0D%0A&prog=%7CD%E9ficit+de+vivienda+y+habitat).

F. MORKA, "El derecho a una vivienda adecuada (Módulo 13)" [versión electrónica]. *Círculo de Derechos*. Human Rights Internship Program, 2000. En: [http://www.iie.org/ihip/circulo\\_derechos/18aModulo13.pdf](http://www.iie.org/ihip/circulo_derechos/18aModulo13.pdf).

G. ESCOBAR ROCA, J. Martínez Soria y R. García Manrique, *Lección 2: Marco Constitucional de los Derechos Sociales (1)*. Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. PRADPI. Mimeo.

G. PISARELLO, "El Derecho a la Vivienda como Derecho Social: Implicaciones Constitucionales" [versión electrónica]. *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009. En: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/Habitatge\\_drets\\_socials\\_i\\_valors\\_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es?set\\_language=es&cl=es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Habitatge_drets_socials_i_valors_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es?set_language=es&cl=es)

G. PISARELLO, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década" [versión electrónica]. *Revista Sin Permiso*, N° 5, Septiembre de 2009. En: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>. Consultado el 28/11/2009.

INE, *Reporte Social 2do Semestre 1999 – 2do Semestre 2007*. Nro. 4, Año 2008. En: <http://www.ine.gov.ve>. Consultado el 27/11/2009.

*Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari*. A/HRC/7/16. 13 de febrero de 2008.

*Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik*. A/HRC/10/7. 4 de febrero de 2009.

K. OLIVARES, *Barrio Nuevo - Barrio Tricolor: acondicionamiento integral para las viviendas en los barrios*. 19 de enero de 2010. En: [http://www.alopresidente.gob.ve/info/6/1509/barrio\\_nuevo\\_.html](http://www.alopresidente.gob.ve/info/6/1509/barrio_nuevo_.html).

*Ley de Arrendamientos Inmobiliarios*. Gaceta Oficial N° 36.845, del 7 de Diciembre de 1999.

*Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

*Ley de Tierras Urbanas.* Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinario, del 21 de octubre de 2009.

*Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.* Gaceta Oficial N° 5.889 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

*Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda.* Gaceta Oficial N° 38.100, del 3 de enero de 2005.

*Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares.* Gaceta Oficial No 38.480, del 17 de julio de 2006.

*Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.* En: <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf>.

*Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.* En: <http://www.estudiospoliticos.org.ve/PLAN.pdf>.

*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos,* Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional N° 12, Nueva York y Ginebra, 2004.

*Plan Barrio Nuevo Barrio Tricolor.* Dirección Aló Presidente, 30 de mayo de 2010. En: [http://www.alopresidente.gob.ve/info/5/1730/plan\\_barrio\\_nuevo.html](http://www.alopresidente.gob.ve/info/5/1730/plan_barrio_nuevo.html).

Provea, *Situación de los Derecho Humanos en Venezuela.* Octubre 2007-Septiembre 2008. Caracas, 2008.

*Resolución N° 012 del Consejo Nacional de la Vivienda del 26 de febrero de 2005.* Gaceta Oficial N° 38.140, del 4 de marzo de 2005.

*Resolución N° 036,* del 4 de abril de 2003. Gaceta Oficial N° 37.667, del 8 de abril de 2003.

*Resolución N° 110,* del 8 de junio de 2009. Gaceta Oficial N° 39.197, del 10 de junio de 2009.

Sisov, *Indicadores. Agua Potable.* Cobertura de agua potable a través de conexiones domiciliarias a nivel nacional. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/MM0700100000000/>.

Sisov, *Indicadores. Agua Potable.* Cobertura en recolección de aguas servidas a través de redes a nivel nacional. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/MM0700300000000/>.

Sisov, *Indicadores. Inversión pública en vivienda.* Inversión pública en vivienda como porcentaje del PIB. En: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/VI0301200000000/>.

T. PATRUYO, *El estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización.* ILDIS. Abril de 2008. En: <http://www.venescopio.org.ve/docs/El%20estado%20actual%20de%20las%20misiones%20ILDIS%202008.pdf>