



# GARANTÍAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN VENEZUELA

OFELIA ISABEL RIQUEZES CURIEL\*

## Resumen

Este trabajo pretende analizar las garantías disponibles en Venezuela como mecanismos de exigibilidad del derecho a la vivienda, reconocido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y por tratados internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por la República. En tal sentido, el análisis no pretende describir las normas que regulan el derecho y su contenido, sino la disponibilidad, eficiencia y eficacia de las garantías de su cumplimiento. Para lograr dicho objetivo, se estudian las intervenciones frecuentemente realizadas por el Estado sobre el derecho a la vivienda, así como las garantías previstas a nivel político, judicial, social e internacional. Finalmente, se esbozan las conclusiones de la investigación, que dibujan un panorama de la vigencia actual del derecho a la vivienda en Venezuela, y se realizan propuestas dirigidas a remediar la grave crisis habitacional que aqueja al país.

**Palabras clave:** derechos fundamentales, derecho a la vivienda, garantías, Venezuela.

## Abstract

*This work intends to analyze the guarantees available in Venezuela as mechanisms of enforceability of the right to housing, recognized by the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, as well as by international treaties on human rights, signed and ratified by the Republic. Hence, the analysis does not aim to describe the rules that recognize this said fundamental right and its content, but the availability, efficiency and effectiveness of the guarantees that ensure its compliance. To achieve this objective, frequent interventions by the State on the right to housing have been studied, as well as the guarantees provided on a political, judicial, social, and international level. Finally, the conclusions of the research are outlined, in order to describe the current situation of the right to housing in Venezuela, and possible measures that could, eventually, remedy the severe housing crisis that afflicts the country.*

**Keywords:** fundamental rights, social rights, right to housing, Venezuela.

Recibido: 2/7/2013 • Aceptado: 3/9/2013

\* Abogada venezolana. Egresada Cum Laude de la Universidad Metropolitana en el año 2010. Diplomados Internacionales en Relaciones Internacionales y en Técnicas de Negociación y Resolución de Conflictos, avalados por el Centro UNESCO para la Formación en Derechos Humanos, Ciudadanía Mundial y Cultura de Paz. Profesora de la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Metropolitana (Caracas, Venezuela). Cursa la Maestría en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, ofrecida por la Universidad de Alcalá.

## Introducción

El presente análisis se centrará en las garantías del derecho a la vivienda en la República Bolivariana de Venezuela. No se pretende realizar una descripción del marco jurídico de dicho derecho social, sino estudiar las garantías disponibles en Venezuela como vías de su exigibilidad. Aunque dicha conclusión será esbozada con posterioridad, se advierte al lector que la selección del derecho a la vivienda como objeto de análisis se justifica tanto en su consolidación como derecho social tradicional a nivel de Dogmática Jurídica y de Derecho Internacional, como en la preocupante situación que padece la población venezolana en relación a tal necesidad básica.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999<sup>1</sup>, dentro de su Título III (*De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes*), contiene un capítulo dedicado exclusivamente a los “Derechos Sociales y de las Familias”. A pesar de que dicho apartado incluye figuras que no corresponden a la categoría de derechos sociales, y ni siquiera a la de los derechos fundamentales (tratándose más bien de mandatos de actuación a los poderes públicos destinados a la protección de colectivos, por ejemplo, las familias y los menores), a partir del artículo 82 encontramos el reconocimiento de diversos derechos sociales propiamente dichos. Y es, precisamente, a través del referido artículo que la C RBV incluye el derecho a la vivienda como parte de su catálogo

de derechos fundamentales, al señalar que “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” (CRBV, 1999: art.82).

Merece la pena recordar que el catálogo de los derechos fundamentales de la C RBV es abierto, pues los artículos 22 y 23, respectivamente, consagran las dos vías tradicionales de apertura: (i) el principio de la dignidad humana y (ii) el Derecho Internacional. Así, en palabras del constituyente, cualquier derecho “inherente a la persona”, o bien, incluido en tratados internacionales relativos a derechos humanos y ratificados por la República, se consideran derechos fundamentales, aun cuando no estén expresamente reconocidos por la norma suprema. En consecuencia, inclusive si el derecho a la vivienda no figurara en un precepto constitucional, sería automáticamente exigible como derecho fundamental en virtud de su indiscutible fundamento en la dignidad humana y su inserción en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (suscrito por la República de Venezuela el 24 de Junio de 1969, y ratificado el 10 de Mayo de 1978).

El derecho a la vivienda es un derecho esencialmente prestacional, en consecuencia, su contenido se traduce en prestaciones económicamente cuantificables y exigibles al Estado para la satisfacción de necesidades básicas del ser humano. Así, el derecho a la vivienda comprende dentro de su contenido

1 Gaceta Oficial N.º 36 860 del 30 de diciembre de 1999.

tanto la producción de leyes relativas al derecho a la vivienda (como la Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas<sup>2</sup>, la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda<sup>3</sup>, y la Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela<sup>4</sup>), como el otorgamiento por parte del Ejecutivo –particularmente, del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat– de las prestaciones necesarias para su ejercicio, entre las cuales cabe citar la aprobación de créditos hipotecarios, la construcción y asignación de viviendas que se realizan en el marco de la iniciativa llamada “Misión Vivienda”.

Tal y como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), órgano creado por el referido PIDESC, el contenido mínimo del derecho a la vivienda no consiste meramente en tener el cobijo de un techo sobre la cabeza, sino que se extiende al derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. A su juicio, el principio de la dignidad humana exige que el derecho a la vivienda se traduzca realmente en el derecho a una vivienda adecuada. La adecuación de la vivienda, según el Comité, puede determinarse a través de la evaluación de ciertos factores, entre los cuales se encuentra (i) la seguridad jurídica de la tenencia, (ii) la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad,

(vi) lugar y (vii) adecuación cultural. El contenido adicional, por su parte, a nivel interno, ha sido desarrollado por las leyes citadas *supra* (e incluye, entre otros elementos, la prohibición del desalojo de inquilinos que no posean vivienda propia, aun cuando este proceda por causas legítimas).

Por ser la vivienda un bien abierto, dificulta la determinación de los objetivos específicos a cumplir por el Estado. Estos deberán consistir, al menos, en el cumplimiento de las condiciones fijadas por el Comité DESC para la existencia de una vivienda adecuada, pues de otra forma, se intervendría sobre el contenido mínimo del derecho.

## Garantías

A pesar de que no existe actualmente un consenso generalizado a nivel de dogmática en relación al concepto de las garantías de los derechos, tal y como lo señala Escobar (s.f.), puede partirse, a efectos del presente trabajo, de una definición formulada por Gerardo Pisarello (2007), que tiene el mérito de diferenciar estas de los propios derechos: las garantías son los mecanismos establecidos para su defensa o protección. Dichos mecanismos o técnicas, evidentemente, se encuentran fuera del contenido de los derechos, y cobran especial relevancia tras su vulneración, pues representan para los titulares las vías idóneas para exigir su cumplimiento.

Como es bien sabido, no existen derechos fundamentales sin garantías, puesto que la mera inclusión de un derecho en una

2 Gaceta Oficial N.º 39 668 del 06 de mayo de 2011.

3 Gaceta Oficial N.º 6053 Extraordinaria del 12 de noviembre de 2011.

4 Gaceta Oficial N.º 6021 Extraordinaria del 06 de abril de 2011.

Constitución normativa implica la existencia de, al menos, dos de ellas: (i) la vinculación del legislador y (ii) una garantía judicial genérica. Estando el derecho a la vivienda reconocido expresamente por el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>5</sup> (CRBV) cuenta, en principio, con ambos mecanismos de tutela, aunque, ciertamente, y como veremos a continuación, el catálogo de garantías del derecho bajo estudio es mucho más amplio.

## Intervenciones

En Venezuela, las intervenciones más frecuentes sobre el derecho a la vivienda consisten en omisiones relativas de acción, pues las leyes y medidas destinadas a la satisfacción del contenido adicional, e incluso, mínimo de tal derecho son, cuando menos, insuficientes. Dicho tipo de intervenciones suelen provenir del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pues ellos son, precisamente, los principales obligados, respectivamente, al desarrollo del contenido del derecho a la vivienda, y al otorgamiento de las prestaciones necesarias para su ejercicio.

Así, el Poder Legislativo interviene sobre el derecho a la vivienda en los casos de promulgación de normas que no han resultado suficientes o adecuadas para su cumplimiento, como por ejemplo la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda<sup>6</sup>, la Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas

de la Gran Misión Vivienda Venezuela<sup>7</sup>, y la Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas<sup>8</sup>. El Poder Ejecutivo, a su vez, (en una evidente inobservancia tanto de los deberes impuestos por la Constitución como de las ya desacertadas normas dictadas por el Legislativo), realiza intervenciones sobre el derecho bajo estudio a través del otorgamiento parcial de las prestaciones necesarias para su satisfacción, ejemplo, la escasísima construcción y asignación de viviendas que se realizan en el marco de la iniciativa llamada “Misión Vivienda”, y la radical disminución de la aprobación de créditos para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas. Para ilustrar la inadecuación de las mencionadas medidas legislativas y administrativas, destinadas al cumplimiento del derecho bajo análisis, debe señalarse que el déficit de vivienda en Venezuela se ha duplicado en los últimos años, calculándose hoy, según el Diario de Caracas (2012) en más de dos millones setecientas cincuenta mil unidades.

Quizás el único tipo de intervención sobre el derecho a la vivienda que no se verifica en Venezuela sea el de las omisiones absolutas, pues, como se señaló *supra*, las leyes y medidas públicas que tienden a la satisfacción del derecho a la vivienda existen, aunque no resulten eficaces. Como ha señalado Escobar (2012), validez y eficacia de las normas (y también, en consecuencia, de las garantías de los derechos) son conceptos distintos.

5 Gaceta Oficial N.º 36 860 del 30 de diciembre de 1999.

6 Gaceta Oficial N.º 6053 Extraordinaria del 12 de noviembre de 2011.

7 Gaceta Oficial N.º 6021 Extraordinaria del 06 de abril de 2011.

8 Gaceta Oficial N.º 39 668 del 06 de mayo de 2011.

Las intervenciones sobre la faceta defensiva del derecho a la vivienda, principalmente, es decir, sobre su uso pacífico, son también habituales en el país. Cabe citar en este apartado los sonados casos de las invasiones a todo tipo de propiedades privadas (incluidas viviendas), por parte de damnificados y otros colectivos, que, en ejercicio de una forma intensa de autotutela, reclaman la satisfacción de su propia necesidad básica. El Estado no solo ha sido altamente permisivo ante dichas situaciones, sino que ha llegado, incluso, a ordenar (a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia) la despenalización del delito de invasión establecido en el Código Penal.

Pese a que se han realizado algunas regresiones sobre el derecho a la vivienda, especialmente provenientes del Poder Ejecutivo, en su paradójicamente amplísima labor normativa (se ha discutido a nivel de doctrina nacional, por ejemplo, que la promulgación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Refugios Dignos<sup>9</sup> contraviene el contenido mínimo del derecho a una vivienda estable y adecuada, desarrollado por el Comité DESC, al tratar el tema de los refugios con un cierto carácter de permanencia) estas no han constituido una fuente abundante de intervenciones. Por el contrario, las intervenciones indirectas sobre el derecho a la vivienda sí son comunes y permanentes. Por lo tanto, al ser Venezuela un país en vías de desarrollo, con elevados índices de deuda externa y de corrupción, padece una compleja situación económica que dificulta la satisfacción de todos los derechos sociales (incluido el derecho a

la vivienda). En tal sentido, el incumplimiento del límite impuesto por tales derechos al gasto público y la inobservancia de las leyes anuales de presupuesto contribuyen a la verificación de una intervención ilegítima y muy significativa sobre el derecho a la vivienda, que, tal y como se expuso anteriormente, se encuentra muy lejos de ser garantizado por el Estado.

### Control de constitucionalidad de las leyes

El control de constitucionalidad de las leyes representa una garantía objetiva de los derechos fundamentales, por cuanto protege a todo el texto constitucional frente a la voluntad del legislador, y más específicamente, frente a todo acto normativo que contraríe su contenido. Resulta evidente que esta garantía únicamente puede concebirse dentro de un sistema jurídico que cuente con una constitución de auténtico carácter normativo, es decir, que ocupe el más alto lugar en la jerarquía de las normas (tal es el caso, evidentemente, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Como consecuencia de la adopción del modelo mixto del control de la constitucionalidad de las leyes, todos los jueces en Venezuela tienen la facultad de desaplicar (de oficio o a solicitud de parte) las leyes que consideren contrarias a los preceptos de la CRBV (según el principio de jerarquía constitucional recogido por el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil<sup>10</sup>). El artículo 336, ordinal 10 de la CRBV, incluso, atribuye

9 Gaceta Oficial N.º 39 599 del 21 de enero de 2011.

10 Gaceta Oficial N.º 4209 Extraordinaria del 18 de septiembre de 1990.

a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (máxima instancia jurisdiccional) la potestad de revisar las sentencias de control de constitucionalidad de leyes, dictadas por el resto de los tribunales de la República. Aunque dichas decisiones generalmente tienen efecto entre las partes, de ser emitidas por la Sala Constitucional en ejercicio del control concentrado, tienen carácter vinculante y son de aplicación general. En efecto, el citado artículo de la Constitución (a través del resto de sus ordinales) le otorga expresamente a la Sala la potestad exclusiva de declarar la nulidad total o parcial de todos los actos legislativos o administrativos que coliden con sus disposiciones, e incluso, de declarar y corregir la inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo.

Así, el control de constitucionalidad de las leyes (y también de las omisiones del Poder Legislativo), además de ser una garantía objetiva de todos los derechos fundamentales contenidos en la CRBV, lo es también del derecho a la vivienda, consiguiendo los individuos interponer ante cualquier instancia jurisdiccional el llamado “recurso de revisión constitucional” de toda norma que se considere contraria al contenido del derecho social reconocido expresamente por la norma suprema.

Quizás el caso más conocido de control concentrado de constitucionalidad de leyes relativas al derecho a la vivienda sea una de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia<sup>11</sup>, mediante la cual se

desaplicaron numerosos preceptos del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional<sup>12</sup> y de la antigua Ley de Política Habitacional (promulgada en el año 1993, y ya derogada), por considerar que estos contradecían el artículo 82 constitucional (que reconoce precisamente el derecho a la vivienda), por cuanto establecían que las tasas de interés aplicable a los créditos hipotecarios, serían las del mercado. Consideró la Sala que, en aras de la satisfacción del derecho social, “los préstamos para adquirir viviendas seguras, cómodas, higiénicas, con los servicios básicos esenciales” (con independencia de su origen público o privado) constituían materia de interés social, atinentes al desarrollo del Estado Social. En tal sentido, el débil jurídico (definido por la sala como aquel que carece de vivienda o quiere mejorarla) no puede verse perjudicado por intereses que no sean fijados por un ente especializado e imparcial (en este caso, y desde entonces, el Banco Central de Venezuela).

Debe señalarse, sin embargo, que la mayoría de las sentencias sobre control constitucional de normas relativas al derecho bajo estudio han sido emitidas por tribunales de instancia, quienes, en ejercicio del control difuso, han inaplicado ciertas disposiciones de las leyes citadas *supra*, para evitar la transgresión del derecho a la vivienda en casos particulares. Las acciones tendientes a la denuncia de omisiones legislativas de la Asamblea Nacional en materia de vivienda, por su parte, aun interpuestas y admitidas en

11 Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 24 de enero de 2002.

12 Gaceta Oficial N.º 36 977 del 21 de junio de 2000.

numerosas ocasiones, jamás han obtenido resultados favorables<sup>13</sup>.

## Garantías judiciales

Las garantías judiciales, por su parte, constituyen las garantías subjetivas por excelencia de los derechos fundamentales, tendiendo a la protección de las personas mediante el entendimiento de aquellos como derechos subjetivos. Dentro de este tipo de garantías, deben citarse, en primer lugar, los tribunales ordinarios, como vía esencial de tutela de todos los derechos fundamentales (y entre ellos, el derecho a la vivienda). También se incluye en esta categoría el amparo constitucional, como procedimiento especial de protección (previsto en el artículo 27 de la CRBV, y desarrollado por la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales<sup>14</sup>).

No vale la pena desarrollar aquí la posibilidad teórica o jurídica de la justiciabilidad del derecho a la vivienda (en calidad de derecho social) en Venezuela, pues resulta obvia a la luz del principio de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales (que goza de jerarquía constitucional). No solo consagra expresamente la Constitución (a través de su artículo 19) el deber del

Estado de garantizar a todas las personas el goce y ejercicio “irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”, sino que además la Sala Constitucional ha establecido una especie de preeminencia de los derechos sociales frente a los derechos de defensa (en una franca inobservancia del citado principio), sobre la base del supuesto carácter “lucrativo” e “individualista” de estos últimos<sup>15</sup>. En tal sentido, los derechos sociales cuentan con una amplia aceptación como derechos fundamentales exigibles (al menos, a nivel jurisprudencial), en virtud de la relativamente reciente inclusión del principio del Estado Social en la norma suprema.

Evidentemente, lo descrito no implica que la implementación práctica de dicha justiciabilidad del derecho a la vivienda no encuentre numerosos problemas. Además de la discutible legitimidad de los jueces venezolanos para la imposición de deberes de coste económico al legislador y a la administración, las descritas condiciones económicas del país y el irrespeto del límite impuesto por los derechos sociales al gasto público dificultan, en gran medida, las posibilidades de ejecución de los fallos, anulándose así uno de los elementos esenciales de la tutela judicial efectiva.

A pesar de la descrita aceptación normativa y jurisprudencial de la vía judicial como mecanismo de exigibilidad del derecho a la vivienda, son muy escasas las acciones que se emprenden en tal sentido. Sin embargo, a diferencia de lo que, según Escobar (s.f.), ocurre en España, la tímida litigiosidad en

13 Basta ver la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 13 de julio de 2011, mediante la cual se admitió la demanda incoada por el ciudadano José Rafael García García contra la omisión de la Asamblea Nacional del deber de legislar en materia de seguridad social y regímenes prestacionales de salud y vivienda, y se negó la procedencia del amparo cautelar solicitado. Dicho caso, debe señalarse, aún no ha sido definitivamente resuelto.

14 Gaceta Oficial N.º 34 060 del 27 de septiembre de 1988.

15 Sentencia N.º 1049 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 23 de julio de 2009.

materia de derechos sociales en Venezuela no se debe al cumplimiento generalizado de ellos, sino a otros factores, tales como (i) la ausencia de cultura jurídica relativa a las posibilidades de demandar la tutela de los derechos sociales por vía judicial (lo que, como se analizará más adelante, muchas veces favorece la utilización de garantías sociales, o mecanismos de autotutela), (ii) los diversos problemas que presenta el acceso a la justicia en el país (incluidas las formalidades y costes excesivos, según el Instituto Nacional de Estadística, 2009), (iii) la desconfianza generalizada en las instituciones públicas, y (iv) el colapso de las instancias jurisdiccionales, que dificulta el logro de una solución expedita y adecuada a los múltiples casos de incumplimientos de derechos sociales (incluido el derecho a la vivienda) por parte del Estado.

Las pocas acciones intentadas para exigir la tutela judicial del derecho a la vivienda suelen tomar la forma de amparos constitucionales. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en una sentencia de un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Tránsito del Estado Miranda, que, tras ventilar una solicitud de amparo constitucional presentada por una ciudadana, ordenó a Hidrocapital y Corpoelec (organismos públicos, prestadores de los servicios de agua y electricidad, respectivamente) a restituir dichos servicios al inmueble que servía de vivienda principal a la querellante, pues su suspensión, a su juicio, constituía un hecho lesivo al derecho bajo estudio<sup>16</sup>.

16 Sentencia del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolivariano de Miranda, del 05 de septiembre de 2011.

## Garantías políticas

Las garantías políticas, por su parte, consisten, según Pisarello (2007), en los mecanismos de protección de los derechos fundamentales que han sido encargados, particularmente, a los poderes ejecutivo y legislativo.

El derecho a la vivienda cuenta con diversas garantías políticas en el ordenamiento jurídico venezolano. En primer lugar, deben citarse los mecanismos previstos por la propia CRBV (1999), que incluyen, en principio, (i) la organización del poder público en distintas esferas especializadas que tienen el deber de ejercer labores de control recíproco, y que han sido llamadas a proteger los derechos humanos (el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral), (ii) el control constitucional (ya desarrollado), (iii) la rigidez constitucional, que como garantía objetiva protege también al contenido de la norma suprema frente al legislador, impidiendo su modificación por ley ordinaria (a través de la exigencia de un mecanismo muy específico de reforma, previsto en el Título IX), (iv) la reserva legal (en materia de derechos fundamentales), (v) los mandatos a los poderes públicos establecidos por el propio artículo 82 (destinados a lograr un trato legislativo diferenciado a las familias y, particularmente, a las de escasos recursos para atender a sus necesidades específicas de vivienda), (vi) el control parlamentario de la Administración (previsto en los artículos 222, 223 y 224), y por último, (vii) la responsabilidad patrimonial de la Administración



(establecida expresamente en el artículo 140 de la CRBV, 1999).

Indiscutiblemente, no pueden dejarse por fuera de la categoría de garantías políticas del derecho a la vivienda a los órganos de policía administrativa (ejemplo, el Instituto de Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios, y el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria), y los procedimientos especiales frente a la Administración, regulados y desarrollados por la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>17</sup> y por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>18</sup>. También debe hacerse especial mención de las leyes que representan garantías diferenciadas del derecho en cuestión, por cuanto tienden a la tutela de los derechos de los inquilinos frente al poder de los propietarios de inmuebles (por muestra, la citada Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas).

A pesar de que tanto la CRBV (1999) como la legislación en materia administrativa son generosas en el establecimiento de garantías políticas que tutelan el derecho a la vivienda, tanto el referido incumplimiento del principio de justicia en el gasto público como la fuerte polarización política que reina en el país, impiden el funcionamiento de un adecuado sistema de frenos y contrapesos entre los poderes públicos, por lo que muchas de ellas se ven despojadas de toda eficacia. Justamente, la problemática no versa en este caso sobre la ausencia

o insuficiencia formal de las garantías del derecho a la vivienda, sino más bien de que, tal y como afirma Pérez Perdomo (2009), particularmente en cuanto a la CRBV (1999), las funciones, entre otras, de garantía de derechos fundamentales, no se han estado cumpliendo.

### Garantía de la defensoría del pueblo

La CRBV (1999) señala que la Defensoría del Pueblo forma parte del Poder Ciudadano, cuyos órganos, según el artículo 274 del texto constitucional, tienen a su cargo (entre otras funciones) resguardar la ética pública y la moral administrativa, velar por el cumplimiento del principio de legalidad en la gestión de la Administración Pública, y promover ciertos valores sociales y jurídicos. La Defensoría del Pueblo, específicamente, tiene el deber de promover, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos y garantías establecidos por la CRBV y por los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de “los intereses legítimos, colectivos o difusos, de los ciudadanos y ciudadanas” (artículo 280), representando así un mecanismo para la garantía tanto objetiva como subjetiva de los derechos humanos (y no exclusivamente los fundamentales).

De esta forma, la Defensoría del Pueblo no solo tiene competencia para emitir observaciones y recomendaciones necesarias dirigidas a los demás poderes públicos para la eficaz protección de los derechos humanos, y de solicitar se adopten las medidas necesarias contra los funcionarios públicos responsables de la amenaza, del menoscabo o violación

17 Gaceta Oficial N.º 37 305, del 17 de octubre de 2001.

18 Gaceta Oficial N.º 2818, del 01 de julio de 1981.

de aquellos, sino que además está facultado por la propia CRBV para ventilar denuncias individuales formuladas por cualquier persona natural o jurídica.

Cabe destacar que el procedimiento de resolución de quejas del Defensor del Pueblo, regulado principalmente por el Título III de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>19</sup>, se ajusta al marco común para la investigación señalado por el Manual de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En concordancia con lo expuesto *supra*, la Defensoría del Pueblo, palpablemente, constituye una garantía directa del derecho a la vivienda, pues el órgano puede velar por su cumplimiento (y llamar la atención de los poderes públicos en caso de que sea necesario para asegurar su protección), y además, representa una instancia a la cual pueden acudir los particulares (mediante un procedimiento sencillo y gratuito) para exigir la satisfacción de una necesidad básica, que en este caso se trata, precisamente, de la tenencia de una vivienda que cumpla con las diversas condiciones desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, careciendo sus resoluciones o recomendaciones de un carácter coactivo, y tratándose de una figura relativamente novedosa en Venezuela, los procedimientos ante la Defensoría del Pueblo aún no han tenido el auge ni la eficacia práctica que se espera pueda caracterizarlos en el futuro.

Como ejemplo de la labor de la Defensoría del Pueblo en materia del derecho a la vivienda, puede citarse su informe correspondiente al año 2010, a través del cual el órgano señaló su establecimiento de un “Plan de seguimiento a la estrategia nacional de vivienda” (Defensoría del Pueblo, 2010: 68), dirigido al Estado, con el propósito de cumplir el derecho fundamental establecido por el artículo 82 de la CRBV, que se había visto vulnerado en virtud de la crisis generada en el país por una fuerte época de lluvias. Resulta interesante, además, que en dicho documento se incluye, como supuesto mérito de la Defensoría, su participación en las numerosas expropiaciones de empresas privadas que ha llevado a cabo el Ejecutivo, en un fingido intento de proteger el derecho a la vivienda de todos los venezolanos (a pesar de que, a la fecha, en ninguno de los terrenos antiguamente pertenecientes a miembros del sector privado se ha construido inmueble alguno), y se describe la problemática de la vivienda como “un reto personal” asumido por el expresidente de la República, Hugo Chávez. Estos señalamientos dejan mucho que decir de un órgano cuya imparcialidad es imprescindible para el cumplimiento de sus atribuciones como garante de los derechos humanos.

### Garantías sociales

Las garantías sociales, tal como lo sostiene Pisarello (2007), consisten en aquellas garantías de los derechos que recaen sobre la cabeza de sus propios titulares (y no sobre instituciones o poderes públicos), y se distinguen dentro de dicha

19 Gaceta Oficial N.º 37 995 del 05 de agosto de 2004.

clasificación (i) las garantías de participación indirecta y (ii) las garantías de acción directa.

Las garantías de participación indirecta de los ciudadanos se encuentran, en gran medida, definidas por el artículo 70 de la CRBV. Dentro de este grupo de garantías debe citarse, en primer lugar, la posibilidad de elegir (o destituir) a los funcionarios públicos que integran los órganos encargados de proteger el derecho a la vivienda (principalmente a los miembros de la Asamblea Nacional, y al Presidente de la República, quien, a su vez, designa libremente al Ministro del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat). En segundo lugar, el referido artículo prevé las iniciativas populares de reforma constitucional y legislativa, así como el carácter vinculante de las decisiones surgidas de cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos, posibilitando así la participación de los titulares del derecho a la vivienda en el desarrollo de su contenido esencial y adicional.

Resulta menester incluir también dentro de las garantías de participación indirecta de los ciudadanos, relativas al derecho a la vivienda, el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y la exigencia de un debido proceso (previstos, respectivamente, en los artículos 26 y 49 de la CRBV). No puede olvidarse que la vía jurisdiccional ofrece un espacio para el reclamo de ciertas actuaciones institucionales, y para la exigencia de las prestaciones necesarias para el cumplimiento de los derechos sociales.

A pesar del reconocimiento constitucional expreso del que gozan las mencionadas garantías de participación indirecta, la utilización de mecanismos de autotutela del derecho a la vivienda son muchísimo más comunes en el país, quizás en virtud del colapso de las instancias judiciales y de la urgente necesidad que padece el pueblo venezolano en cuanto a dicha necesidad básica. La constitución de las llamadas asociaciones cooperativas (muy populares en la actualidad) representa una vía de autotutela legítima del derecho a la vivienda, regulada por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas<sup>20</sup>, y fomentada por el Estado. Por otra parte, las invasiones de inmuebles ajenos y las protestas son mecanismos de cuestionada legitimidad, e incluso, en ciertas ocasiones sancionados por los órganos jurisdiccionales, pero no por ello menos frecuentes. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social ha reportado que, desde el segundo trimestre del año 2012, las protestas relativas al derecho a la vivienda han incrementado sustancialmente, reportándose 192 acciones de calle solo en el mes de septiembre. La cifra, según el canal de noticias Globovisión (2012) representa el 38% de la totalidad de protestas registradas durante dicho mes en el país.

### Garantías internacionales

Las garantías internacionales, por su parte, consisten en aquellos mecanismos de protección de los derechos humanos reconocidos a nivel de Derecho Internacional. Actualmente, las garantías

<sup>20</sup> Gaceta Oficial N.º 37 285, del 18 de septiembre de 2001.

internacionales del derecho a la vivienda aplicables en Venezuela son aquellas propias del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (en el marco de la Organización de Naciones Unidas) y las del sistema regional (en el marco de la Organización de Estados Americanos). Debe mencionarse, sin embargo, que en virtud de la reciente denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos formulada por el gobierno actual, y notificada formalmente a la Secretaría General de la OEA, las garantías propias del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos perderán, mayoritariamente, su vigencia en el mes de septiembre de 2013.

En primer lugar, es conveniente señalar que la República venezolana suscribió y ratificó el PIDESC que reconoce expresamente el derecho a la vivienda y que impone una serie de obligaciones a los Estados, tales como la presentación de informes periódicos ante el Comité DESC, así como su Protocolo Facultativo que, aun cuando no ha entrado en vigor, prevé procedimientos de denuncias interestatales e individuales. Existen otros mecanismos en el sistema universal que constituyen garantías, tanto de origen convencional como extraconvencional, del derecho a la vivienda, como por ejemplo (i) los procedimientos de quejas individuales ante la UNESCO, (ii) el Examen Periódico Universal efectuado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, (iii) los procedimientos de quejas individuales ante este último órgano, (iv) los procedimientos

especiales también llevados a cabo por el Consejo (principalmente visitas y relatorías, estas últimas temáticas o por país), y (v) los procedimientos de quejas interestatales ante la Corte Internacional de Justicia, entre muchos otros.

A nivel regional, el mecanismo principal para la exigibilidad del derecho a la vivienda es quizás el procedimiento de denuncias individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (disponible únicamente tras agotar los recursos internos correspondientes), que, una vez ventiladas por el mencionado órgano sin el logro de una solución satisfactoria, y constatada la vulneración del derecho, pueden ser remitidas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este último órgano, evidentemente, de carácter jurisdiccional, tiene la potestad de dictar fallos vinculantes que determinan la responsabilidad internacional de los Estados parte de la referida Convención en cada caso concreto (en relación a Venezuela, sin embargo, y por las razones antes expuestas, la Corte únicamente podrá ejercer su jurisdicción hasta septiembre de 2013). También es fundamental mencionar otras garantías previstas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y aplicables al derecho a la vivienda, tales como los informes anuales emitidos por la Comisión Interamericana relativos a la situación de los derechos en cada Estado Parte de la Convención, y la formulación de recomendaciones para el incremento de su protección.

La Carta de la Organización de Estados Americanos, también suscrita y

ratificada por Venezuela, reconoce expresamente el derecho a la vivienda y ciertas garantías objetivas de este (un ejemplo es el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, cuya función principal es velar por la eliminación de la pobreza crítica en las Américas).

Debe mencionarse que la decisión de denunciar la Convención Americana de Derechos Humanos fue anunciada por el expresidente Hugo Chávez poco después de la publicación del informe titulado “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela”, elaborado por la Comisión Interamericana durante el año 2012, que, a pesar de reconocer ciertas iniciativas del Estado venezolano en materia de derechos sociales (incluido el derecho a la vivienda), reflejó también un alto nivel de preocupación por la situación de los derechos civiles y políticos en el país. Dicho informe fue emitido por la Comisión aun tras la imposibilidad de realizar las correspondientes visitas *in loco* a Venezuela, vista la falta de anuencia del gobierno de turno.

## Conclusiones

El propio gobierno venezolano ha reconocido la gravísima situación que enfrenta actualmente el país en materia de vivienda. La Sala Constitucional (2011:18) incluso señaló que,

la demanda de vivienda en Venezuela se ha convertido en un problema social serio, que trasciende al individuo y las obligaciones asumidas por el Estado en una Convención Internacional, pues existe una gran cantidad de familias

que dependen de la disponibilidad de viviendas en el sector inmobiliario, a las cuales acceden a través de arrendamientos inmobiliarios, comodatos o cualquier otra alternativa de ocupación o mediante la compra a crédito, lo cual denota la brecha existente entre la real satisfacción del contenido del derecho a la vivienda y la situación reinante, sobre todo ante las limitaciones de los recursos económicos y otros existentes.

Se desprende de lo expuesto a lo largo del presente análisis que, aun cuando el marco jurídico nacional e internacional de los derechos sociales aplicable en el país es generoso en el reconocimiento del derecho a la vivienda y sus correspondientes garantías, las medidas (tanto legislativas como administrativas) tomadas en la práctica por el Estado no han resultado suficientes para la tutela del derecho en cuestión. En consecuencia, las garantías han sufrido una notable disminución de su eficacia.

Para mejorar el cumplimiento y la garantía del derecho a la vivienda en Venezuela, se sugieren las siguientes acciones:

- (i) la promulgación de leyes de presupuesto anuales que respeten el límite impuesto por los derechos sociales (y, entre ellos, el derecho a la vivienda) y su posterior cumplimiento por parte de los órganos del poder público,
- (ii) la aprobación de un mayor número de créditos hipotecarios destinados a la construcción, remodelación y adquisición de viviendas, así como la construcción y adjudicación de inmuebles a las

familias (y, especialmente, las de bajos recursos),

(iii) la adecuada y oportuna sanción de las invasiones a inmuebles privados,

(iv) la implementación de una campaña educativa pública que se centre sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda y sus vías de exigibilidad,

(v) la creación de un mayor número de instancias jurisdiccionales, a fines de descongestionar el sistema judicial venezolano,

(vi) la aceptación de las visitas de los representantes de organismos internacionales de protección de los derechos humanos,

(vii) la implementación de las observaciones y recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## Bibliografía

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación General N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada*. Sexto periodo de sesiones. Consultado el 18 de abril de 2013 en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/935784f3614ddc-6c8025652a003a5cc4?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/935784f3614ddc-6c8025652a003a5cc4?Opendocument)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela: Resumen Ejecutivo*. Consultado el 18 de abril de 2013 en <http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2009sp/VE09.resumen.sp.htm>,

Defensoría del Pueblo (2010). *Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Consultado el 17 de noviembre de 2012 en [http://www.defensoria.gob.ve/dp/phocadownload/userupload/publicaciones/informes\\_anuales/DdP\\_Informe\\_Anual\\_2010.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dp/phocadownload/userupload/publicaciones/informes_anuales/DdP_Informe_Anual_2010.pdf)

Diario de Caracas. (25 de Julio de 2012). *Cámara Inmobiliaria: El déficit de viviendas se duplicó en Venezuela*. Consultado el 5 de mayo de 2013 en <http://diariodecaracas.com/dinero/d%C3%A9ficit-vivienda-se-ha-duplicado>

Escobar, G. (s.f.). *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*. Consultado el 6 de marzo de 2013 en <http://master.pradpi.org/4/course/view.php?id=5>

Escobar, G. (2012). *Lección 2: Dogmática Tradicional de los Derechos Humanos*. Consultado el 13 de mayo de 2013 en <http://master.pradpi.org/4/course/view.php?id=4>

Europa Press. (11 de septiembre de 2012). *Venezuela denuncia la Convención Americana sobre DDHH*. Consultado el 13 de abril de 2013 en <http://www.europapress.es/latam/venezuela/noticia-venezuela-venezuela-denuncia-convencion-americana-ddhh-primer-paso-abandonar-sistema-regional-20120911053925.html>

Globovisión (5 de octubre de 2012). *Al menos 506 protestas se registraron en Venezuela en septiembre*. Consultado en <http://globovision.com/articulo/al-menos-506-protestas-se-registraron-en-venezuela-en-septiembre>, el 20 de Abril de 2013.

Instituto Nacional de Estadística. (2009). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009*. Consultado el 11 de abril de 2013 en <http://www.oas.org/dsp/PDFs/encuestavictimizacion2009.pdf>,

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías: Por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel*. Consultado el 11 de abril de 2013 en <http://master.pradpi.org/4/course/view.php?id=5>
- Pérez Perdomo, R. (2009). *Derecho y Cultura Jurídica en Venezuela en Tiempos de Revolución (1999-2009)*. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo.
- Sentencia del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolivariano de Miranda, del 05 de septiembre de 2011.
- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 24 de enero de 2002.
- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 23 de julio de 2009.
- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 13 de Julio de 2011.
- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 03 de agosto de 2011.