

ANÁLISIS LEGAL Y PROPUESTAS PARA EL BASAMENTO LEGAL DEL DESARROLLO URBANO Y DE VIVIENDA

Este documento tiene por objeto analizar y formular algunas propuestas con vista a las nuevas leyes que afectan al sector vivienda y hábitat que han roto el hilo constitucional, ello así, como secuela que muchas de estas normativas en su propia exposición de motivos indican que corresponden a un Estado Socialista, disímil al Estado que dispone la Constitución vigente, amén del proceso centralizador de estas leyes, modificando regímenes de competencia a la prevista por la misma.

En tal sentido se debe estar claro que no puede ni debería contarse con reformas legislativas inmediatas, pues la labor legislativa si queremos sea satisfactoria debe tomar el tiempo necesario para su análisis y estudio. De hecho, la prueba está en que las leyes anteriores a 1999, si bien podemos considerar que pudieron estar desactualizadas en algunos aspectos, no es menos cierto que hasta la fecha han podido regular en forma adecuada los nuevos tiempos. No así las nuevas leyes que se promulgan, las cuales constantemente son reformadas, modificadas, e incluso en algunos casos, ni siquiera luego de promulgadas se pueden aplicar o son derogadas.

Adicionalmente, el hecho de desmontar muchas de las leyes que resultan contraproducentes, tomará tiempo, tienen costo político y requieren el concurso de un pacto nacional para su aprobación.

En este contexto, se resaltan en el presente informe, en pocas líneas, las últimas leyes promulgadas que estimamos tiene mayor impacto en el área de desarrollo urbano y vivienda, así como algunas críticas a las mismas.

Es de destacar que se quiere dejar sentado que desde el punto de vista jurídico, no sólo existen valiosas leyes promulgadas antes de la nueva Constitución de la República del año 1999, sino experiencias desarrolladas bajo el imperio de las mismas que aún se sostienen y mantienen su vigencia.

Según la información disponible de la modificaciones en curso merece los comentarios siguientes:

- No se propone prácticamente nada nuevo a lo ya implementado en otros períodos o planes de la nación, tan solo se están adecuando a nuevos requerimientos ambientales, técnicos, circunstancias y situaciones particulares del país.
- Se requiere adecuar y-o modernizar conceptos, parámetros técnicos a las nuevas normativas mundiales, con vista a desarrollos ecológicos, actualización de zonificaciones y de “cambio urbano sostenible capaces de hacer de las ciudades lugares seguros y mejores desde el punto de vista medioambiental, más productivas económicamente y más inclusivas socialmente”¹; y obvio que estén consagrados tales avances en la nueva legislación.
- Dinamismo en los procesos: Simplificación, eficacia y efectividad en los procedimientos. Disminución de trámites, burocracia y recaudos. Lo que debe ir de la mano de la actualización e incorporación de herramientas tecnológicas.
- Erradicar la corrupción para que puedan cumplirse los objetivos a través de los procedimientos previstos.
- Lograr un efectivo control de los planes y desarrollos con la actualización constante de sus estatus y toma de medidas correctivas, de adecuación y disciplinarias que sean necesarias.

HERRAMIENTAS LEGALES EXISTENTES

Podemos clasificar las herramientas legales de las cuales disponemos en dos grupos:

- Las normas promulgadas antes de la Constitución de 1999.
- Las promulgadas posterior a la Constitución de 1999.

Las primeras, si bien es cierto resultan un tanto obsoletas en aspectos técnicos que ocupan a la Comisión, permiten profundizar el tan desmembrado proceso de descentralización del país. Estas leyes dejan abierto el campo para poder trabajar con ellas sin que se requiera modificarlas de forma inmediata, tan solo habría que

¹ Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones para Políticas. Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009. Resumen Ejecutivo. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

proceder a reestructurar los organigramas de los Ministerios a quienes compete el desarrollo del área, así como de los entes centralizados y descentralizados que forman parte de los mismos.

Las segundas, consideramos que mucho de ellas violan la Constitución vigente, resultan excesivamente centralistas, criminalizan y sancionan excesivamente a los intervinientes, más sin embargo, como ha demostrado la experiencia histórica, si son utilizadas con prudencia y pertinencia, sin requerir una modificación urgente, pueden aplicarse con las limitantes del caso. No consideramos ni somos partidarios de reformas legislativas realizadas con premuras, que posteriormente, por ser promulgadas sin los estudios, impactos y debida técnica, requieren modificaciones constantes, ya que esto se traduce en una gran inseguridad jurídica para la ciudadanía e impide una planificación a mediano y largo plazo.

A continuación, seguros de que podrán escaparse algunos textos legales con injerencia en la materia, presentamos las leyes que estimamos tienen mayor implicación o debemos considerar, con algún pequeño comentario de estimarlo pertinente:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, G.O. No. 36.860, 30-Dic-1999: Norma macro de todo el sistema legal, la cual prevé: Como sistema político una democracia social; la descentralización; el derecho a la propiedad; la participación popular; la vivienda como derecho fundamental; el ambiente a los fines de su protección.
- Código Civil. G.O. Extra No. 2.990, 26-Jun-1982: Desarrolla los fundamentos contractuales y de obligaciones de interrelación entre los ciudadanos y éstos en contratos de naturaleza civil con la Administración.
- Ley de Propiedad Horizontal, G.O. Nº 3.241 (Extraordinaria), 18-Ago-1983 y Reglamento No. 1 de la Ley; Ley de Ventas de Parcelas. G.O. 3242 Extra 18-Ago-1983: Estos cuerpos legales, si bien ameritan su actualización con alguna premura, hasta la fecha han surtido efecto, corrigiéndose las carencias que presentan por normativas municipales en los casos de la Ley de Parcelas. Permiten el desarrollo urbano en cuanto a las macro y micro parcelas, desarrollos urbanísticos, ampliación de las ciudades, así como a través de unidades múltiples, que reducen gastos de mantenimiento, distribuir la propiedad entre un conglomerado de ciudadanos que comparten el espacio físico, instalaciones e intereses.

- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio G.O. 3238 Extra 11-Ago-1983: Norma macro del desarrollo urbanístico del país. Es fundamental y la misma establece la descentralización, no obstante dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio; competencias; modalidades a cumplir en los planes. (En la actualidad está por discusión un proyecto de Ley Orgánica de Ordenación y Gestión del Territorio, que prevé no solo la derogatoria de la del Territorio, sino de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, aún cuando la mantiene vigente hasta la promulgación de una nueva, así como ya en la misma interviene en algunos aspectos urbanísticos).
- Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, G.O. 33868 16-Dic-1987: Constituye el complemento a la anterior, pues configura el desarrollo concreto de los planes. Ambas contemplan el proceso de descentralización, participación y convenios con entes públicos y privados.
- Decreto Ley de Arrendamientos Inmobiliarios. G.O. 36.845 7-Dic-1999: Rige tan solo el arrendamiento de oficinas, comercios y otros usos distintos a vivienda. Cuando regía todo el arrendamiento, su aplicación fue positiva, pero dada la situación creada por las erradas políticas su efecto positivo se diluyó y efectivamente consideramos debía modificarse en el ámbito de viviendas. (En la actualidad está por discusión una nueva Ley que también rijan el arrendamiento de estos usos).
- Decretos de Congelamiento del Canon de Arrendamiento de Vivienda: Decreto 2.304 del 3-Feb-2003 (G.O. Nº 37.626 del 6-Feb-2003), prorrogado hasta la fecha, siendo la última prórroga Gaceta Oficial No. 39.903 de fecha 16 de abril de 2012, congelamiento 6 meses: Estas resoluciones ya no se encuentran vigentes desde el punto de vista jurídico, pero sí en la práctica, como secuela de que la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas no ha dictado prácticamente actos administrativos de regulación de cánones de arrendamiento, previéndose que el nuevo sistema de avalúo será totalmente nefasto, condenando a la desaparición legal el arrendamiento de viviendas, amén de los efectos colaterales. Fueron funestos para mantener o incentivar el arrendamiento de vivienda. El ciudadano es capaz de tolerar restricciones siempre que no sean absolutas; por ejemplo, si se controla el monto del canon en beneficio del inquilino, debe haber facilidades para la recuperación del inmueble por parte del propietario o viceversa. En todo caso, crearon una matriz falsa desde el punto de vista económico para los inquilinos

y desfasado la economía de quienes alquilan ya que los cánones que rigen y los que se espera sean fijados, en la mayoría de los casos son y serán inferiores a los gastos de mantenimiento o condominio. Liberar los montos tendría un alto costo social y político, aunado al hecho que hay que iniciar el proceso de forma cautelosa, pues la reacción del sector propietario será hambrienta y desproporcionada. Vale indicar que estas resoluciones se concretaron con la nueva legislación, como se dijo con el nuevo sistema de avalúo, que no sólo aplica para la fijación del canon sino del precio de venta de los inmuebles arrendados para vivienda.

- Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario, G. O. 38.756 del 28-Agosto-2007: Su antecesora y luego esta fue promulgada con ocasión de la Sentencia dictada en fecha 24 de enero de 2002 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Lo que persiguió fue eliminar el anatocismo o cobro de intereses sobre intereses. En vez de proceder a sancionar directamente, lo que estableció fue el recálculo de los créditos concedidos, reposición de pagos y pagos de indemnizaciones de ser el caso.
- Resolución 135, Recálculo, reestructuración, etc. de créditos para vivienda principal contraídos en moneda extranjera. G.O. 38.780 del 1-Oct-2007 y Resolución JD 07-10 G.O. 38.802 del 2-Nov-2007.
- Resoluciones No. 98 de fecha 5-Nov-2008, G.O. 39055 de fecha 10-Nov-2008 y No. 110 de fecha 8- Jun-2009, G.O. de fecha 10-Jun-2009, relativas al reconocimiento y limitaciones al cobro del IPC: Hay que reformular esta normativa, que camina de la mano de la Ley de Estafa Inmobiliaria promulgada posteriormente. Se debe redactar una legislación que proteja al usuario adquirente de la vivienda, pero que mantenga el equilibrio contractual para el constructor, promotor y vendedor, sobre todo con vista a la inflación que vive el país y la carencia de materiales de obra.
- Decreto Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, G.O. 39.668 de fecha 6-May-2011: Terminó de erradicar como salida habitacional el arrendamiento, al menos en forma legal. Vale señalar que este Decreto Ley rige no sólo el arrendamiento, sino todo contrato que conceda la posesión de un inmueble destinado a vivienda (Ejecución de Hipotecas, Usufructo, Comodato, Partición de Comunidades Conyugales o Sucesorales).
- Decreto Ley No. 9.048 G.O. 39.945 15 de junio de 2012 Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat: En todo caso, esta ley es la que ha

permitido concretizar la adquisición de vivienda por muchos ciudadanos. Personalmente, opino que lo que habría que determinar es si debe ampliarse el ámbito de los beneficiarios según clasificación o legislarse separadamente para cada sector de la población, así como actualizar montos para que realmente continúe surtiendo efectos positivos.

- Decreto Ley de Tierras Urbanas, G.O. No. 5.933 Extra del 21-Oct-2009: Regula las tierras sin uso (abandonadas por los propietarios, sin edificar, cualquiera que determine el Ejecutivo Nacional, criterio totalmente discrecional) para el desarrollo de viviendas; viola en muchos aspectos el derecho constitucional de propiedad; establece un procedimiento expedito para la declaratoria de sin uso y posteriores trámites para transferencia de propiedad y ocupación previa.
- Ley Especial para la Regularización y Ordenación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Humanos Populares, G.O. 39.668 del 6-Mayo-11: Esta Ley pretende el reconocimiento de los asentamientos populares a fin de concederles la propiedad. Crea procedimientos especiales para ello.
- Decreto Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, G.O. Extra 6.021, 6-Abr-2011: Esta Ley resulta una errática y pretendida legislación paralela a la Ley de Propiedad Horizontal.
- Decreto No. 8.120, Creación del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda, adscrito a la Presidencia de la República. G.O. 39.643, de fecha 28-Mar-2011: Mediante este Decreto se centralizan totalmente las competencias en el ámbito de vivienda, pero dada la amplitud de sus competencias, bien puede desarrollarse descentralizando y atribuyendo competencias a entes de la Administración Central y-o Descentralizada.
- Decreto Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, G.O. 5.889 Extra, 31-Jul-08, última reforma G.O.39.165 del 24-abril-2009: Usurpa competencias jurisdiccionales; excesivamente sancionatoria y con amplio poder discrecional para la Administración. Debe palearse su aplicación y sólo cuando se justifique, garantizando un debido proceso. Insistir en la fase conciliatoria, la cual funcionó bastante bien cuando se denominó el organismo competente INDECU.
- Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, G.O. 37.475, 1-Jul-02: Sin mayores comentarios, debe ser la norma a cumplir cuando se requiera hacer uso de esta figura excepcional de Derecho Público para poder

concretar los planes de desarrollo nacional y desaplicar los otros procedimientos expropiatorios previstos en las leyes especiales sobre la materia, así como erradicar el uso de esta figura como sanción.

- Decreto Ley Especial de Refugios Dignos para proteger a la población en caso de emergencia o desastres, G.O. 39.599 de fecha 21-Ene-2011: Dadas las constantes contingencias por las que está atravesando el país, esta Ley puede ser interesante, implementándola en forma debida y puede servir como base para censos de los desarrollos a ejecutar en las zonas críticas en nuestros sectores populares.
- Decreto Ley de Costos y Precios Justos. G.O. 39.715, 18-Jul-11: No sólo aplica a este sector sino a todos. Hasta ahora, la intervención ha sido a través de leyes especiales en el área. Dependerá de la política económica a implementar la continuación de su ejecución, moderación o suerte definitiva, que bien puede ser su derogatoria expresa o por vía de decaimiento por falta de aplicación.
- Decreto Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas. G.O. 6.018 Extra 29-Ene-2011: Complementa la Ley de Tierras Urbanas, previendo el decreto de áreas vitales de vivienda, a través de los cuales el Estado se ha ido posesionando de parcelas privadas para desarrollos habitacionales; viola normativas constitucionales y urbanísticas; es la concreción del atropello a la propiedad privada; se establece un procedimiento especial de expropiación.
- Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, Nov. 2011 y su Reglamento. G.O. Extra No. 6.053 12- Nov-11 y G.O. No. 39.799 14-Nov-11: Complementa el Decreto Ley contra los Desalojos y Desocupación Arbitraria de Viviendas haciendo inviable el arrendamiento como salida habitacional, incluso pareciera que el espíritu y propósito es eliminar el arrendamiento a largo plazo.
- Decreto No. 8.588 G.O. No. 39.799 del 14-Nov-11 mediante la cual se autoriza la creación de una Empresa del Estado bajo la forma de Sociedad Anónima denominada Inmobiliaria Nacional, S.A.: Consideramos que es una medida adicional para el proceso de eliminación de la empresa privada en el ámbito de ejecución de desarrollos de infraestructura y vivienda, en concreto. Este Decreto pasó desapercibido, pero ya se está implementado su ejecución en los casos de persecución a los constructores de los urbanismos intervenidos a través del INDEPABIS y en la ejecución de la disposición

transitoria de la Ley de Arrendamientos de Vivienda (LPRYCAV) en los casos de los edificios destinados al arriendo y de un solo propietario, obligando en ambos casos a la preferencia en caso de venta a favor del Estado, a través de esta inmobiliaria.

- Decreto No. 8.585 G.O. No. 39.799 del 14-Nov-11, Decreto Ley que autoriza la creación de fondos en las Instituciones Bancarias del Sector Público para el financiamiento de adquisición y reparación de viviendas en condición de arrendamiento: No tiene sentido.
- Normas técnicas sobre requisitos y documentos para el otorgamiento de Préstamos Hipotecarios para la adquisición de vivienda principal, 11-Nov-09: Deberá ser revisada con vista a los planes y proyecciones económicas, como en efecto lo es constantemente. En todo caso, cualquier modificación no conlleva inconvenientes por ser norma de rango sub-legal.
- Resolución mediante la cual se establecen las condiciones de Financiamiento que regirán el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda principal con los recursos del Fondo del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat y para el otorgamiento de créditos hipotecarios para vivienda Principal, G. O. 40.137 de fecha 1-4-2013: Vale lo antes indicado.
- Resolución que establece los lineamientos para la Afiliación al Sistema del Fondo de Ahorro Obligatorio y Voluntario para la Vivienda. G.O. 39.775 del 10-Oct-11: Lo indicado anteriormente se reproduce al respecto.
- Decreto No. 8.628, G.O. 39.809 de fecha 28-Nov-2011, que obliga a las instituciones bancarias privadas y públicas a otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo: No sólo vale lo antes expuesto, sino que con vista a nuevos instrumentos podría ser ampliado.
- Los Decretos de Expropiación de Desarrollos en la mal llamada “estafa Inmobiliaria” (2010); Resolución que regula las condiciones sobre las cuales se van a regir los participantes en el proceso de culminación de desarrollos habitacionales sobre los cuales el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios haya dictado o dicte medidas preventivas de ocupación. Resolución que designa las Juntas Administradoras de dichos desarrollos. G.O. 39.777, 13-Oct-11: Habría que revisar el estatus en cada caso y proceder a regular para que finalmente sean satisfechos los derechos de los afectados.

- Gaceta Oficial No. 39.870 de fecha 24-Feb-12, Resolución mediante la cual se publica el Programa Especial de Financiamiento para la Adquisición de Viviendas Arrendadas. “Ahora es mi Techo”: Esto habría que revisarlo con miras políticas y a la satisfacción de las expectativas creadas en la población. Si bien es cierto que la política de fomentar la venta de unidades arrendadas terminaría con el arrendamiento, no es menos cierto que ya se crearon expectativas en el conglomerado de esos inmuebles, que aún siendo una minoría lograron unirse y concretar sus fines e intereses particulares.
- Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 6.243 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Gaceta Oficial No. 39912 del 30-abr-12: Debe concretarse como auxilio social en todos sus ámbitos, pero previa revisión.
- Ley contra la Estafa Inmobiliaria, Gaceta Oficial No. 39.912 de fecha 30-abr-12: Sería conveniente reformarla en su totalidad, lo cual de inmediato no será posible, pero al menos tratar que a través del Ministerio competente se interprete sanamente e ir desaplicando lo que resulte inconstitucional o ilegal.
- Decreto 9.050 Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los casos de expropiaciones de emergencia con fines de poblamiento y habitabilidad. GO 39.945 15-jun-12: Debería optarse por no aplicarla y en su lugar sujetarse a la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social.
- Resolución Conjunta mediante la cual se dictan los Lineamientos a considerar por las Instituciones Bancarias en el Otorgamiento de Préstamos Hipotecarios para Vivienda Principal (100%). G.O. No. 39997 del 30-Ago-12.
- Resolución mediante la cual se establece que los inmuebles para vivienda de los urbanismos intervenidos o expropiados sólo podrán ser vendidos a la Inmobiliaria Nacional, S.A. en los primeros cinco (5) años, contados a partir de la fecha de protocolización del documento definitivo de venta. G.O. 40.186 del 11-Jun-2013.
- Ley de Tierras Baldías y Ejidos. 18-8-1936, G.O. de fecha 13-Sep-1936.
- Reglamento de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos G.O. de fecha 3-Sep-1936.
- Resolución mediante la cual se prorroga por doce (12) meses la medida que permite a los usuarios del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat la posibilidad de cancelar en una sola oportunidad las 12 cotizaciones correspondientes al Fondo respectivo, necesarias para el otorgamiento de

créditos a aquellos solicitantes que no las posean. G. O. 40.026 de fecha 10-Oct-2012, Res. 181.

- Resolución del Ministerio para el Poder Popular de Vivienda y Hábitat, mediante la cual se establece la tabla del valor de construcción (Bs./m²) por tipologías de vivienda en arrendamiento para el cálculo del justo valor precio y canon. G. O. No. 40.054 del 20-Nov-12.
- G. O. No. 40.063 del 3-Dic-2012. Superintendencia de Bienes Públicos. Providencia mediante la cual se requiere la opinión favorable de la Superintendencia de bienes públicos para la adquisición de bienes inmuebles por parte de los órganos del Sector Público Nacional.
- Resolución mediante la cual se establece en veinte por ciento (20%) el porcentaje mínimo de la Cartera de Crédito bruta anual, que con carácter obligatorio deben colocar de los recursos propios las instituciones del sector bancario obligadas a conceder créditos hipotecarios destinados a la construcción, adquisición, ampliación, mejoras y autoconstrucción de vivienda principal. G. O. No. 40.109 del 13-Feb-2013.
- Resolución mediante la cual se establecen las condiciones de financiamiento que regirán el otorgamiento de créditos para la adquisición, autoconstrucción, ampliación y mejora de vivienda principal con recursos provenientes de la cartera de Crédito Obligatoria en materia de Vivienda que de forma anual deben cumplir las instituciones del Sector Bancario y Resolución mediante la cual se dictan las normas referentes a la formulación e implantación de Políticas que permiten favorecer modalidades de pago, financiamiento y créditos accesibles a todos los sectores de la sociedad para la construcción, autoconstrucción, adquisición, mejora y ampliación de viviendas. G.O. 40.115, del 21-Feb-2013.
- Resolución mediante la cual se establecen las condiciones de financiamiento que regirán el otorgamiento de créditos para la adquisición, autoconstrucción, ampliación o mejoras de Vivienda principal con recursos provenientes de Fondos Regulados por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. G. O. No. 40.137 del 1-Abr-2013.
- Resolución mediante la cual se dictan las normas Referentes a la formulación e implementación de políticas que permiten favorecer modalidades de pago, financiamiento y créditos accesibles a todos los sectores de la sociedad para la construcción, autoconstrucción, adquisición, mejora y ampliación de

viviendas (cláusula penal no exceder 10%). G. O. No. No. 40115 del 21-Feb-2013.

- Lineamientos Técnicos diseño y construcción Gran Misión Vivienda. G.O. No. 40.215 del 26-Jun-2013.
- Resolución 109 del 22-Dic-08, G.O. No. 39.086 del 23-Dic-2008, cuotas máximas mensuales para pago del crédito hipotecario.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Decreto Ley, G.O. No. 5.890 del 31-Jul-2008, Decreto 6732. Esta ley es la normativa marco de la Administración Pública, contiene aspectos positivos a considerar.
- Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional G.O. No. 39.202 de fecha 17-Jun-2009.
- Decreto 750 G.O. No. 35.765 de fecha 2-Ago-1995: Normas sobre calidad de obras hidráulicas para abastecimiento de agua.
- Decreto 883 G.O. No. 5.021 de fecha 18-Dic-1995, Normas sobre calidad del agua y vertidos en el medio acuático.
- Decreto 1.400 Normas sobre aprovechamiento de recursos y cuencas hidrográficas, G.O. No. 36.013 de fecha 2-Ago-1996. Derogado casi en su totalidad por la Ley de Aguas de 2007.
- Ley de Aguas, G.O. No. 38.595 de fecha 2-Ene-2007.
- Ley Orgánica para la prestación de Servicios de Agua Potable y de Saneamiento G.O. No. 38.763 de fecha 6-Sep-2007.
- Ley Penal del Ambiente G.O. No. 39.913 de fecha 2-May-2012.
- Decreto 2.213 Reglamento Parcial de la Ley del Ambiente, G.O. No. 4.418 de fecha 27-Abr-92.
- Ley Orgánica del Ambiente G.O. No. 5.833 de fecha 22-Dic-2006.
- Autorización a los municipios a enajenar ejidos para damnificados G.O. No. 36.878 de fecha 26-En-2000.
- Régimen sobre enajenación de terrenos ejidos G.O. No. 36.902 de fecha 29-Feb-2000.
- Ley de Residuos y Desechos Sólidos G.O. No. 38.068 del 18-Nov-2004.
- Ley de Cartografía y Catastro Nacional G.O. No. 37.002 del 28-Jul-2000.

- Ley Orgánica de las Comunas G.O. No. 6.011 de fecha 21-Dic-2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales G.O. 39.335 del 28-Dic-2009.
- Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados G.O. No. 37.282 de fecha 13-Sep-2001.
- Código Eléctrico Nacional G.O. No. 957 de fecha 5-May-1965.
- Decreto 900 Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario G.O. No. 34.450 de fecha 8-Jun-1990.
- Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, G.O. No. 39.156 de fecha 13-Abr-2009.
- Ley de Régimen Municipal a dos niveles del Area Metropolitana de Caracas, G.O. No. 39.276 de fecha 1-Oct-2009.
- Ley Orgánica de Servicio Eléctrico G.O. No. 39.573 de fecha 14-Dic-2010.
- Ley de Armonización y Coordinación de Competencias de los Poderes Públicos para la Prestación del Servicio de Gas Doméstico y Electricidad, Decreto Ley G.O. No. 37.319 de fecha 7-Nov-2001.
- Ley de Uso Racional y Eficiente de la Energía G.O. No. 39.823 de fecha 19-Dic-2011.
- Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional G.O. No. 2.715 de fecha 30-Dic-1980.
- Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, Decreto Ley, G.O. No. 3.953 de fecha 28-Jun-2012.
- Ley de Contrataciones Públicas G.O. No. 39.503 de fecha 6-Sep-2010.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal G.O. No. 6.015 del 28-Dic-2010.
- Ley Orgánica del Poder Popular G.O. No. 6.011 de fecha 21-Dic-2010.
- Decreto 668 Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones G.O. No. 32.019 de fecha 4-Jul-1980.
- Resolución 31 Normas para la tramitación de solicitudes para urbanizar G.O. No. 32.117 de fecha 24-Nov-1980.
- Resolución 4 Normas sanitarias para proyecto, construcción, reparación y reforma de edificios G.O. No. 752 de fecha 26-Feb-1962.

- Resolución 53 ordenando la instalación de calentadores a gas en las viviendas a construirse con recursos del BANAVIH G.O. No. 38.934 de fecha 20-May-2008.
- Decreto 8.629 Normas que establecen la rebaja solidaria por vivienda perdida G.O. No. 39.809 de fecha 22-Nov-2011.
- Decreto 2.299 Plan de ordenamiento y reglamento de uso de la Zona Protectora de Caracas, G.O. No. 35.133 de fecha 18-Ene-1993.
- Ley Infogobierno, G.O. No. 40.274 de fecha 17-Oct- 2013: De reciente promulgación y pretende organización y funcionamiento del Estado, así como su interacción con los particulares a través de las nuevas herramientas tecnológicas.
- Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, G. O. Ext. No. 5.891, de fecha 31-Jul-2008: Esta ley debería divulgarse en beneficio y reconocimiento al respeto debido a la ciudadanía, así como para la agilización de los trámites administrativos.
- Normas para Equipamiento Urbano, G.O. No. 33289 de fecha 20-Agost-1985 (vigentes en cuanto no contradigan LOOT y LOOU)

Es de destacar algunos aspectos interesantes como:

- El reconocimiento de los Derechos Ambientales con rango constitucional, lo que permitirá actuar en el desarrollo de dicha norma con criterios más cónsonos a los establecidos para el desarrollo urbanístico sustentable.
- El hecho que la vivienda ha sido declarada artículo de primera necesidad; en la Constitución está consagrada como un Derecho Fundamental y se puede contar con la legislación anterior a 1999, con el aporte y colaboración del sector privado y comunidades, así como la atribución de esta competencia por muchas de las nuevas leyes al Ejecutivo, quien debería a través de un plan de la nación implementar las bases y comenzar el proceso de descentralización para que pueda ejecutarse en forma efectiva el desarrollo urbanístico y las soluciones habitacionales necesarias. Vale indicar, que si bien se han acometido planes de vivienda, los mismos no se han desarrollado con vista a un urbanismo ordenado y que en su conjunto supla todas las necesidades de la ciudadanía, olvidándose de espacios destinados al esparcimiento, la salud, educación, entre otras.

- La propia Constitución desarrolla ampliamente la descentralización, por lo que el hecho que se hayan aglutinado competencias y atribuciones en el Ejecutivo no desdice que bajo el Estado de Derecho, mediante Reglamentos, Resoluciones, se pueda ir descentralizando. Las Leyes del poder popular no cumplen formalidades y usurpan municipio, deberán adecuarse al régimen de participación que prevé la Constitución y desaplicarse tal como están planteadas
- Aprovechar la participación Popular que ya se preveía en las Leyes Orgánicas de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística, además prevista en la vigente Constitución (artículos 70, 71, 73, 74), pues en las mismas se sientan las bases para un posible referéndum, consultas populares, iniciativa legislativa a los fines de lograr reformas legislativas, o nuevos proyectos de leyes, abrogación de leyes. De la nueva legislación que consagra todo el régimen de comunas, podrá aprovecharse el sistema de organización de las comunidades, pero habrá que desarticular no sólo la dependencia al Ejecutivo, sino que conforme a las nuevas leyes, las mismas fungen en forma paralela a las autoridades Municipales, lo que resulta inconstitucional. (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Contraloría Social)
- La preocupación sobre el respeto a la propiedad privada y reconocimiento de la misma, lo que entendemos debe ser prioridad para poder desarrollar un sistema válido de ciudades y soluciones habitacionales responsables, que impliquen asumir los derechos y deberes derivados de la propiedad, la cual está consagrada en la propia Constitución Nacional.
- La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística prevén no sólo el plan general de la Nación, sino la coordinación con cada una de las regiones (Municipios) y los ciudadanos, con sistemas incluso de consulta, y la posibilidad de reglamentar ambos textos legales. Siendo así, el Ejecutivo podría aprovechar para desarrollar y adecuar tales textos legales para que sean más dinámicos y actualizados con la finalidad de cumplir el objetivo propuesta de desarrollar la infraestructura, ciudades y viviendas.

Es fundamental que se deben reorganizar los planes de desarrollo de ordenación de territorio y urbanísticos ya existentes, procediendo a actualizarlos conjuntamente con las normas técnicas.

Las nuevas normativas han declarado que todo lo relativo a vivienda es “de interés social y utilidad pública”, amén que en muchos casos, inclusive en sus articulados disponen el carácter de orden público de las mismas; se ha ido centralizando las competencias en el Ejecutivo Nacional, inclusive creando nuevos órganos dentro de dicha rama del Poder Público, permitiendo que a través del Ministerio que se le asigne la competencia se pueda regular el desarrollo de la normativa preexistente y adecuándola a las necesidades urgentes para la implementación de los objetivos propuestos.

Si bien no resulta cónsono con las previsiones constitucionales, en la crisis que estamos atravesando y se avizora será peor, la lentitud propia de la modificación legislativo, esto puede ser un aspecto positivo, a saber:

- Al haberse creado el Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (Decreto No. 8.120 de fecha 27-Mar-2011, G.O. 39.643 del 28-Mar-11) adscrito a la Presidencia de la República, órgano que según la norma “ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat”, se puede a través del mismo establecer los lineamientos a nivel Nacional e ir desmembrando el ámbito de competencias y desarrollo a nivel regional, así como distribuyendo los recursos.

Este Órgano tiene asignadas múltiples competencias que pueden ser aprovechadas perfectamente por el Ejecutivo para implementar la política de desarrollo habitacional necesaria en todos sus ámbitos, inclusive extendiéndola a lo que debe ser el nuevo concepto de ciudad. A través del mismo se puede legislar sobre aspectos técnicos y dar las directrices a las Regiones, así como ir delegando las atribuciones en órganos descentralizados.

- También puede aprovecharse el Ejecutivo del INAVI, así como de la Ley para su reestructuración, fortaleciendo el mismo para que desarrolle las competencias inicialmente previstas para tal ente, haciendo uso de dicho organismo en beneficio de la implementación de los nuevos planes.
- De igual manera, existiendo el Decreto Ley Especial de Refugios Dignos para proteger a la Población en casos de emergencia o desastres, la previsión de una Comisión Presidencial para la ejecución del mismo puede aprovecharse y

delimitar la política a seguir al respecto, lo que permitiría la implementación de una política de desalojo de las áreas críticas con la debida antelación, previendo los desastres y la reubicación en las macro parcelas y urbanizaciones previstas, ello incluso con el auxilio de las comunidades.

PROPUESTAS

Es de considerar que de mantenerse la división actual en la sociedad venezolana, deberá agotarse instancias de conciliación, pactos nacionales, sobre todo con vista a la participación popular, que hagan plausible las reformas legislativas en forma concertada, con la finalidad de hacer viable su aplicación y ejecución.

Visto lo anterior a grandes rasgos, planteamos:

- Reestructurar el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, incluso podría pensarse en habilitarlo a los fines de descentralizarlo para poder determinar, según zonas del país, los proyectos viables, necesarios y asignar el financiamiento.
- En el área de arrendamiento de vivienda, debe pensarse al menos en una reforma de los aspectos más lesionantes y aplicar la descentralización prevista en la misma Constitución. Deben ajustarse algunos aspectos, entre los cuales está el sistema de avalúo, así como eliminar los miles de trámites engorrosos que contempla la nueva legislación.
- A través de la Ley de Tierras Urbanas, lograr asociaciones estratégicas con el Sector Privado a los fines de desarrollos habitacionales y además, según el caso, establecer lineamientos distintos para el desarrollo de la ciudad.

En vez de propiciar las expropiaciones, como hasta ahora ha hecho el gobierno nacional, lo conveniente es incitar a negociaciones beneficiosas para los sectores privado y público en el desarrollo de las políticas de vivienda, inclusive se pueden establecer alianzas estratégicas de desarrollo en áreas distintas a las de vivienda a cargo del sector privado, pero en beneficio de las comunidades.

De no lograrse, implementar el impuesto previsto en la Constitución (art. 307)

- Continuar con los planes de titularización de tierras a favor de quienes las ocupan, reconociendo la posesión y concediendo títulos de propiedad, pero ajustándolas al sistema legal que conlleven los atributos de la propiedad, tanto en lo relativo a derechos como en los deberes que implica.

- Utilizar toda la legislación relativa la Ley de las Comunas, Consejos Comunales, como herramienta para organizar las comunidades en relación a los planes de VIVIENDA A DESARROLLAR.

Como en la mayoría de estos casos las invasiones, afectaciones y expropiaciones, las vías de hecho ya se perfeccionaron, inclusive las realizadas por la Administración, es más conveniente analizar en cada caso las siguientes alternativas:

- Legalizarlas contra el pago de indemnizaciones justas a los propietarios y que los beneficiarios sean obligados a pagar a largo plazo o inclusive hacer uso de los subsidios previstos para la adquisición de las viviendas, o esperar que los lesionados ejerzan las acciones pertinentes ante la jurisdicción para poco a poco ir regularizando las situaciones individuales.
- Donde aún pueda restituirse a quienes hayan resultado lesionados, proceder a ello, garantizando la continuidad en la ocupación de quienes cumplan con la adecuación en cuanto a la posesión precaria.

RECOMENDACIÓN GENERAL

Sin haber profundizado el análisis de la normativa existente, se considera que es de utilidad, siempre y cuando el Ejecutivo a través del Ministerio del ramo adecúe la misma mediante normas de rango sublegales a la Constitución y se inicie nuevamente el proceso de descentralización de competencias; siempre y cuando no se contradigan ni las leyes ni la Constitución, hasta que posteriormente se pueda legislar de forma adecuada todo lo relativo a urbanismo, vivienda y demás aspectos relacionados.

Para ello, paralelamente, a través de la participación popular, organizaciones sociales, universidades, proponer reformas legislativas, abrogación de leyes y de ser posible proceder a recopilar toda la legislación directa o indirecta que aplique al área, para luego revisar sus aspectos técnicos con profesionales idóneos, unificando textos legales y manteniendo uniformidad, con el objeto no sólo de mantener criterios estándares, sino lograr la efectiva simplificación en los procedimientos y atención al usuario.

Caracas, octubre de 2013