

Documentación de referentes sobre mecanismos de protección y restitución de viviendas de personas refugiadas y migrantes relevantes para el caso venezolano y de la tenencia de la propiedad en Venezuela

Introducción

Este informe es un avance de la revisión documental necesaria para el desarrollo de la consultoría: *Impactos de la tenencia de viviendas de personas refugiadas y migrantes de Venezuela*. Este documento contiene un marco de tres referentes sobre tres aspectos fundamentales para la comprensión de las posibilidades, limitaciones y oportunidades de un mecanismo de recolección de información de origen comunitario sobre viviendas abandonadas por personas refugiadas y migrantes de Venezuela que se encuentran en países de acogida en Latinoamérica y el Caribe.

En primer lugar, se hace una descripción de tres referentes internacionales en los cuales se han adelantado programas de restitución de viviendas, tierras y propiedad. En dos casos: Rumania y República Checa, se hace énfasis en situaciones en las que la responsabilidad de las privaciones al derecho a la vivienda fueron consecuencia del cambio de regímenes políticos comunistas, que tuvieron profundos impactos sobre las formas de tenencia de la propiedad y la inclusión de mecanismos de expropiación, colectivización, nacionalización o un amplio control estatal sobre el acceso a la propiedad. El tercer caso, describe una iniciativa comunitaria de protección de viviendas urbanas derivada de la crisis humanitaria y de violencia en Honduras.

El propósito de este capítulo es presentar un balance de las principales conclusiones derivadas de la implementación de los programas de restitución en estos países, que puedan ser relevantes para tener en cuenta en eventuales procesos de protección y restitución de viviendas de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en el corto, mediano y largo plazo. Estas conclusiones son extraídas también de las recomendaciones y decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante, "Corte Europea") respecto de un caso de relevancia contra el Estado de Rumania. Igualmente, este aparte permite vislumbrar posibles usos de la información que se produzca con la realización del referido inventario de viviendas abandonadas.

Se aclara que, aunque esta iniciativa no tiene por objeto definir elementos propios de procesos de retorno de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, y/o procesos de restitución de viviendas abandonadas o desalojadas, sí puede constituir una herramienta útil para el eventual diseño de tales procesos en el futuro, por parte de los actores correspondientes.

En segundo lugar, se presentan los principales referentes normativos internacionales sobre el registro, protección y restitución de viviendas abandonadas por personas desplazadas internas, refugiadas y migrantes. Estos referentes resultan relevantes para establecer, por un lado, las obligaciones internacionales del Estado Venezolano y las de los Estados de destino de esta población en Latinoamérica y el Caribe, y por otro lado, los derechos de las personas migrantes y refugiadas en relación con el derecho a la protección, restitución de sus viviendas abandonadas o despojadas en Venezuela, y el derecho a una vivienda adecuada en los países de acogida.

En tercer lugar, se identifican los principales aspectos normativos de la República Bolivariana de Venezuela relacionados con el derecho a la vivienda, y en especial, relativos a la institucionalidad competente en la administración de la propiedad y de los programas de acceso a la vivienda urbana. Igualmente, se hace un reconocimiento de la normatividad

existente sobre el derecho a la propiedad y los componentes más importantes del mismo, además de una revisión de diversos estudios sobre el estado de este derecho en las últimas dos décadas. Esta identificación del alcance del derecho a la propiedad sobre la vivienda en Venezuela será útil para caracterizar los tipos de tenencia de los hogares venezolanos y crear un instrumento adecuado a la realidad venezolana, que permita la captura de la información sobre las viviendas abandonadas.

Estos tres aspectos son la primera aproximación de la consultoría a los componentes más relevantes del derecho a la vivienda adecuada y, la protección y restitución de las viviendas de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Así, este documento contribuye a la construcción de un marco conceptual que será enriquecido en las próximas semanas con entrevistas y conversaciones con actores clave de Venezuela, que van a permitir ampliar la mirada socio legal de la situación de las viviendas abandonadas o de las que fueron despojadas las personas refugiadas y migrantes de Venezuela durante las últimas décadas.

1. Referentes internacionales sobre protección y restitución de la propiedad relevantes para el caso venezolano

Después de la Segunda Guerra Mundial, en varios países de Europa se instauraron regímenes comunistas. Su caída a finales de los años 80 e inicios de los 90, implicó que los Estados pusieran en marcha procesos de transición hacia la instauración de regímenes democráticos, incluyendo medidas para remediar injusticias del pasado. En particular, se hizo necesaria la implementación de marcos jurídicos (derechos, obligaciones y procedimientos) de restitución de las propiedades privadas que habían sido expropiadas, colectivizadas o nacionalizadas bajo gobiernos comunistas.

Derivado de las presiones internacionales o de los mecanismos de transición democrática instaurados, los programas de restitución de viviendas y propiedades en favor de la población que fue despojada, se constituyeron en la principal herramienta de justicia y reparación de las privaciones al derecho de propiedad, a través de las cuales las víctimas pudieron acudir al sistema judicial o a un órgano independiente para buscar la recuperación de su patrimonio, en especial, de sus viviendas.

El diseño y aplicación de estos programas de restitución de propiedad son diferentes en cada país, y responden a los consensos políticos internos, a las condiciones sociales de la población, a las capacidades institucionales y a los regímenes jurídicos de cada Estado¹. Así, los siguientes casos de referencia abordan principalmente regímenes estatales en los que los gobiernos comunistas expropiaron, colectivizaron y establecieron férreos controles estatales a la tenencia de viviendas, tierras y patrimonio de sus ciudadanos. Algunas de las medidas adoptadas por los Estados para hacer justicia a las víctimas de despojo, incluyeron, entre otras, restricciones temporales para la presentación de reclamaciones de restitución, el derecho a compensaciones materiales o económicas en determinadas situaciones y límites cuantitativos para compensar.

En el caso hondureño se describe la iniciativa de registro comunitario de viviendas urbanas de desplazados internos en colonias con altos índices de abandono en su capital Tegucigalpa, iniciativa que fue apoyada por la alianza del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Cáritas (Comités de la Iglesia Católica).

¹ Corte Europea de Derechos Humanos (2010), Caso María Atanasiu y Otros Vs. Rumania. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100989>.

Finalmente, es pertinente resaltar que los procesos de restitución de propiedades en la experiencia internacional, suelen ser muy complejos social, política e institucionalmente, pues están relacionados con antiguas omisiones o acciones de los Estados, con la continuidad de la violencia, de los conflictos armados o de violaciones a los derechos humanos, la consolidación de derechos de particulares en las propiedades abandonadas (segundos ocupantes), y en algunas ocasiones, la inexistencia o destrucción de las propiedades reclamadas. Igualmente, los Estados pueden encontrar diversas dificultades para llevar adelante programas de protección o restitución: altas cargas presupuestales, recursos humanos insuficientes, inexperiencia administrativa o judicial, oposición política, discriminación, etc.

A continuación, se presentan los casos de restitución de Rumania y República Checa y la iniciativa de registro comunitario de viviendas abandonadas por desplazados internos, refugiados y migrantes en Honduras.

- **Caso de Rumania**

Entre los años 1945 y 1989, sobre todo en el contexto de la República Socialista de Rumania, se llevaron a cabo una gran cantidad de expropiaciones y nacionalizaciones². La instauración de la democracia representativa a finales de 1989 trajo consigo una serie de medidas legales con el fin de restituir a la población de tales propiedades.

A través de la Ley 112 de 1995, Rumania concedió el derecho de restitución in rem (material) de bienes inmuebles de carácter residencial, siempre que hubieran sido expropiados sin título, es decir, sin el lleno de los requisitos legales. Esto condujo a una gran cantidad de negaciones de reclamaciones en esta materia, relacionada con la dificultad de probar la ilegalidad de las actuaciones administrativas del Estado.

Posteriormente, la Ley 10 de 2001³ introdujo la presunción de que las expropiaciones ejecutadas en el periodo comprendido entre 1945 y 1989 serían consideradas sin título, es decir abusivas, salvo prueba en contrario. Además, se estableció el derecho de los reclamantes a tener una compensación económica en los casos en que la restitución del bien mismo no fuera posible por destrucción del inmueble, afectaciones materiales graves o la compra por parte de compañías privadas.

Frente a este caso, la compensación económica dejó de ser la excepción y se convirtió en una medida generalizada, por lo cual la práctica judicial estableció ciertos requisitos estrictos para la opción de las compensaciones, y no el uso preferente de restitución de los inmuebles, atendiendo al carácter abusivo (sin título) de tales nacionalizaciones⁴.

En términos de procedimientos, esta ley previó una restricción temporal para ejercer la reclamación de restitución o compensación del bien inmueble, por la cual tal solicitud debía presentarse ante la autoridad pública o compañía respectiva dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma (término prorrogado varias veces).

² Ciocea, N., bpv/ GRIGORESCU, "Restitution issues in Romania twenty years on". Disponible en: <https://www.legal500.de/wp-content/uploads/assets/legal500/images/stories/firmdevs/romania.pdf>.

³ Rumania, Ley 10 de 2001 sobre la situación jurídica de algunos edificios tomados indebidamente del 6 de marzo de 1945 al 22 de diciembre de 1989 (Título en la lengua original: LEGE nr. 10 din 8 februarie 2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989). Disponible en: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3071951/law-no.-10-of-8-february-2001-concerning-the-legal-status-of-some-buildings-taken-improperly-from-6-march-1945-22-december-1989.html>.

⁴ Ciocea, N., bpv/ GRIGORESCU, "Restitution issues in Romania twenty years on". Disponible en: <https://www.legal500.de/wp-content/uploads/assets/legal500/images/stories/firmdevs/romania.pdf>.

Esta ley resultó problemática: por un lado, no previó medidas persuasivas para el cumplimiento de los plazos de atención de reclamaciones por parte de las entidades poseedoras de los bienes inmuebles, por lo que en muchos casos los reclamantes ni siquiera recibieron respuesta. Por otro lado, la ley no estableció un sistema concreto de determinación de las compensaciones económicas, de manera que las sumas en favor de las reclamaciones quedaban sometidas a las consideraciones de las entidades respectivas (lo que condujo a procesos judiciales subsiguientes)⁵.

En vista de lo anterior, como mecanismo para garantizar la compensación en aquellos casos en que no fuera posible la restitución *in rem* de la propiedad, la Ley 247 de 2005 permitió que los reclamantes pudieran escoger entre la indemnización monetaria o la indemnización en bienes y servicios, a través de la venta o emisión de acciones de entidades públicas.

Sin duda, las lecciones más importantes sobre los procesos de restitución de Rumania surgen del fallo de la Corte Europea del año 2010 en el caso María Atanasiu y Otros vs. Rumania. La Corte Europea pone de manifiesto, no solo los problemas estructurales del marco legal de restitución rumano, sino también los desafíos que implica la implementación de este tipo de regulaciones.

En este caso el Tribunal consideró que en los casos bajo examen se presentó una violación al derecho de acceso a la justicia consagrado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el “Convenio Europeo”), así como al derecho de propiedad, contenido en el Protocolo Adicional del Convenio Europeo (en adelante, el “Protocolo Adicional”). Estas vulneraciones estuvieron relacionadas de manera concreta con los siguientes aspectos:

- i. El alcance del derecho a la restitución.
- ii. Ausencia de reglas para fijar los montos máximos de compensación (generando cargas presupuestales excesivas en cabeza del Estado).
- iii. Falta de plazos razonables para la respuesta de reclamaciones por parte de las entidades y compañías respectivas, y falta de sanciones por el incumplimiento de dichos plazos.
- iv. Limitaciones de recursos humanos expertos para atender las reclamaciones.
- v. La incertidumbre sobre el alcance de la legislación producto de la complejidad del marco legal de restitución.

Finalmente, en 2013 se expidió la Ley 165 como respuesta al fallo de la Corte Europea en el caso mencionado anteriormente (María Atanasiu y Otros vs. Rumania). Atendiendo las sugerencias de esta institución, se establecieron límites cuantitativos a las compensaciones monetarias y se establecieron otros mecanismos de compensación tales como la entrega de “puntos” (acciones) redimibles en subastas de propiedades nacionalizadas o en dinero en pagos diferidos⁶.

⁵ *Ibidem*.

⁶ ESLI Restorative Justice and Post-Holocaust Immovable Property Restitution Study Team (2016), “Overview of immovable property restitution/compensation regimen - Romania (as of 13 December 2016)”. Disponible en: https://wjiro.org.il/cms/assets/uploads/2020/06/romania-report_12.13.2016.pdf.

- Caso de República Checa

En el caso de República Checa, a pesar de que el régimen comunista se mantuvo vigente entre 1948 e inicios de los años 90⁷, la primera norma relacionada con restitución de propiedad privada se emitió en el año 1945 (Decreto No. 5 de 1945) con ocasión del fin de la Segunda Guerra Mundial⁸, periodo en el que muchas propiedades fueron tomadas a la fuerza por el régimen Nazi.

Así, esta primera regulación tenía por objeto declarar la invalidez de todos los actos relacionados con derechos de propiedad que hubieran sido ejecutados bajo presión por las fuerzas que ocuparon el territorio durante la guerra, o como resultado de una persecución política, de raza o de nacionalidad⁹.

En 1946, el Decreto 128 declaró nulas e inválidas todas las transferencias de propiedad que se hubieran llevado a cabo después de septiembre de 1938, nuevamente, bajo ocupación o persecución política, de raza o de nacionalidad. Esta disposición también previó un plazo de reclamación de 3 años, así como una compensación en aquellos casos en que la restitución *in rem* (material) no fuera posible.

Con la instauración del comunismo en 1948, una nueva ola de confiscaciones tuvo lugar hasta finales de la década de los 80, momento en que se inició la transición hacia la democracia. Así, en 1990 a través de la “Ley de Rehabilitación” (Ley 87 de 1991) se concedió la restitución de las propiedades nacionalizadas entre 1948 y 1990, así como de aquellas de propiedad de tomadas por la fuerza por parte del régimen Nazi que no hubieran sido restituidas bajo las leyes de 1945 y 1946.

Además, esta ley adoptó diferentes medidas en relación con la compensación según el estado de la propiedad. Por un lado, se permitió la compensación en lugar de la restitución *in rem* en los casos en que la propiedad se encontrara devaluada respecto de su estado anterior. Tal compensación sería determinada con base en la opinión experta de peritos judiciales¹⁰. Por otro lado, en aquellos casos en que la propiedad hubiera aumentado su valor, el reclamante contaba con la posibilidad de elegir entre la compensación o restitución del bien, siempre y cuando pagara al actual propietario la diferencia entre el valor anterior y actual del bien.

Otras disposiciones de esta regulación y sus reformas, incluyeron la exigencia de la calidad de ciudadano y residente para la reclamaciones, así como plazos discriminados según estas condiciones para la presentación de las mismas (ciudadanos y residentes de Checoslovaquia, ciudadanos y residentes de la República Checa víctimas del Holocausto, y ciudadanos de la República Checa no residentes)¹¹. En 1994 la Corte Constitucional Checa derogó la exigencia de la residencia en el territorio, pero mantuvo la ciudadanía como requisito para estas solicitudes.

⁷ ESLI Restorative Justice and Post-Holocaust Immovable Property Restitution Study Team (2016), “Overview of immovable property restitution/compensation regimen - Czech Republic (as of 13 December 2016)”. Disponible en: <https://archive.ipr.org.uk/download?id=3256>.

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

Igualmente, se establecieron términos máximos para la reclamación de compensaciones financieras en los casos de negación de restitución *in rem* en instancias judiciales.

Frente a los procesos de reclamación, estos no fueron sometidos al pago de ninguna tasa o tarifa, los ciudadanos tuvieron libre acceso a los archivos y documentos oficiales, las instancias administrativas colaboraron a los reclamantes con la presentación de las solicitudes y la búsqueda de registros, Al tiempo que los jueces prescindieron de formalidades innecesarias¹².

Por último, en materia de procedimiento, tras la denegación de restitución de propiedades, algunos reclamantes continuaron las acciones basándose en disposiciones del código civil, por lo que en 2005 la Corte Constitucional Checa¹³ determinó que el carácter especial del marco legal de restitución no podía ser eludido a través de acciones tendientes a determinar el derecho de propiedad sobre tales bienes basándose en disposiciones generales de derecho.

Finalmente, es pertinente aclarar que muchas otras regulaciones fueron emitidas en materia de restitución de propiedades agrícolas o destinadas o relacionadas con esta actividad, así como medidas especiales para las víctimas del Holocausto.

- **Caso de Honduras**

El caso hondureño que se referencia, si bien se trata de un proyecto de una escala menor, tiene que ver con las viviendas urbanas abandonadas por ciudadanos que huyeron de la violencia producida por la actividad de pandillas y las llamadas maras. Estas controlan en la actualidad numerosas colonias en las principales ciudades del país, a través, entre otros, del control armado, la extorsión, el tráfico de drogas, el desalojo, el reclutamiento y el desplazamiento forzado, en ocasiones, contando con la complicidad o corrupción de funcionarios públicos o de la misma Fuerza Pública.

El proyecto de protección se focalizó en las personas víctimas de desplazamiento interno, de migrantes o refugiados que dejaron atrás sus viviendas o tierras abandonadas sin que el Estado hondureño hubiera establecido un procedimiento que permitiera protegerlas legal y materialmente, o que permitiera devolverlas a quienes las abandonaron.

En el año 2016, la organización Cáritas con el apoyo del ACNUR, trabajó con 10 parroquias y 23 comunidades en el país, a fin de realizar un mapeo comunitario de viviendas abandonadas por la violencia, en el cual se pudieran identificar 3 aspectos: los núcleos familiares desplazados, las características generales de las viviendas abandonadas y los hechos de violencia que harían pensar que se trató de un desplazamiento forzado por la violencia; en este punto, con énfasis sobre las causas y los responsables del abandono de las viviendas.

La identificación de estos tres elementos tuvo como propósito levantar una caracterización del abandono de viviendas por los desplazados internos que sirviera para ser presentado ante la autoridad encargada de la administración de tierras, el Instituto de la Propiedad (en adelante, el "IP"). La información recolectada fue integrada a las bases de datos de la propiedad del IP, y en el registro de cada una de las viviendas abandonadas. A partir de esta identificación, el IP se comprometió a hacer la inclusión de una alerta publicitaria del abandono de la vivienda

¹² *Ibidem*.

¹³ Esta decisión de la Corte Constitucional Checa se profirió en el marco del caso Kinsky. Judgment No. PI. ÚS-st. 21/05 (published as No. 477/2005 Official Gazette).

en el registro de la propiedad abandonada. Lo anterior, con el fin de informar sobre el desplazamiento forzado a posibles compradores, así como para efectos de futuros procesos administrativos o civiles relacionados con el bien, así como eventuales procesos de restitución en el mediano y largo plazo.

De manera concreta, el proyecto se desarrolló de la siguiente manera:

- a. El diseño de una herramienta de recolección de información comunitaria, consistente en la aplicación de un formulario a través de medios electrónicos. Dicho formulario incluyó preguntas claras y sencillas sobre las características de los grupos familiares, la identificación de las viviendas y los hechos que llevaron a su abandono por causa de la violencia.
- b. La recolección de información se realizó a partir del trabajo de los comités de base de la Iglesia Católica con el respaldo técnico de Cáritas y el ACNUR, de esta manera la información tenía una validación comunitaria sobre bienes de las víctimas de despojo o abandono de sus viviendas..
- c. Para la identificación de la ubicación de las viviendas, los comités se apoyaron en herramientas básicas de *Google Maps* y en los levantamientos catastrales existentes de origen estatal, lo cual permitió cruzar la información oficial y la comunitaria.
- d. Con el apoyo del ACNUR, la información recolectada por las comunidades se presentó al IP, para que esta entidad, a partir de su integración en los sistemas de información, pudiera registrar alertas sobre la condición de abandonada de la vivienda y se diseñen políticas para su protección física y jurídica.

- **Caso de Colombia**

La experiencia colombiana de protección de viviendas constituye un ejemplo de procesos institucionales de recolección de información. A diferencia del caso de Honduras, se trata de una ruta estatal¹⁴ que se construyó a partir de instrumentos normativos (leyes, decretos y jurisprudencia), y es desarrollada por organismos públicos.

La Ruta de Protección Individual (en adelante, la “RPI”) está dirigida a proteger los derechos que una persona o núcleo familiar tiene sobre un predio, y que ha sido abandonado a causa del conflicto armado interno. Para tal fin, fue creado el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (en adelante, el “RUPTA”) y la posibilidad de anotaciones en los folios de matrícula oficiales de los predios abandonados.

Este mecanismo permite otorgar diferentes tipos de protección según la relación jurídica del solicitante con el predio. Por ejemplo, la prevención de futuras transacciones ilegales sobre las viviendas y la publicidad del abandono en los registros públicos como prueba de la posesión de las víctimas de despojo.

La RPI inicia con el diligenciamiento de un formulario por parte del interesado (la persona desplazada interna, su núcleo familiar o apoderado) ante el Ministerio Público, para que éste lo remita a la institución encargada, que, en materia de tierras rurales en Colombia, es la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, la “ANT”).

A su vez, la ANT ingresa el formulario al RUPTA y lo envía también a la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos del lugar donde se encuentre ubicado el predio, para fines de la anotación en los registros públicos.

¹⁴ Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro (2013), De la protección y restitución de tierras. Gobierno de Colombia.

En cuanto a predios urbanos, principalmente viviendas, la ruta de protección tuvo origen jurisprudencial. La Corte Constitucional en la sentencia T-1037 de 2006, señaló el procedimiento que debía seguirse, que en términos generales sigue etapas similares, pero dando una participación especial a la Alcaldía Municipal en las funciones de la ANT en la RPI de predios rurales.

Debido a la situación de desplazamiento forzado en Colombia, la protección de viviendas abandonadas por parte de víctimas del conflicto armado interno, constituye una obligación en cabeza del Estado, tal como ha sido establecido por la Corte Constitucional. Así, éste tiene la obligación de garantizar a las personas desplazadas su derecho de propiedad o posesión de los bienes, y de restituir el uso, goce y libre disposición sobre los mismos, en las condiciones establecidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (que serán tratadas más adelante).

Por su parte, la Ley 387 de 1997, reguló estas obligaciones, y en particular, designó una entidad específica (el INCORA inicialmente, después el INCODER) para, por un lado, llevar el registro de los predios rurales abandonados por las personas desplazadas víctimas del conflicto interno, y por otro lado, informar a las autoridades competentes con el fin de impedir cualquier acción de transferencia o enajenación de dichos predios.

Igualmente, los Decretos 2007 de 2001¹⁵ y 250 de 2005¹⁶ introdujeron aspectos procedimentales para las medidas de protección de bienes. En particular, se determinó los roles de las entidades involucradas, y se precisó la información necesaria para las anotaciones en el registro (identificación de los solicitantes, periodo de ejercicio de los derechos sobre los bienes, etc.)

Finalmente, por medio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), se creó el registro de tierras, y definió que la ruta de restitución constituiría un mecanismo mixto. Una primera etapa de carácter administrativo en que se determina la inclusión de los predios en dicho registro, y una segunda etapa judicial, ante jueces especializados en restitución de tierras que definen de fondo los casos. Al respecto de este registro, la Corte Constitucional consideró que es una medida adecuada, idónea, necesaria y proporcional para alcanzar los fines de restitución.

Como podemos ver, en el caso colombiano, la protección de bienes abandonados se realiza a través de mecanismos institucionales, con base en instrumentos normativos. El punto de partida es la recolección de información a través de las entidades dispuestas para ello (Alcaldía Municipal, Ministerio Público), y continúa con su tratamiento y remisión a otras entidades competentes en materia de registro (ANT, Oficina de Registros e Instrumentos Públicos).

Ocupación Secundaria

A pesar de la ruta institucional diseñada e implementada por el Gobierno de Colombiano presentada anteriormente, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no previó medidas

¹⁵ Colombia, Decreto 2007 de 2001, "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo realtivo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación". Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-2007-de-2001/13612#:~:text=Decreto%202007%20de%202001%20Por,lugar%20y%20se%20adoptan%20medidas> .

¹⁶ Colombia, Decreto 205 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15909> .

dirigidas a las ocupaciones secundarias que se presentaron en las viviendas abandonadas o despojadas.

Por lo anterior, uno de los principales inconvenientes que se ha presentado y que está detrás de los retrasos en estos procesos, es que las viviendas abandonadas o despojadas que han sido restituidas de conformidad con las normas y procedimientos contemplados, se encuentran en manos de segundos ocupantes, a quienes, a su vez, asisten diferentes derechos de protección, por ejemplo, a una vivienda digna y a no ser desalojados forzosamente¹⁷.

Debido a esto, las reclamaciones de restitución, aun cuando son concedidas encuentran dificultades y demoras en verse materializadas, pues los segundos ocupantes también inician procesos de reconocimiento de sus derechos.

Así pues, esta omisión legislativa, por un lado, perjudica el derecho de restitución del reclamante, y por otro, tiene la potencialidad de dejar en situación de vulnerabilidad a los segundos ocupantes que por mandato judicial, se vean obligados a salir de las viviendas.

Frente a esta situación, se han adoptado diferentes respuestas administrativas y judiciales. Por ejemplo, la flexibilización o inaplicación (en algunos casos)¹⁸ de los criterios de buena fe exenta de culpa que deben probar los segundos ocupantes que se opongan a las restituciones, el reconocimiento de medidas compensatorias para los segundos ocupantes vulnerables¹⁹, así como el reconocimiento de sus derechos sobre las viviendas reclamadas.

- **Caso de Bosnia-Herzegovina**

El caso de Bosnia-Herzegovina tiene como particularidad que las medidas de restitución de vivienda, surgen con ocasión de la guerra de carácter internacional que se desarrolló en el territorio que ahora lleva su nombre, entre los años 1992 y 1995 (la Guerra de Bosnia). Debido a este conflicto, muchas personas se vieron obligadas a desplazarse a otras zonas del país o buscar protección internacional, dejando atrás sus bienes.

El Acuerdo de Paz de Dayton (también conocido como Acuerdo de París) firmado en 1995, puso fin a la guerra. Este Acuerdo tiene especial relevancia en el ámbito de la resolución de conflictos, pues su Anexo 7 puso por primera vez de “manifiesto que las personas desplazadas no solo deberían poder repatriarse a su país de origen sino también regresar a sus hogares reales de antes de la guerra”²⁰.

Así, el artículo 1 de este Anexo 7, consagra que todas las personas desplazadas y los refugiados, tienen derecho a regresar libremente a sus hogares de origen, a que se les restituyan los bienes de los que hubieran sido privados durante la guerra, y a que se les pague una indemnización a cambio de los bienes que no se les puedan restituir²¹.

No obstante, el primer obstáculo para la garantía de los derechos contenidos en este Anexo, reside en las propiedades mismas. Por un lado, muchas viviendas habían sido destruidas

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia, T-306/2021.

¹⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-330/2016.

¹⁹ Martínez Carrillo, H. (2019), “Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora”, Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/08/Los-segundos-ocupantes-en-el-proceso-de-restituci%C3%B3n-de-tierras.pdf>.

²⁰ Serrano, I. (2015), “Los derechos de propiedad y de reconstrucción en el proceso de retorno bosnio”, Revista Migraciones Forzadas. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/serrano>.

²¹ Acuerdo de Dayton (1995), Anexo 7 - Acuerdo relativo a los refugiados y las personas desplazadas. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement%28esp%29.pdf.

durante la guerra, y otras incluso después de la firma del Acuerdo por quienes no estaban de acuerdo con el retorno de las personas desplazadas (es de anotar que uno de los principios que sustenta el Anexo 7 es la reversión de la “depuración étnica” producto de la guerra). Por otro lado, y sobre todo en áreas urbanas, muchas viviendas habían sido ocupados por personas desplazadas de distintas etnias y se oponían a restituirlos²².

Así, tras la firma del Acuerdo y sus Anexos, con el objeto de dar aplicación a estas disposiciones y lograr progresivamente el retorno, restitución y/o reconstrucción de viviendas de personas desplazadas, varios programas fueron implementados por el gobierno de Bosnia-Herzegovina en colaboración con ACNUR y otros actores internacionales lo que permitió una mejor gestión de la situación y los Recursos²³.

El principal fue el Plan de Implementación de la Ley de Propiedad, programa que fue diseñado por la comunidad internacional en 1999 con el propósito de restituir las viviendas inicialmente abandonadas que ahora se encontraban ocupadas. Esta iniciativa fue muy exitosa y se convirtió en referencia internacional en materia de derechos de restitución, ya que una parte importante de las personas desplazadas retornó al país o recuperó sus viviendas.

De hecho, “las entidades gubernamentales publicaron estadísticas mensuales sobre el avance de la implementación de las medidas de restitución en cada localidad de Bosnia, dando así transparencia al proceso”²⁴.

Además de la restitución, en un proceso de estos la reconstrucción de viviendas es de suma importancia e implica también otras dificultades. Así, para el año 2008, solo aproximadamente la mitad de las viviendas destruidas estimadas por ACNUR, había sido reconstruida, lo cual estaba estrechamente relacionado con los altos costos que esta labor conllevaba.

Así pues, mientras el Plan de Implementación de la Ley de Propiedad favorecía el retorno exitoso de las personas desplazadas, la restitución implicaba el desahucio de las personas ocupantes, cuyas casas en muchas ocasiones no se encontraban aún reconstruidas precisamente por la falta de recursos²⁵.

Tras más de 20 años de la firma del Acuerdo y sus Anexos, varios proyectos se encuentran en funcionamiento para continuar con el proceso de conciliación y justicia de Bosnia-Herzegovina. Sin embargo, se presentan diversas dificultades, en particular en relación con la población que ha retornado al país, pero que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en especial²⁶:

- a. Una institucionalidad muy fragmentada, lo que ralentiza y entorpece el acceso a las mismas.
- b. La falta de suficiente información actualizada sobre las personas que necesitan asistencia.
- c. La tendencia de las instituciones públicas de medir los efectos de los programas en términos de cifras de viviendas entregadas, y no de familias cuyos derechos son garantizados.

²²Serrano, I. (2015), “Los derechos de propiedad y de reconstrucción en el proceso de retorno bosnio”, Revista Migraciones Forzadas. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/serrano> .

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2011), “Desplazamiento forzado, tierras y territorios - Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación”, pág. 131.

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2011), “Desplazamiento forzado, tierras y territorios - Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación”, pág. 131.

²⁵ Serrano, I. (2015), “Los derechos de propiedad y de reconstrucción en el proceso de retorno bosnio”, Revista Migraciones Forzadas. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/serrano> .

²⁶ Mayne, A. (2015), “Bosnia-Herzegovina: 20 años tras el Acuerdo de Dayton”, Revista Migraciones Forzadas. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/mayne> .

- d. La falta de capacitación y experticia de las autoridades locales para gestionar y atender las necesidades de los retornados vulnerables.

2. Conclusiones generales de los casos relacionadas con la situación del abandono de viviendas por las personas refugiadas y migrantes de Venezuela

Del estudio de los casos de referencia de Rumania y República Checa, se pueden extraer varios elementos a considerar para una posible discusión de cara a la afectación de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en relación con sus viviendas.

Para empezar, es importante tener en cuenta que la restitución es indispensable para reconstruir el Estado de Derecho y reparar los daños causados a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por particulares o por el mismo Estado, en este último caso, a través de la expropiación, ocupaciones o desalojos ilegales de la propiedad privada de las personas.

Respecto de la restitución misma, los Estados deben disponer de regímenes legales especiales para estos procesos, los cuales deben considerar, desde su diseño, diferentes aspectos que faciliten y permitan su desarrollo de manera oportuna y adecuada a las condiciones específicas de cada país.

A continuación, se presentan algunas consideraciones que resultan clave para abordar la discusión sobre regímenes especiales de restitución:

i) Lo primero es determinar cuál es el alcance del derecho a la restitución de propiedades, lo que comprende la evaluación de los siguientes elementos:

- Límites temporales (del pasado) sobre los cuales operan las reparaciones, por ejemplo, según la entrada en vigencia de las disposiciones normativas, o según la fecha de expropiación del bien.
- Las condiciones y tiempos para la presentación de las reclamaciones de restitución.
- Los tipos de bienes que pueden ser restituidos (terrenos, edificios, casas, etc.), incluyendo la aclaración de si se trata de bienes que permanecen en el patrimonio del Estado y/o de privados.
- La condición de las personas que están amparados por este derecho, ejemplo: ciudadanos, ciudadanos y residentes, residentes, etc.

ii) La normatividad debe especificar de qué forma se realizará esta restitución. Es decir, las condiciones en las que procede la restitución *in rem* o, en su lugar, una compensación económica. Como hemos visto en los casos de referencia, este aspecto requiere una atención especial. Por lo anterior, es necesario determinar un sistema de compensación (material o monetaria), que considere, entre otros:

- El establecimiento de montos máximos de pago.
- El pago por instalamentos (cuotas)
- Diferentes alternativas de compensación (acciones, bonos, subastas, etc.).
- La forma de calcular las compensaciones (por ejemplo, sobre la base del valor de mercado, reglas sobre reparación de daños materiales y morales, etc.).
- La creación de fondos de recursos destinados específicamente a estas compensaciones.

Estas son algunas opciones que, sin embargo, deben observar el principio de reparación sin enriquecimiento.

Insistimos en este elemento, ya que de la falta o imprecisión del mismo puede surgir la imposición de una carga presupuestaria desproporcionada en cabeza del Estado, que, así mismo, puede tener consecuencias directas sobre la materialización del derecho de restitución de las víctimas.

iii) Junto al derecho de restitución, es necesario implementar el procedimiento respectivo. En cuanto a las reglas del mismo, la experiencia de estos dos casos enseña que no es recomendable la aplicación rigurosa de formalidades propias del proceso civil ordinario, pero sí el establecimiento de plazos de forzoso cumplimiento para las entidades públicas o privadas. Además, la creación de instancias judiciales y administrativas especiales que se ocupen específicamente de estos asuntos resulta indispensable para garantizar, no sólo la suficiencia de recursos humanos, sino también su experticia en la materia.

Igualmente, es conveniente la inclusión y aplicación de presunciones de derecho acerca de la ilegalidad o arbitrariedad de las expropiaciones y/o nacionalizaciones de propiedades, de manera que tales actos no resulten justificados a la luz de las normas vigentes al momento de su ejecución. Esto con el fin de fortalecer la seguridad jurídica de los procesos de restitución.

iv) Otros aspectos prácticos, incluyen mecanismos que faciliten a las personas el acceso a archivos y documentos oficiales y/o privados, así como el diligenciamiento de formularios claros y sencillos o la garantía de mecanismos sumarios de acceso a documentos requeridos para iniciar las reclamaciones.

Además, y con el propósito de mantener la transparencia y seguridad jurídica frente a la población, es recomendable la implementación de campañas informativas que permitan difundir los motivos de la restitución de la propiedad, las etapas procesales y las garantías correspondientes²⁷.

Por otro lado, en cuanto a las iniciativas comunitarias de mapeo de viviendas para su protección implementadas en el caso de Honduras, se pueden extraer los siguientes elementos:

- Los mapeos e inventarios de origen comunitario sobre viviendas abandonadas por desplazados internos, refugiados o migrantes constituyen una valiosa alternativa de producción de información que puede servir para promover mecanismos gubernamentales de protección.
- Si bien estas iniciativas comunitarias pueden encontrar limitaciones en cuanto a la rigurosidad de la información recolectada, como por ejemplo, la identificación de cédulas catastrales, los códigos registrales o identificación de números de escrituras públicas, etc., estos proyectos permiten identificar información relevante para eventuales procesos de protección, restitución u otras formas de reparación que puedan, eventualmente, adelantarse en el futuro, como por ejemplo: las fechas y características del abandono, los grupos familiares asociados a las viviendas abandonadas y el detalle de las afectaciones ocasionadas.
- La cooperación internacional puede contribuir de forma directa y especializada a la sociedad civil en la realización de censos, caracterizaciones o mapeos que contribuyan a impulsar el diseño de planes

²⁷ Herrera, L.A., Matheus, M., (2019) Observatorio de Derechos de la Propiedad, Informe Caso 9, "Restituir el Derecho de Propiedad en Venezuela. Casos: República Checa, Polonia, Hungría y Chile". Disponible en: <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2019/07/Restituir-el-derecho-de-propiedad-web-10.07.pdf> .

estatales dirigidos a reparar a las víctimas de desplazamiento forzado, solicitantes de refugio y migrantes, tanto en sus países de origen como en los países de destino.

De la experiencia de Colombia sobre la protección de viviendas y tierras abandonadas podemos destacar los siguientes elementos:

- La disposición de mecanismos institucionales de recolección de información resulta útil para acompañar a las víctimas en las reclamaciones, como para identificar y caracterizar tanto la población víctima, como las propiedades abandonadas (ubicación, relación jurídica con los bienes, circunstancias relacionadas con el abandono).
- La previsión de registros o anotaciones especiales destinados a facilitar la publicidad de la información relacionada con las viviendas o predios abandonados es una herramienta fundamental como medida de protección jurídica sobre las mismas.
- La articulación de las diferentes entidades públicas involucradas bajo procedimientos claros favorece el desarrollo de las medidas eficientes y oportunas de protección y restitución de las viviendas abandonadas.
- La existencia de un sistema judicial autónomo que ofrezca garantías procesales imparciales a las partes involucradas es crucial para superar las eventuales discrecionalidades administrativas que puedan presentarse y para superar la impunidad sobre los crímenes relacionados con el abandono o despojo de viviendas y predios.

Por su parte, del proceso de restitución de Bosnia-Herzegovina podemos resaltar:

- La importancia de la participación de actores internacionales, que faciliten los procesos de retorno y restitución de viviendas. La coordinación de instancias locales, regionales y nacionales de forma que se dé coherencia a la aplicación de las medidas de restitución, reubicación o integración local.
- Es necesario que las diferentes medidas en los procesos de restitución se encuentren articuladas de manera que la aplicación de mecanismos de restitución no vaya en detrimento de personas vulnerables (por ejemplo la restitución de viviendas ocupadas por otras personas o segundos ocupantes).
- Como en otros referentes de este acápite, se destaca la relevancia de la información institucional y comunitaria actualizada que permita enfocar adecuadamente los recursos, procesos y medidas en los destinatarios de los mismos.

Finalmente, es pertinente llamar la atención sobre el tema de la ocupación secundaria de viviendas que ha resultado especialmente problemática en la experiencia de Colombia y de Bosnia-Herzegovina:

- De manera simultánea al establecimiento de medidas de restitución de vivienda, es necesario considerar medidas dirigidas a los segundos ocupantes, ya que, por un lado, sus reclamaciones sobre las viviendas que ocupan pueden obstaculizar y retrasar procesal y materialmente los procesos de restitución de los reclamantes iniciales; y, por otro lado, al verse obligados a abandonar las viviendas que habitan, estos segundos ocupantes pueden quedar en graves situaciones de vulnerabilidad.

- Las medidas dirigidas a la protección de los segundos ocupantes pueden incluir la reubicación, la compensación económica, la asistencia técnica para el acceso a la vivienda e incluso la flexibilización de criterios legales para el reconocimiento de sus derechos sobre las viviendas habitadas.

3. Marco de referencia internacional sobre estándares normativos de registro, protección y restitución de viviendas de personas refugiadas y migrantes, relevantes para la comprensión de la situación de Venezuela

A nivel internacional, son varios los instrumentos que consagran derechos en favor de las personas refugiadas y migrantes, relacionados con la vivienda y la propiedad, así como su protección y restitución. Estos instrumentos también imponen obligaciones, por un lado, en cabeza de los Estados de origen (Venezuela, en este caso), tales como disponer de un sistema de registro de propiedades, garantizar recursos judiciales o administrativos imparciales, oportunos y efectivos para las reclamaciones de restitución, y la protección de las viviendas abandonadas contra actos de destrucción o pillaje. Y, por otro lado, obligaciones a cargo de los Estados de destino y/o tránsito, que incluyen el suministro de alojamientos básicos en condiciones adecuadas, la protección sin discriminación de la población refugiada o migrante, y la asistencia teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas.

En este apartado se presentan los referentes internacionales más relevantes para abordar la situación de las viviendas de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Sin embargo, es pertinente mencionar que, mientras sobre el país de origen este documento pone el foco en las viviendas que son abandonadas y/o despojadas, en los países de tránsito y/o destino, se abordan las necesidades que tienen las personas refugiadas y migrantes de Venezuela relacionadas con el acceso a una vivienda adecuada y/o las violaciones a derechos humanos derivadas de los desalojos forzados de las que son víctimas, dificultades que se ven reforzadas por su condición de vulnerabilidad bajo su condición de refugiados y migrantes.

Debido a esto, para comprender de manera global la situación de vivienda que se ha generado como consecuencia de la crisis venezolana de los últimos años, resulta esencial referenciar los derechos a una vivienda adecuada, la prohibición de los desalojos forzados y los estándares de protección y restitución, a partir de los enfoques diferenciales e interseccionalidad existente en la población refugiada y migrante de Venezuela.

El derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano se aborda de manera amplia en la Guía Legal para la Protección de Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela contra los desalojos forzados (en adelante, la “Guía Legal R4V”)²⁸, documento desarrollado por el Sector Regional de Protección de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela - R4V (en adelante, el “Sector R4V”), y que resulta complementario a los derechos a la protección y restitución de las viviendas abandonadas en Venezuela. Solo una mirada integral de los derechos relacionados con la vivienda de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela puede contribuir al establecimiento de políticas públicas en la región que contribuya a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, y la protección y la restitución de sus viviendas.

²⁸ Documento disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/guia-legal-para-la-proteccion-de-personas-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela-contralos>.

A. Principios Internacionales Deng y Principios Pinheiro

i) Principios Internacionales Deng: Principios rectores de los desplazamientos internos

Los Principios rectores de los desplazamientos internos (en adelante, “Principios Deng”) definen los derechos y garantías para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, durante el desplazamiento y durante el desarrollo de soluciones duraderas.

Este es un instrumento que puede resultar útil para abordar la situación de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela que cruzan fronteras y permanecen en otros países. Así, en cabeza de los Estados se encuentra la obligación de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en su jurisdicción²⁹. De manera particular, los niños, niñas y adolescentes (especialmente no acompañados), las mujeres embarazadas, las madres con hijos/hijas pequeños/as, las mujeres cabeza de familia, las personas que viven con discapacidades y los adultos mayores tendrán derecho a que esta protección y asistencia se proporcione teniendo en cuenta sus necesidades específicas³⁰. Especialmente, los Estados tienen la obligación específica de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella³¹.

Igualmente, los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado, y las autoridades competentes deberán suministrar, como mínimo y sin discriminación alguna, resguardo y alojamiento básicos, y agua potable, entre otras necesidades primarias³².

Frente a sus propiedades o posesiones, estas personas tienen derecho a que las mismas sean protegidas en toda circunstancia, en particular contra actos de pillaje y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo³³.

Finalmente, y en lo que respecta al contenido de este documento, el Principio Deng No. 21 consagra el derecho de las personas desplazadas a que sus propiedades y posesiones sean protegidas contra la destrucción, apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Los Principios Deng, si bien están referidos al marco internacional de las obligaciones estatales con respecto a los desplazados internos, constituyen un referente necesario para comprender la situación de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, teniendo en cuenta que, antes de cruzar las fronteras del país, los refugiados y migrantes pudieron tener también la condición de desplazados internos en Venezuela.

De igual forma, este marco legal de referencia es útil en el contexto de una eventual conversación sobre restitución de viviendas abandonadas y despojadas en Venezuela que prevea mecanismos de retorno, que puedan tener por efecto situaciones de desplazamiento interno.

²⁹ Naciones Unidas (1998), Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principio No. 3. Disponible en: https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html .

³⁰ *Ibidem*, Principio No. 4.

³¹ *Ibidem*, Principio No. 9.

³² *Ibidem*, Principio No. 18.

³³ *Ibidem*, Principio No. 21.

ii) Principios Pinheiro: Derecho a la restitución de vivienda

Uno de los instrumentos internacionales más importantes en materia de restitución de viviendas son los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (en adelante, los “Principios Pinheiro”). En este instrumento internacional se consagra en favor de las personas refugiadas y migrantes, el derecho a la restitución de sus viviendas de las cuales hayan sido privadas de manera ilegal o arbitraria.

Aunque este instrumento prevea también el derecho de las personas refugiadas y migrantes a recibir una indemnización plena y efectiva en lugar de la restitución del bien, dicha medida solo podrá tener lugar cuando la restitución sea de hecho imposible (destrucción o inexistencia de la vivienda), cuando el interesado acepte la indemnización de manera voluntaria e informada, o cuando en las condiciones de un acuerdo de paz negociado se prevea una combinación de restitución e indemnización³⁴. Esta compensación puede ser monetaria o en especie.

Es importante mencionar que este derecho les asiste con independencia de su retorno al país de origen³⁵, y los Estados deberán garantizar que las personas refugiadas y migrantes gozarán del mismo en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación por razones de género, color, raza, opinión política y cualquier otra condición social³⁶.

Además del derecho a la restitución de la vivienda (y en su defecto, a la compensación o indemnización), las personas refugiadas y migrantes tienen derecho a regresar a sus anteriores hogares o lugares de residencia, de manera voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad, y sin que verse sometidas a limitaciones temporales arbitrarias o ilegales³⁷. Esta decisión de regresar debe ser libre, informada e individual, y se debe proporcionar a las personas refugiadas y migrantes información *completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen*³⁸.

Además de estos derechos, las personas refugiadas y migrantes gozan de otros derechos relacionados con la vivienda, tales como:

- a. A la seguridad jurídica de la tenencia³⁹.
- b. A la propiedad del patrimonio⁴⁰.
- c. A la protección contra el desplazamiento arbitrario del hogar o del lugar de residencia habitual⁴¹.

³⁴ Naciones Unidas (2007), Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y personas desplazadas, Principios No. 2 y 21. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325.pdf> .

³⁵ *Ibidem*, Principio No. 2.

³⁶ *Ibidem*, Principios No. 3 y 4.

³⁷ *Ibidem*, Principios No. 4 y 10.

³⁸ *Ibidem*, Principio No. 10, numeral 1.

³⁹ *Ibidem*, Principio No. 4.

⁴⁰ *Ibidem*, Principio No. 4.

⁴¹ *Ibidem*, Principio No. 5.

- d. Al acceso, uso y control de las viviendas⁴².
- e. Al disfrute pacífico de los bienes⁴³.
- f. A la vivienda adecuada⁴⁴.
- g. A la intimidad y respeto del hogar⁴⁵.
- h. A escoger libremente el lugar de residencia⁴⁶.

Por otro lado, en tanto el derecho de las personas refugiadas y migrantes a la restitución de sus viviendas es un componente esencial del Estado de Derecho⁴⁷, en cabeza de los Estados se encuentra la obligación de garantizar procedimientos, instituciones y mecanismos de restitución de viviendas que sean: eficaces, oportunos y justos; compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario y normas conexas; y, que tengan en cuenta enfoques diferenciales relativos al género y la edad⁴⁸. Así mismo, no deberán ser aprobadas ni aplicadas leyes que menoscaben los procesos de restitución o afecten el derecho a la restitución, *como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón*⁴⁹

Igualmente, los Estados deberán contar con sistemas nacionales para el registro de los derechos sobre las viviendas y con las respectivas medidas que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia de los mismos⁵⁰.

Es pertinente aclarar que los Estados deberán garantizar el acceso de las personas refugiadas y migrantes a tales procedimientos y mecanismos de restitución donde se encuentren (países de origen, de asilo o países a los que hayan huido)⁵¹.

Se resalta de manera especial que los Estados deberán velar por que los procedimientos y mecanismos de restitución también reconozcan los derechos de las personas refugiadas y migrantes que se encontraban en tales viviendas en calidad de arrendatarios u otros títulos legítimos, y que, en lo posible, puedan regresar y recuperar sus hogares⁵².

⁴² *Ibidem*, Principio No. 4.

⁴³ *Ibidem*, Principio No. 7.

⁴⁴ *Ibidem*, Principio No. 8.

⁴⁵ *Ibidem*, Principio No. 6.

⁴⁶ El derecho a escoger libremente el lugar de residencia no debe ser objeto de restricciones, salvo aquellas que: a. se encuentren previstas en la ley; b. sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o salud públicas, o los derechos y libertades de terceros; y, c. sean compatibles con las disposiciones internacionales de derechos humanos, derechos de los refugiados, derecho humanitario, etc. *Ibidem*, Principio No. 9.

⁴⁷ *Ibidem*, Principio No. 18.

⁴⁸ *Ibidem*, Principios No. 11, 12, 13 y 19.

⁴⁹ *Ibidem*, Principio No. 19.

⁵⁰ *Ibidem*, Principio No. 15.

⁵¹ *Ibidem*, Principio No. 13.

⁵² *Ibidem*, Principio No. 16.

Finalmente, la ejecución de las sentencias y decisiones relacionadas con estos procesos y mecanismos de restitución de viviendas deberá estar a cargo de organismos públicos imparciales asignados específicamente para tales funciones⁵³.

B. Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a derechos humanos

A menudo, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, son víctimas de múltiples violaciones a sus derechos humanos, y sufren daños de manera individual o colectiva, tales como lesiones físicas o mentales, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales

Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de derechos humanos y/o del Derecho Internacional Humanitario⁵⁴, como ha ocurrido con muchas personas refugiadas y migrantes de Venezuela, imponen obligaciones a los Estados que las protegen frente a estas violaciones.

En particular, en materia de reparación, el Estado deberá proporcionar a las personas refugiadas y migrantes, mecanismos de acceso equitativo y efectivo a la justicia, que incluyan recursos eficaces de reparación⁵⁵.

Así mismo, se deberá velar por que los procedimientos administrativos y jurídicos dispuestos para hacer justicia y conceder reparación a las personas refugiadas y migrantes, consideren las atenciones especiales propias de esta condición y no generen nuevos traumas⁵⁶.

La reparación debe ser efectiva, adecuada y rápida⁵⁷, teniendo como finalidad promover la justicia a través del remedio de las violaciones de derechos humanos. Además, esta reparación debe ser proporcional a la gravedad de los daños y de las violaciones, y concederse como consecuencia de acciones u omisiones atribuibles al Estado, o a otras personas jurídicas o físicas⁵⁸. Es el Estado quien debe garantizar el cumplimiento de las sentencias o decisiones judiciales que ordenen la reparación no sólo a entidades estatales sino también a otras personas jurídicas o físicas⁵⁹.

La reparación puede proporcionarse de diferentes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición⁶⁰. En materia de vivienda de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, la restitución, que consiste en devolver a las personas a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos, tiene especial relevancia pues son medidas que están vinculadas estrechamente a las posibilidades de

⁵³ *Ibidem*, Principio No. 20.

⁵⁴ Naciones Unidas (2005), Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

⁵⁵ *Ibidem*, Principio No. 3.

⁵⁶ *Ibidem*, Principio No. 10.

⁵⁷ *Ibidem*, Principio No. 11.

⁵⁸ *Ibidem*, Principio No. 15.

⁵⁹ *Ibidem*, Principio No. 17.

⁶⁰ *Ibidem*, Principio No. 18.

soluciones duraderas y que permiten a las personas, por ejemplo, regresar a sus lugares de residencia y recuperar sus bienes y propiedades⁶¹.

Asimismo, la indemnización apropiada y proporcional, que incluya todos los perjuicios económicamente evaluables consecuencia de las violaciones manifiestas de derechos humanos, puede ser pertinente en casos de pérdidas materiales, como las viviendas⁶².

Por otra parte, en la escala regional, los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, consagra protecciones adicionales para estas personas. En particular, esta población tiene derecho a una vivienda adecuada que, cuente entre otros factores, con disponibilidad de servicios básicos y condiciones de habitabilidad⁶³.

C. Decisiones relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionadas con la protección y restitución de viviendas abandonadas y/o despojadas

En varias oportunidades la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte Interamericana”), ha tratado temas relacionados con el derecho a la propiedad privada que se encuentra previsto en el artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Como ejemplo, la Corte Interamericana tuvo conocimiento del caso Yarce y Otras vs. Colombia⁶⁴, en el que un grupo de personas se vieron forzadas a abandonar sus hogares como consecuencia del conflicto armado interno de este país. En esta decisión, la Corte reiteró que el derecho de propiedad comprende el uso y goce de los bienes muebles e inmuebles, y cualquier objeto material e inmaterial que sea susceptible de valor.

Específicamente en materia de vivienda, la Corte determinó que existió violación del derecho de propiedad por parte del Estado. A pesar de las denuncias interpuestas por las personas desplazadas, el Estado no observó su obligación de diligencia para hacer frente a esta situación, e incumplió, a su vez, su deber de protección de las viviendas abandonadas (y todos los bienes que se encontraban al interior) de los demandantes.

Aún más, la Corte estableció que, en este tipo de casos, la vulneración del derecho de propiedad adquiere una relevancia particular, pues no solo se ve afectado el patrimonio de las víctimas, sino también otros derechos humanos, como el derecho a una vivienda y todos aquellos que se encuentran interrelacionados con el mismo.

Estas consideraciones de la Corte Interamericana pueden ser extendidas a los derechos que tienen las personas refugiadas y migrantes, teniendo en cuenta que el país de origen sigue siendo el garante de la obligación de diligencia debida y de protección de bienes muebles e inmuebles que se encuentran en su territorio y que ha sido abandonados o despojados a la población refugiadas o migrante.

⁶¹ *Ibidem*, Principio No. 19.

⁶² *Ibidem*, Principio No. 20.

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), Resolución 04/19, Principios Interamericanos sobre los derechos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Principios 38, 47 y 62. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016), Caso Yarce y Otras vs. Colombia. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf.

4. Marco general de la tenencia de las viviendas urbanas en Venezuela

a. Institucionalidad venezolana relacionada con los derechos a la propiedad sobre las viviendas urbanas

Para poder tener una comprensión adecuada sobre la situación de vivienda en Venezuela, resulta relevante analizar la institucionalidad alrededor de la misma, específicamente a partir de algunas entidades públicas que intervienen en el acceso a la vivienda o en aspectos relacionados con la misma.

En primer lugar, el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (en adelante, el “Ministerio”) es la entidad adscrita a la Presidencia de la República, con la competencia en materia de desarrollo habitacional.

El Ministerio está encargado de la planificación, seguimiento y control de la Gran Misión Vivienda Venezuela (iniciativa que será brevemente presentada más adelante), y en general, de las políticas públicas nacionales de vivienda y hábitat.

El siguiente esquema expone la estructura del Ministerio:



En segundo lugar, junto al Ministerio, en cabeza del Servicio Autónomo de Registros y Notarías se encuentran las funciones de registro de derechos reales de propiedad en Venezuela, y las diligencias y actos relacionados con las mismas, específicamente en el Registro Público y las Notarías Públicas, respectivamente⁶⁵.

b. Marco general del derecho a la vivienda en Venezuela

i) Generalidades legales

El derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política de Venezuela en los siguientes términos:

⁶⁵ Servicio Autónomo de Registros y Notarías de Venezuela. Sitio web: <https://www.saren.gob.ve/>.

“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, 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”⁶⁶.

Asimismo, se contempla el derecho de propiedad en la Constitución Política (Artículo 115) y en el Código Civil venezolanos (Artículo 545), como el derecho de toda persona al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. Además, la norma constitucional prevé la expropiación de cualquier clase de bienes, siempre que medie sentencia en firme y pago oportuno de indemnización justa, y sólo por causa de utilidad pública o interés social.

ii) Asentamientos informales

Una parte importante de las ciudades de Venezuela está constituida por asentamientos urbanos o periurbanos que, generalmente, son áreas ocupadas sin los títulos correspondientes y sobre las cuales se construyen viviendas sin observancia de los requisitos legales. Debido a esto, la mayoría de los habitantes de estos asentamientos no tiene formalizado el derecho de propiedad sobre dichas tierras y/o inmuebles, y por lo tanto, no tienen tampoco el derecho de disponer formalmente de las mismas.

No obstante, el desarrollo de estos asentamientos informales ha permitido proveer una solución al problema de escasez y acceso a vivienda, en especial, para los sectores de bajos recursos del país⁶⁷, a través del alquiler de las construcciones.

Un estudio realizado en el año 2006 en 7 áreas de la ciudad de Caracas tuvo por objeto precisamente, identificar las características de este mercado de arrendamiento en asentamientos informales en esta ciudad⁶⁸. Los resultados del cuestionario permitieron concluir que, a pesar de la naturaleza y situación legal de los bienes objeto de transacción, el mercado informal de alquiler no es estrictamente un conjunto de actividades informales. Por el contrario, en todos los casos, un contrato mediaba la relación entre el arrendatario y el arrendador, y aunque, sólo la mitad de estos eran escritos (incluso algunos protocolizados ante testigos o autoridades locales), los contratantes habían acordado unas condiciones precisas alrededor de los aspectos esenciales de de este tipo de contratos (plazos para el pago, terminación, reajustes del cánón, etc.).

Además, el estudio permitió identificar algunas características de los arrendatarios: generalmente personas jóvenes, en su mayoría mujeres y cabezas de familia, y, aunque en un porcentaje muy alto nacidos en Venezuela, también viven personas de otras nacionalidades de América Latina.

Como respuesta a la situación de informalidad, el Decreto No. 8.198 de 2011 regularizó la tenencia de la tierra en estos asentamientos⁶⁹. A través de títulos de adjudicación, las tierras públicas o privadas pasan a ser propiedad de su poseedor(a). Esta propiedad es transferible

⁶⁶ Constitución Política de Venezuela (1999), artículo 82.

⁶⁷ Briceño-León, R., (2007), “Freedom to rent in the informal housing sector of Caracas”, Lincoln Institute of Land Policy.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Venezuela, Decreto No. 8.198 (06 de mayo de 2011). Disponible en: <https://vlexvenezuela.com/vid/rango-valor-asentamientos-periurbanos-275820043>.

bajo las limitaciones establecidas en este decreto, en el que se prevé un derecho de preferencia y transferencia a partir de los 10 años de adjudicación⁷⁰.

El título de adjudicación podrá ser de naturaleza familiar, y es aquel en que se otorga el derecho indivisible sobre la tierra a una familia⁷¹. Puede tratarse también de títulos colectivos de adjudicación, que son derechos en favor del Comité Urbano de Tierras. Estos Comités están formados por agrupaciones comunitarias de habitantes que acuerdan solicitar el derecho de propiedad sobre los terrenos que ocupan, para su aprovechamiento común y con el objeto de garantizar su permanencia física en el asentamiento urbano o periurbano respectivo⁷².

Además, este decreto previó una presunción de hecho consistente en que, salvo prueba en contrario, la posesión de la tierra inició desde el origen del asentamiento y sobre todo el área que éste comprende⁷³.

iii) Gran Misión Vivienda Venezuela

La iniciativa Gran Misión Vivienda Venezuela (en adelante, la “GMVV”) creada por el expresidente venezolano Hugo Chávez que empezó en el año 2011, es un programa social que tiene por objeto la construcción y entrega de viviendas en Venezuela. Según información oficial, hasta el momento se han entregado 3.800.000 viviendas a través del Ministerio Popular de Vivienda y Hábitat⁷⁴.

La GMVV está antecedida por el *Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de emergencia para terrenos y vivienda* No. 39.626, que buscó solventar las necesidades en materia de vivienda en Venezuela. Este decreto definió el adjudicatario como la “*persona natural que no posea vivienda, a la que el Estado le adjudica una para que la habite con su núcleo familiar, cuya propiedad obtendrá al término del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el respectivo contrato*”⁷⁵. Sin embargo, esta adjudicación acarrea el deber de los beneficiarios de “*abstenerse de realizar actos de disposición parcial o total de los derechos adjudicados, tales como venta, donaciones, alquileres, cesiones o constituciones de hipoteca*”⁷⁶.

La norma que regula este programa es el decreto con fuerza de ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la GMVV, No. 8.143, en el cual se indica que el marco regulatorio de las viviendas entregadas en virtud de este programa es distinto al contemplado en la Ley de Propiedad Horizontal. Igualmente, la venta o enajenación de estas unidades sólo podrán ser realizadas de conformidad con el decreto.

Por otro lado, la naturaleza de la propiedad en que se entregan estas viviendas es “familiar” (destinada única y exclusivamente al uso, goce, disfrute y disposición por parte de la Unidad

⁷⁰ *Ibidem*, artículos 50 y 57.

⁷¹ *Ibidem*, artículos 50 - 54.

⁷² *Ibidem*, artículos 54 y 55..

⁷³ *Ibidem*, artículo 78.

⁷⁴ Gobierno Bolivariano de Venezuela, sitio web: <https://www.minhvi.gob.ve/> .

⁷⁵ Venezuela, Decreto con fuerza de ley orgánica de emergencia para terrenos y vivienda, No. 39.626 (2011), artículo 4. Disponible en: <https://app.box.com/s/kyrdjsbg6lob0ofrdhb4mn1qzrb949dk>

⁷⁶ *Ibidem*, artículo (4).

Familiar) o “multifamiliar” (áreas de uso y disfrute común de todos los miembros de las Unidades Familiares)⁷⁷.

La adjudicación de estas viviendas se realiza a través de un documento de propiedad que es protocolizado ante la Oficina de Registro Inmobiliario correspondiente⁷⁸.

Por su parte, el Observatorio de Derechos de la Propiedad del Centro de Difusión del Conocimiento Económico (CEDICE), en su Informe Especial Misión Vivienda Venezuela⁷⁹, presentó un análisis de las cláusulas contractuales de estos documentos de adjudicación que puede ilustrar, en gran medida, las condiciones del contrato.

Lo primero que se cuestiona, es la particular naturaleza del contrato, que se traduce en una desprotección desproporcionada de la persona que recibe la vivienda. Por un lado, su derecho de propiedad del inmueble se encuentra condicionado a un derecho de preferencia en favor de la inmobiliaria durante los 30 años siguientes a la firma del contrato. Esto implica que, aunque el beneficiario haya pagado la totalidad del precio de la vivienda, está sometido a la discrecionalidad de la inmobiliaria hasta la terminación de dicho plazo. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, el beneficiario no puede ejercer ningún acto de disposición sobre el mismo (arrendar, vender, enajenar, gravar, ceder, etc.).

En segundo lugar, otras cláusulas del contrato pueden resultar abusivas. Por ejemplo, la inmobiliaria tiene el derecho de realizar inspecciones sobre el inmueble en el momento en que lo considere conveniente, con el solo requisito de notificar previamente al adjudicatario. Además, el incumplimiento o mora en los pagos, da lugar al desalojo inmediato de la vivienda, lo cual termina siendo incoherente con el propósito mismo de la GMVV, además de una evidente vulneración de diversos derechos humanos del beneficiario (dignidad humana, debido proceso, vivienda adecuada y prohibición de desalojos forzados, etc.).

Por otro lado, dado que las viviendas entregadas en el marco de la GMVV no se encuentran sometidas al régimen de Propiedad Horizontal, se ha cuestionado si la adjudicación de las mismas implica una verdadera transmisión de la propiedad de estas viviendas al patrimonio de los adjudicatarios, o, si las viviendas se entregan solo para su posesión, y la propiedad permanece en el patrimonio público. En este caso, no solo cualquier acto de disposición podría ser anulado, sino que la inseguridad jurídica sobre la propiedad de las viviendas, podría propiciar la comisión del delito de estafa, teniendo en cuenta que estas viviendas serían bienes del Estado, y por lo tanto no podrían ser enajenadas.

De todo lo anterior, se puede concluir que, a pesar de los propósitos iniciales de la GMVV, este programa, que no está suficientemente regulado, conduce a dejar a los beneficiarios en una situación de indefensión y sometidos a facultades excesivas en cabeza del Estado (a través de las inmobiliarias). Dado que el derecho de propiedad de los beneficiarios sobre estas viviendas se encuentra sumamente condicionado, una futura reclamación de protección y/o restitución de las viviendas por parte de las personas refugiadas y migrantes puede resultar más compleja.

c. Informes y evaluaciones sobre la tenencia de la vivienda en Venezuela

⁷⁷ Venezuela, Decreto con fuerza de ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la GMVV, No. 8.143 (2001), artículo 9 y 10.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 20.

⁷⁹ Pinto, A. (2019), Observatorio de Derechos de la Propiedad, Informe Especial Vivienda Venezuela. Disponible en: <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2019/12/Misio%CC%81n-Vivienda-A.-Daniels-web.pdf>.

i) Informes, censos y otros reportes

Algunos estudios desarrollados en la última década han incluido aspectos sobre la vivienda en Venezuela. Si bien estos estudios no resultan suficientes para formular una caracterización relativamente precisa sobre las formas de tenencia de vivienda ni sobre la situación de viviendas abandonadas y/o despojadas en este país, la información presentada permite aproximarse a algunas generalidades de la vivienda en Venezuela.

El censo realizado por el Gobierno venezolano en el año 2011, arrojó información sobre viviendas desocupadas, entendiendo por *desocupadas*, la situación en la que “[...] no se encuentra persona alguna al tocar la puerta de la vivienda a ser entrevistada y se comprueba con los vecinos que allí no reside persona alguna de manera permanente ni temporal”⁸⁰.

El censo no incluyó las causas del abandono ni, en particular, si el abandono se produjo por razones de violencia. Así, para el año de realización de este censo, del total de viviendas familiares registradas en espacios urbanos, aproximadamente el 15% se encontraba desocupada (en construcción, ocasional o “permanentemente”), como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla No. 1

Tipo de vivienda familiar	Condición de ocupación				Total
	Ocupada	Desocupada	Desocupada (En construcción)	Desocupada (Ocasional)	
Quinta o Casa Quinta	335.377	41.517	10.247	24.171	411.312
Casa	4.453.703	304.715	179.126	154.859	5.092.403
Apartamento en Edificio, quinta, casa quinta o casa	870.284	143.300	19.080	88.679	1.121.343
Casa de vecindad	161	-	-	-	161
Rancho	452.462	66.843	-	21.550	540.855
Indígena	227	-	-	-	227
Otra clase	18.541	-	-	-	18.541
Total	6.130.755	556.375	208.453	289.259	7.184.842
Ignorado :	5.839				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística(INE), Censo 2011
Procesado con Redatam+SP
CEPAL/CELADE 2003-2013

81

También, el cuestionario incluyó temas sobre el tipo de tenencia de la vivienda, y se destaca que para el año 2011, el 76,71% de las viviendas encuestadas en espacios urbanos, eran de propiedad de sus poseedores, como se puede ver en la siguiente tabla:

⁸⁰ Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=584 .

⁸¹ Tabla generada por el sistema dispuesto en el siguiente sitio web, con resultados oficiales del censo del año 2011: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9 .

Tabla No. 2

Tenencia de la vivienda	Casos	%	Acumulado %
Propia pagada totalmente	4.410.843	69,68	69,68
Propia pagándose	444.816	7,03	76,70
Alquilada	734.734	11,61	88,31
Prestada	423.294	6,69	95,00
Cedida	149.130	2,36	97,35
Otra forma	167.488	2,65	100,00
Vivienda indígena	53	0,00	100,00
Total	6.330.358	100,00	100,00
NSA :	5.839		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística(INE), Censo 2011
Procesado con Redatam+SP
CEPAL/CELADE 2003-2013

82

Por su parte, en el 2015 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su informe “Alquiler en números: La tenencia de vivienda en Latinoamérica y el Caribe”⁸³, presentó algunos datos clave sobre las formas de tenencia de vivienda en Venezuela, basándose en información recogida en el año 2010.

En general, de este reporte se concluye que la propiedad es la forma de tenencia predominante en Venezuela, y esta tendencia se mantiene constante al cruzar las diferentes variables (género, edad, nivel de ingresos, estado civil, etc.).

Por el contrario, de manera concreta, entre los años 1990 y 2010, el alquiler como forma de tenencia disminuyó un 10% frente a otros tipos de tenencia (propiedad, otros), y mantuvo una tendencia decreciente en relación con el promedio de alquiler en otros países de Latinoamérica y el Caribe (y en cada una de las variables analizadas).

El Informe “Situación de derechos humanos en Venezuela” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “CIDH”) del 2017, analiza los programas sociales de vivienda. Destaca que, si bien los mismos han podido tener efectos positivos en el ejercicio del derecho a la vivienda de algunos sectores de la población venezolana, las dificultades y falta de formalización de los títulos, así como las denuncias de allanamiento, desalojos, destrucción e incendio de viviendas en el marco de la Operación de Liberación del Pueblo (OLP), contrarrestan estos avances⁸⁴.

Respecto de la titulación de propiedades, la CIDH conoció que, de las 326.323 viviendas construidas en el año 2015 en el marco de la GMVV, solamente 14.280 propiedades habían sido formalizadas.

En este sentido, la CIDH instó al Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda, por un lado, acelerando los procesos de formalización de títulos, y por otro lado, absteniéndose de interferir de cualquier modo en el ejercicio del derecho a la vivienda en el marco de los operativos de la OPL⁸⁵.

⁸² Tabla generada por el sistema dispuesto en el siguiente sitio web, con resultados oficiales del censo del año 2011: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9.

⁸³ Banco Interamericano de Desarrollo (2015), “Alquiler en números: La tenencia de vivienda en América Latina y El Caribe”. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Alquiler-en-n%C3%BAmeros-La-tenencia-de-vivienda-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

⁸⁴ CIDH (2017), Informe de país Venezuela, “Situación de derechos humanos en Venezuela”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>.

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 267.

Finalmente, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)⁸⁶, iniciativa de la Universidad Católica Andrés Bello, aborda los componentes de la pobreza multidimensional, dentro de los que se encuentran aspectos relativos a la vivienda y el hogar (condiciones de habitabilidad, formas de tenencia, materiales de construcción, tipo de vivienda, etc.). No obstante, los informes publicados no permiten conocer información precisa sobre las viviendas abandonadas y/o despojadas, ni sobre la tenencia de las mismas.

ii) Referencias de prensa relacionadas con la situación de abandono de viviendas en Venezuela

En los últimos años, ha sido notorio encontrar en la prensa venezolana noticias relacionadas con el abandono de viviendas pertenecientes a personas refugiadas o migrantes que viven en países de la región, o incluso, en otros continentes. La situación de las casas y apartamentos abandonados referenciadas por la prensa suele hacer alusión al riesgo permanente de las viviendas de ser invadidas por terceros o tomadas por personas afines al gobierno. Incluso se habla de miedo a la expropiación estatal de casas vacías en Venezuela⁸⁷.

Según varias notas de prensa publicadas entre 2017 y 2019, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela han optado por dejar sus hogares en manos de familiares o conocidos. También se señala que el fenómeno del abandono de viviendas ha crecido tanto que “se ofrecen servicios para administrar las casas vacías, pago de servicios públicos, representación en las juntas de condominio y hasta encendido de luces para engañar a los ladrones”⁸⁸. Tratar de proteger las viviendas abandonadas, tanto casas como apartamentos en las principales ciudades, sobre todo Caracas, se ha convertido en un esfuerzo permanente de personas refugiadas y migrantes de Venezuela desde el exterior.

La prensa también llama la atención sobre el temor de las personas refugiadas y migrantes de dejar en alquiler sus casas en Venezuela, principalmente por el riesgo de que los arrendatarios puedan apropiarse de sus viviendas, y porque es usual de que las autoridades impidan los desalojos a pesar de presentarse incumplimiento a los cánones de arriendo.

Algunos medios mencionan como la depreciación de las viviendas, y su cada vez más bajo costo comercial, ha desanimado a las personas refugiadas y migrantes a venderlas, pues con lo que recibirán por ellas no podrían cubrir sus necesidades de vivienda en otro país⁸⁹.

Finalmente, se destaca la preocupación de personas refugiadas y migrantes de Venezuela por las posibles expropiaciones de viviendas vacías, luego de que el gobierno venezolano anunciara en septiembre de 2019 la realización del XV Censo Nacional de Población y Vivienda para la identificación de la situación de las viviendas en todo el país, y de que algunos medios alertaron sobre la existencia del plan denominado Ubica tu Casa, un plan, según la prensa consultada, para la ocupación de casas vacías en la capital. Sin embargo, el gobierno niega su existencia y no se tiene información clara sobre la misma⁹⁰.

⁸⁶ Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI. Sitio web: <https://www.proyectoencovi.com/>.

⁸⁷ Redacción Sipse (2018), “Millones de venezolano dejan sus viviendas”. Disponible en: <https://sipse.com/mundo/venezuela-millones-venezolanos-maduro-abandonan-casas-migran-sipse-mundo-311475.html>

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Vásquez, A. (2018), “Casas abandonadas en Venezuela: los que se fueron del país con lo puesto”, TN. Disponible en: https://tn.com.ar/internacional/casas-abandonadas-en-venezuela-los-que-se-fueron-del-pais-con-lo-puesto_898696/

⁹⁰ GDA, El Tiempo (2019), “Crece el miedo por expropiación de casas vacías en Venezuela”, El Nacional. Disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/crece-el-miedo-por-expropiacion-de-casas-vacias-en-venezuela/>. Ostos, E., (2019), “Alerta en Venezuela: el régimen de Maduro incentiva la ocupación y expropiación de las viviendas vacías que dejaron los

D. Revisión de la Encuesta sobre la situación de desalojo de personas refugiadas y migrantes venezolanos en Latinoamérica y el Caribe - 2020

Entre octubre y noviembre del año 2020, el Sector de Protección de la Plataforma R4V, con el apoyo de 21 organizaciones y 5 universidades, realizó una encuesta dirigida a conocer la situación de desalojo de la población refugiada y migrante de Venezuela. Las conclusiones de esta encuesta se basaron en las entrevistas realizadas a cerca de 1.200 hogares en riesgo de desalojo o que habían sido desalojados en Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Panamá, República Dominicana y Guyana⁹¹.

Se resaltan algunas de las más relevantes:

- a. El 73% de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela encuestadas, que respondieron esta pregunta, manifestaron que el retorno a Venezuela representa un riesgo para sus hogares.
- b. Solo 7% de los encuestados consideró el retorno a Venezuela como una opción viable después de ser desalojado en los países de destino; por el contrario, la integración local se identificó como la principal solución a largo plazo.
- c. Solo el 8.1% de las personas refugiadas o migrantes en riesgo de desalojo en los países de destino, considera regresar a su país.
- d. La encuesta arrojó que, incluso en condiciones muy difíciles para buscar alternativas ante los desalojos en los países de destino, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, consideran que existe más riesgo si se retorna al país de origen.

Estas conclusiones de la encuesta permiten identificar la escasa voluntad de retorno de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, incluso en condiciones adversas del derecho a una vivienda adecuada en los países de acogida. Igualmente, la encuesta llama la atención sobre la necesidad de políticas públicas de acceso a programas de vivienda adecuada de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en los países de destino con un enfoque diferencial e interseccional. Las conclusiones de la encuesta sobre desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela constituyen una herramienta importante para relacionarla con los análisis y conclusiones del mapeo comunitario sobre viviendas abandonadas y el derecho a la protección y restitución de las viviendas en Venezuela; documento desarrollado como parte de la Caja de Herramientas para la mitigación de riesgos de desalojo⁹².

exiliados”, infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/10/03/alerta-en-venezuela-el-regimen-de-maduro-incentiva-la-ocupacion-y-expropiacion-de-las-viviendas-vacias-que-dejaron-los-exiliados/>.

⁹¹ Disponible en: <https://www.r4v.info/es/desalojo>

⁹² Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/mapeo-de-buenas-practicas-comunitarias-para-acompanar-situaciones-de-desalojo-de-personas>