

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**UNA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO HUMANO DE LA POBLACIÓN**

**MARÍA ELENA CARRERA**

**GUATEMALA, MARZO DE 2016**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**UNA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO HUMANO DE LA POBLACIÓN**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MARÍA ELENA CARRERA**

Previo a conferírsele el grado académico de

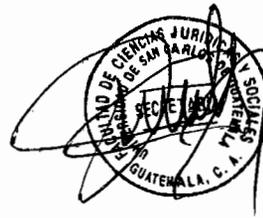
**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, Marzo de 2016

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia  
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana  
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 10 de septiembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, HECTOR ROLANDO GUEVARA GONZÁLEZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MARÍA ELENA CARRERA, con carné 201014496,  
 intitulado UNA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO HUMANO DE LA POBLACIÓN.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del  
 bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título  
 de tesis propuesto.

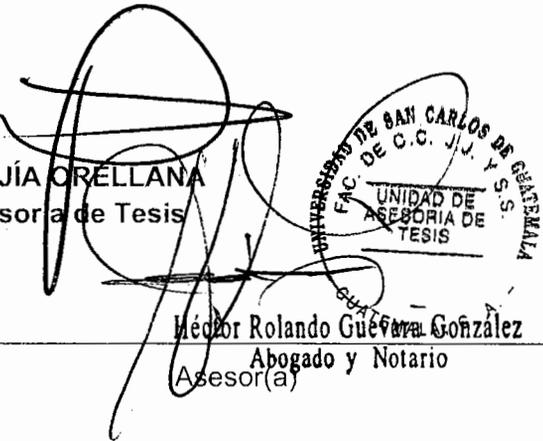
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de  
 concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y  
 técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros  
 estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la  
 bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará  
 que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime  
 pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
 DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



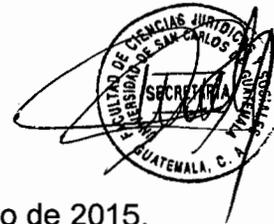
Fecha de recepción 10 / 06 / 2015 f)

  
 Héctor Rolando Guevara González  
 Abogado y Notario  
 Asesor(a)



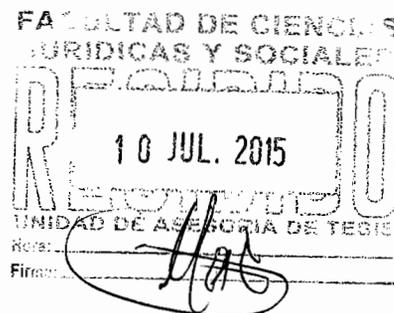
# Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



Guatemala, 10 de Julio de 2015.

Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable doctor:

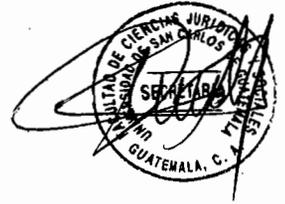
En cumplimiento del dictamen emanado por la Unidad de Tesis de fecha diez de septiembre de dos mil catorce, en el cual se me nombra como asesor de tesis de la Bachiller MARÍA ELENA CARRERA, carné universitario número 201014496, sobre el tema: "UNA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO HUMANO DE LA POBLACIÓN", procedo a dictaminar de la siguiente forma:

El trabajo posee una redacción clara, práctica y de fácil comprensión con un excelente contenido técnico y científico; la metodología, basada en el método científico, y las técnicas de investigación utilizadas, documental y bibliográfica, a mi criterio son las adecuadas e idóneas. Las conclusiones y recomendaciones formuladas son el resultado del estudio y análisis del problema por consiguiente consistentes y congruentes con el mismo. En mi opinión, el trabajo constituye una contribución científica para las instituciones encargadas de velar por el área de vivienda en el país, pues pone de manifiesto la necesidad de formular nuevas políticas y soluciones viables así como normas legales adecuadas, tanto sustantivas como adjetivas.

En cumplimiento con el artículo 31 del Normativo para la elaboración de tesis, informo que no soy pariente de la señorita MARÍA ELENA CARRERA, en ningún grado de ley.

# Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



Por lo anterior, tomando en cuenta que la tesis llena todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el suscrito asesor aprueba y emite **DICTAMEN FAVORABLE**, en el presente trabajo de tesis.

Respetuosamente,

Héctor Rolando Guevara González  
Abogado y Notario

Licenciado Héctor Rolando Guevara González.

Abogado y Notario

Colegiado Activo No. 5434.



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de octubre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante **MARÍA ELENA CARRERA**, titulado **UNA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO HUMANO DE LA POBLACIÓN**. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



**Dr. Avdoan Ortiz Orellana**  
**DECANO**





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Que ha sido mi fuerza y mi fortaleza, mi motivación y mi razón de ser, sin su misericordia no sería lo que hoy soy. A Dios sea la honra y la gloria por siempre.
- A MI MADRE:** María Consuelo Carrera, Dios en su creación no se equivoca y es por eso que le doy gracias por darme una madre tan maravillosa como usted, la humanidad no es perfecta, pero el amor de una madre puede cambiar la imperfección.
- A MI PRIMA:** Karla Cecilia López Osuna, decir gracias no basta para agradecer el apoyo incondicional, sé que Dios dejó ángeles de la guarda y hay uno que siempre me acompaña, gracias por tanto, todo es reflejo del amor de Dios.
- A MIS HERMANOS:** Por su amor y cariño, Mario David, Luis Pablo y Leslie Ileana Rodríguez Carrera, por ser parte de mi vida y sobre todo por ser seres humanos con un gran corazón.
- A MIS SOBRINAS:** Por ser la luz que le da vida a mi corazón y me permitirme vivir experiencias maravillosas desde su nacimiento hasta hoy día.
- A MIS AMIGOS:** Son tantos los conocidos pero pocos los amigos de verdad, a ustedes que han sido parte del tren de mi vida, que han estado en los buenos y malos momentos, a ustedes que entienden de lo que hablo sin necesidad de decir una palabra, les doy gracias por su única y sincera amistad. Ustedes saben quiénes son.



**A:** La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y acogerme en sus instalaciones, por abrigarme con su conocimiento y por empujarme a la cima de una de mis metas profesionales.

**A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser la causante de un sinfín de lágrimas derramadas, lagrimas con sabor a victoria, a sus catedráticos por marcar una etapa de mi vida y todos aquellos que forman parte de la misma, doy gracias por darme la oportunidad de adquirir tan valiosos conocimientos, gracias por este privilegio, del que no todos son afortunados.



## PRESENTACIÓN

La presente investigación encuadra dentro del tipo cuantitativo, y se enfoca en la viabilidad de la entrada en vigencia, del proyecto de ley denominado ley de interés preferencial, para facilitar el acceso a la vivienda social en Guatemala; el cual se encuentra como propuesta de ley en el Congreso de la República de Guatemala. Dicha investigación se desprende de la rama del derecho civil.

Con el objetivo primordial de establecer que tan fructuosa y útil sería su aprobación, para la sociedad guatemalteca, específicamente en el área urbana, carente de una vivienda digna, se realiza un análisis comparativo con la legislación vigente, para comprobar que nuevos beneficios trae consigo dicha propuesta de ley, y si son coherentes con la realidad actual, ya que no es recomendable seguir saturando al país de leyes que regulen una misma materia, dando la misma solución que la anterior, sino más bien una ley que resuelva la problemática vigente; la cual se desarrolla en el período correspondiente del 2013 al 2014.

El aporte académico del tema consiste en la viabilidad de aprobar dicha propuesta de ley, ya que la misma trae consigo una estructura diferente a la regulada en otras leyes, que regulan el tema de vivienda; ya que esta se adapta a las necesidades que presentan actualmente las personas carentes de una vivienda, brindándoles una solución al problema que las acoge, y a la vez crea una fuente de desarrollo económico para el país, reactivando la economía actual y creando así un mejor desarrollo social y económico.



## HIPÓTESIS

Debido a la falta de una política de Estado que genere el acceso a la vivienda, se vulnera el derecho humano de la población guatemalteca; y, por consiguiente, la falta de interés por aprobar instrumentos legales acordes a la necesidad actual, no permite la reducción del déficit habitacional, que aqueja a las áreas vulnerables del país, que no son más que las personas con recursos limitados, que no pueden siquiera optar por un crédito, para solventar su precaria situación habitacional.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El análisis investigativo, constató que la falta de interés por parte del Estado de Guatemala, en cuanto a brindar apoyo económico fiscalizado y políticas permanentes, que regeneren el sistema fallido habitacional en el que está sumido el país desde hace ya varios años, con una pluralidad de normativas vigentes no positivas, e instituciones corruptas, no ha logrado encuadrar la realidad con la legislación existente, por lo tanto es necesario la aprobación de instrumentos legales acordes a la realidad; y, que no vengán a formar parte del saturado sistema de leyes sin objeto que existen actualmente, sino más bien que brinden soluciones viables y reales.

Por lo tanto, se considera necesaria la aprobación del proyecto de ley de interés preferencial, para facilitar el acceso a la vivienda en Guatemala, ya que esta vendría a encuadrar con la realidad actual, brindando una solución acorde a la necesidad social, producida por el fenómeno del déficit habitacional por la carencia de estas. Aportando una solución habitacional, y un crecimiento económico para varios sectores del país.

Para la presente investigación, se utilizó el método hipotético deductivo, que permitió plantear la hipótesis, la cual fue comprobada mediante el análisis y la inducción de la ley vigente nacional e internacional y la doctrina con la realidad actual, para poder establecer el marco teórico, sobre el cual se brinda la solución a la problemática planteada.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción..... i

### CAPÍTULO I

1. Delimitación conceptual y evolución histórica del derecho a la vivienda.....	1
1.1. Principios generales del derecho de vivienda.....	1
1.2. Derechos subjetivos.....	2
1.2.1 Derechos humanos y derechos subjetivos.....	2
1.3. Derecho a la no discriminación como fundamento del derecho a la vivienda.....	3
1.4. Derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.....	3
1.5. Los gastos soportables.....	4
1.6. La habitabilidad.....	5
1.6.1 La asequibilidad.....	6
1.6.2 La adecuación cultural.....	8
1.7. La justiciabilidad del derecho a la vivienda.....	9
1.7.1 Consideraciones preliminares.....	9
1.8. Las obligaciones de los Estados y el derecho a la vivienda.....	11
1.9. Antecedentes del derecho de vivienda.....	13
1.9.1 Antecedentes históricos del déficit habitacional en Guatemala.....	13
1.9.2 Historia, origen y evolución de la problemática de Vivienda.....	14
1.9.3 Déficit cuantitativo.....	16
1.9.4 Vivienda inadecuada.....	16
1.9.5 Viviendas adecuadas no propias.....	17
1.9.6 Déficit cualitativo de vivienda.....	17
1.9.7 Déficit cualitativo de servicios.....	18
1.10. Factores que han incidido en el déficit habitacional.....	18

1.11. Principales causas del déficit habitacional.....	20
1.11.1 Causas económicas y sociales.....	20
1.11.2 Situación de sector vivienda.....	22
1.11.3 Naturaleza jurídica.....	23
1.12. Evolución histórica del derecho de vivienda en el ámbito internacional.....	24
1.12.1 La carta internacional de derechos humanos.....	24
1.12.2 Algunas observaciones.....	31
1.13. Otros instrumentos universales de derechos humanos.....	32
1.13.1 Los convenios internacionales.....	32

## CAPÍTULO II

2. Análisis de la legislación nacional en cuanto al derecho de vivienda.....	35
2.1. Antecedentes constitucionales sobre el derecho de vivienda.....	35
2.2. La vivienda dentro de los Acuerdos de Paz.....	37
2.3. La vivienda en Guatemala.....	37
2.4. Antecedentes constitucionales sobre el Derecho de vivienda.....	40
2.4.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	40
2.4.2 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	41
2.5. Elementos generales de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos.....	43
2.6. Período anterior a la Constitución de 1945.....	43
2.7. Constitución de 1945.....	44
2.8. Constitución de 1956.....	45
2.9. Constitución de 1965.....	45
2.10. Constitución de 1985.....	47
2.11. Enumeración clasificada de las leyes que regulan el derecho de vivienda..	48
2.11.1 Código Municipal y su interés social sobre el derecho de vivienda...	48

2.11.2 Ley de Vivienda y sus instrumentos legales para el apoyo de las personas necesitadas de vivienda.....	49
2.11.3 Ley Preliminar de Urbanismo y su relación con la ley de Vivienda..	52
2.11.4 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	52
2.11.5 Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.....	53

### CAPÍTULO III

3. Análisis del proyecto de ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social en Guatemala.....	57
3.1. Análisis.....	57
3.2. Forma de operar la ley.....	58
3.3. Perfil del beneficiario.....	59
3.4. La vivienda en el derecho comparado.....	60
3.5. Reducción de programas para facilitar el acceso a la vivienda de modo general.....	62
3.6. Efectos de las ayudas directas.....	63
3.7. Los planes de vivienda y la importancia del ciclo económico.....	66

### CAPÍTULO IV

4. La viabilidad de la entrada en vigencia de la propuesta de Ley denominada Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social.....	69
4.1. Análisis de las estadísticas realizadas por el Fondo para la vivienda (FOPAVI) del Ministerio de Comunicaciones.....	69
4.2. Análisis crítico y objetivo de la Ley de Acceso a la Vivienda Social y los Requerimientos de Vivienda y Medición Espacial.....	70
4.2.1 Requerimientos de ampliación.....	72
4.3. Situación del déficit habitacional en Guatemala.....	74
4.3.1 La importancia del déficit cualitativo.....	74



**Pág.**

4.3.2 Cuantificación del déficit cualitativo.....	76
4.3.3 Elementos que figuran en el inventario del déficit cualitativo.....	76
4.3.4 Solución del déficit habitacional cualitativo con el sector privado.....	79
4.4. Necesidad de la aprobación del proyecto de ley denominada ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social.....	80
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>93</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto, dar a conocer cuán importante, es la aprobación de la propuesta de ley, que tiene como fin primordial, aprobar un interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social, para la población guatemalteca, con esa carencia.

Con los objetivos generales y específicos, el presente trabajo, establece que el Estado no ha cumplido con la obligación, que tiene como ente soberano, de satisfacer las necesidades habitacionales de sus gobernados. Así, como la poca importancia, que le ha dado al estudio, y análisis del derecho humano a una vivienda digna, en la legislación nacional e internacional, con relación a la carencia de esta, en la sociedad guatemalteca. La falta de políticas de estado por parte de este, en relación a dicha problemática; han creado un retroceso a una posible, solución habitacional.

Lo que hace viable, la entrada en vigencia del proyecto de ley denominado, Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social; por lo que a lo largo de la investigación, se determina la necesidad de una pronta aprobación.

Con la creación de los instrumentos legales necesarios, las personas de escasos recursos pueden adquirir una vivienda; y, satisfacer así, esa carencia interminable que ha venido arrastrando el país, desde hace varios años atrás, y que no logra solventar. Resolviendo dicha problemática, se compensaría no solo el desarrollo social, sino que al mismo tiempo el económico.



Este análisis investigativo, se apoya en los métodos deductivo, analítico, sintético, y el científico. Las técnicas de investigación, que se utilizaron fueron fichas bibliográficas y fichas de trabajo. Métodos y técnicas, que hacen viable una solución, al problema hipotético planteado en un principio, dando una respuesta a la falta de vivienda.

Esta tesis se ha dividido en cuatro capítulos, de los cuales a continuación se hace referencia: El capítulo uno, enmarca la delimitación conceptual y evolución histórica del derecho a la vivienda, generalidades, concepto y definición del derecho de vivienda; el capítulo dos, comprende el análisis de la legislación nacional en cuanto al derecho de vivienda, análisis, antecedentes de la vivienda y legislación nacional; el capítulo tres, contiene el análisis del proyecto de ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social en Guatemala; y el capítulo cuarto, comprende la viabilidad de la entrada en vigencia de la propuesta de ley denominada, Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social.

Concluyendo, que a falta de una legislación objetiva, que encuadre con la realidad actual, se hace necesario crear una institución estatal, que tenga como objetivo primordial, cumplir a cabalidad la normativa legal, que le da razón de ser a su creación; para romper con el círculo vicioso en el que ha caído la población guatemalteca, por la vulnerable economía de la que son víctimas, y que las hace vivir en una precaria situación habitacional.



## CAPÍTULO I

### 1. Delimitación conceptual y evolución histórica del derecho a la vivienda

#### 1.1 Principios generales del derecho de vivienda

El termino derechos fundamentales aparece en Francia hacia 1770, en el movimiento político y cultural que produjo, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. La expresión ha alcanzado luego especial relieve en Alemania, donde bajo el titulo de los Grundrechte, se ha articulado al sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto al fundamento de todo el orden jurídico político.

De ahí que gran parte de la doctrina entienda que los derechos fundamentales, son aquellos derechos positivados en las constituciones estatales. Es más, para algún autor los derechos fundamentales serian, aquellos principios que resumen la concepción del mundo, y que forman la ideología política de cada ordenamiento jurídico. Recientemente en el seno de la doctrina Alemana, se ha querido concebir los derechos fundamentales como, la síntesis de las garantías individuales contenidas en la tradición de los derechos políticos subjetivos y las exigencias sociales, derivadas de la concepción institucional del derecho. Frente a estas características de los derechos fundamentales, que coinciden en situarlos en el plano de la estricta positividad, no ha faltado quien postulara su naturaleza ambivalente. De este modo se les considera como la resultante de las exigencias de la filosofía de los derechos humanos, con su plasmación normativa en el derecho positivo. Los propios textos normativos no suponen una ayuda decisiva, a la hora de fijar con predicción el concepto de derechos fundamentales.

Sin embargo del examen del mismo no se deduce ningún criterio válido, que permita distinguir con precisión ambas expresiones. En todo caso, se puede advertir una cierta tendencia no absoluta, como lo prueba el enunciado de la convención europea a reservar la denominación de derechos fundamentales, para designar los derechos humanos positivados en el ámbito interno, en tanto que la fórmula de derechos humanos es, la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales.

## **1.2 Derechos subjetivos**

### **1.2.1 Derechos humanos y derechos subjetivos**

Los derechos fundamentales sociales, que desde la perspectiva histórica surgen como medio de paliar los excesos, que se estaban produciendo en la sociedad industrial y que estaban dirigidos al fomento de los estratos de población con menor capacidad económica, tienen un contenido de prestación, de seguridad y asistencia a esos grupos como medio de garantía de su supervivencia. En este contexto, los derechos sociales son una medida de asistencia para los estratos sociales más débiles, que conduce a la satisfacción de unas necesidades mínimas necesarias para subsistir, pero eso no implica una integración activa del individuo en la vida social y política, o sea, el disfrute de los derechos civiles.

“Esta perspectiva histórica, que en sus matices ha evolucionado, es hoy en día la perspectiva tradicional de los derechos sociales, que solamente percibe su aspecto de prestación y que tiene efectos restrictivos, puesto que en el mejor de los casos, garantizará una autonomía privada al individuo, por lo que éste será un destinatario del

derecho social concreto, pero no un autor que participa activamente en su configuración”.<sup>1</sup>

### **1.3 Derecho a la no discriminación como fundamento del derecho a la vivienda**

Este principio establece que toda persona tiene derecho a que se la proteja de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición social. Este principio se relaciona con el derecho a la vivienda, en tanto que una persona no debe ser discriminada en los aspectos mencionados, para gozar de su derecho a una vivienda digna.

### **1.4 Derecho a la seguridad jurídica de la tenencia**

La tenencia de una vivienda puede adoptar varias formas, ya sea alquiler público o privado, viviendas en cooperativa, arrendamiento, ocupación por el mismo propietario, etc. El buen funcionamiento de un sistema jurídico, debe lograr que todas las personas, que reúnan los requisitos para cada caso dispongan de un título o estatuto más o menos cierto y predecible, que pueda ser oponible a aquel que altere la tenencia de la vivienda. No se trata de imponer medidas coercitivas, que al final pueden aumentar los problemas antes que solucionarlos.

“La seguridad jurídica implica que una persona tenga asegurada la continuidad temporal en la ocupación del alojamiento sin que haya una amenaza de expulsión de la vivienda.

---

<sup>1</sup> Abendroth, Wolfgang. **El estado social**. Pág. 124.

Es decir, que existan ciertas garantías de protección legal contra los ya conocidos inconvenientes en esta materia, que pueden distinguirse según la persona afectada en cada caso”.<sup>2</sup>

Estas situaciones causan intranquilidad y resultan hasta peligrosas, lo que en conjunto provoca un deterioro en la calidad de vida de los afectados. Por ejemplo, en una relación entre arrendador y arrendatario, existe la posibilidad del impago de los alquileres, y las subidas desproporcionadas de los mismos; además, el mal uso o deterioro de la construcción, la negación de firma de un contrato, el subarrendamiento por habitaciones sin autorización, los desalojos ilegales y, lo más nuevo que se ha instaurado hasta el momento, el acoso inmobiliario o mobbing, ejercido por los propietarios o arrendadores a fin de que los inquilinos, generalmente personas ancianas y con bajas rentas, abandonen la vivienda. Por estas razones se afirma que el disfrute de la vivienda, no se reduce a facilitar y procurar el acceso en las mejores condiciones posibles, sino que la protección ha de llevar aparejadas garantías para una posesión pacífica y útil y a mantenerla en condiciones adecuadas de uso el mayor tiempo posible. El Derecho debe proporcionar estos medios y, según se trate de sectores más necesitados y desprotegidos, los mismos han de ser más estrictos”.<sup>3</sup>

### **1.5 Los gastos soportables**

“En este caso se está haciendo referencia al supuesto, de que la persona ya se encuentre en posesión de la vivienda, por compra o alquiler y cuente con la capacidad económica

---

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 139.

<sup>3</sup> Muñoz Castillo, José. **El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa.** Pág. 302.

de mantenerse en dicho estado. Es decir, soportar los gastos del alojamiento con los ingresos propios, disponiendo de suficientes recursos económicos, para satisfacer otras necesidades básicas, como son la alimentación, el vestido, la educación y la salud. Por tanto, las erogaciones económicas personales o del hogar que acarrea una vivienda no debieran impedir o comprometer el logro y la satisfacción de otros derechos”.<sup>4</sup>

Para que este requisito sea factible, se ha de considerar muy especialmente la intervención estatal, a través de las formas y niveles de financiación que ofrezca. Asimismo, está relacionado con la seguridad jurídica, pues señala la necesidad de que las personas que vivan en alquiler, se encuentren protegidas contra aumentos desproporcionados en los precios.

## 1.6 La habitabilidad

Se trata de que una construcción reúna las condiciones legales de salubridad, higiene y seguridad que la hacen apta para su ocupación.<sup>5</sup> Sin embargo, el concepto es bastante más amplio, se trata de que el alojamiento cubra las necesidades de sus ocupantes en cuanto a imagen personal, localización, calidad, adecuación al tamaño de la familia y a la edad de sus miembros.<sup>6</sup> Cada persona requiere de un espacio físico adecuado para su propio desarrollo, y para salvaguardar su intimidad personal. De esa forma, se posibilitarán las condiciones para lograr el normal desarrollo de las relaciones familiares.

---

<sup>4</sup> *Ibid.* Pág. 304.

<sup>5</sup> Pons González, Manuel y Arco Torres, Miguel Ángel. **Diccionario de derecho urbanístico**. Pág. 333.

<sup>6</sup> Aguerri Sánchez, Pilar. **La vivienda y el estado de bienestar en Europa**. Pág. 231.

“Además, aquí se encierra otro requisito fundamental para hacer que una vivienda sea adecuada, se trata de la accesibilidad física. Es así como, partiendo del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos, se ha de prestar especial atención a las personas con discapacidad, para quienes habrán de realizarse las adaptaciones arquitectónicas pertinentes. Para el cumplimiento de estas condiciones, se hace necesaria la adopción de medidas relacionadas con la edificación, así como de conservación, que permitan el mayor tiempo posible de vida útil de lo edificado pues, aunque no se trate de bienes de duración ilimitada, con la observancia de medidas de mantenimiento pertinentes en cada caso; y, según las condiciones constructivas de cada obra, los niveles de habitabilidad, calidad, seguridad y confortabilidad se extenderán por un mayor tiempo a favor de sus habitantes”.<sup>7</sup>

### **1.6.1 La asequibilidad**

En principio, se trata de que el mercado ofrezca alojamiento de bajo coste; y, que el mismo sea de fácil accesibilidad, cuando la demanda lo requiera. Para el efecto, se destacan ciertos grupos que, por estar en situación de desventaja, han de recibir prioritariamente las ayudas adecuadas de acceso.

“El aludido colectivo estaría formado por las personas mayores de edad, los niños, los discapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse

---

<sup>7</sup> Muñoz Castillo, José. **El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa.** Pág. 211.

desastres, y otros grupos de personas. Ahora bien, cabe señalar que la asequibilidad hace referencia al poder o capacidad para abordar la compra o adquisición y que representa un aspecto distinto al que se denomina gastos soportables. En este caso se pretende proteger a las personas que ya se encuentren en posesión de una vivienda de manera que permanezcan en dicho estado sin sufrir menoscabo en el ejercicio de sus demás derechos fundamentales. Por tanto, ambos tienen una connotación económica, aunque se exigen en dos momentos distintos”.<sup>8</sup>

Si se exige que una vivienda adecuada, sea construida en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, se está haciendo directa alusión al urbanismo. El urbanismo, según señala Fernández Rodríguez, “es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”.<sup>9</sup>

Efectivamente, el aspecto señalado está relacionado con la organización y ordenación de los edificios y espacios en las ciudades. En sentido amplio, se trata de ordenar las ciudades y hay que comprender que dicha actividad implica tiempo, si es que se pretende elaborar un proyecto coherente; y, los proyectos de urbanización también requieren estética y funcionalidad. Por otro lado, el urbanismo se vincula con la calidad de vida, ya que la satisfacción residencial es un elemento indicador de aquella. Asimismo, el lugar de ubicación de una vivienda influye en el medio ambiente y, por tanto, la zona que se

---

<sup>8</sup> Aguerri, **Ob. Cit.** 233.

<sup>9</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. **La inconstitucionalidad por omisión: teoría general. Derecho comparado.** Pág. 77.

urbanice ha de contar con espacios públicos, o recuperar en su caso los que se encuentren deteriorados. Por la misma razón, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación, que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

La función de habitar no se limita al desarrollo de una vida privada, sino que se trata de una vida de relación comunitaria. Así lo afirma Bassols Coma y agrega que “el grado de inserción e integración en el medio urbano o rural que posibilita el disfrute de una vivienda es el auténtico parámetro que puede permitir medir el grado de dignidad y adecuación”.<sup>10</sup>

Este aspecto, igualmente, guarda relación con los gastos soportables, pues en aquel se indicaba que las erogaciones del hogar no deben perjudicar o impedir el cumplimiento de las obligaciones respecto al costo de la vivienda, sea en alquiler o propiedad.

En fin, lo que se pretende es señalar aquello que sea necesario para el adecuado funcionamiento de una vivienda y, de esa forma, lograr vivir a gusto; o sea, con unas condiciones que hagan posible el derecho a la vida y al desarrollo del hombre, de forma más amplia que la mera existencia y que podría resumirse, tal como indica Ferrando Nicolau, “en la necesidad de un medio ambiente sano, puro y decente”.<sup>11</sup>

### **1.6.2 La adecuación cultural**

La vivienda es una forma de expresión cultural; y, las políticas deberían prever la posibilidad, de que la diversidad quede reflejada en las construcciones que se realicen.

---

<sup>10</sup> Bassols Coma, Martín y Serrano Alberca, José Manuel. **Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas**. Pág. 452.

<sup>11</sup> Ferrando Nicolau, Esperanza. **El derecho a una vivienda digna y adecuada**. Pág. 324.

No obstante, medidas de este tipo jamás han sido adoptadas en los programas habitacionales. En este supuesto, la rehabilitación es una de las actividades que, adquiere mayor trascendencia, pues mediante ella es posible la conservación del patrimonio histórico y residencial.

## **1.7 La justiciabilidad del derecho a la vivienda**

### **1.7.1 Consideraciones preliminares**

Para hablar de la justiciabilidad del derecho a la vivienda, se tiene que hacer referencia de los derechos sociales, según el criterio propugnado por Robert Alexy y aceptado por cierto sector de la doctrina española. En su caso, se trataría “de un derecho que el individuo ostenta frente al Estado para obtener algo que podría hacerlo también de particulares, si poseyera los medios financieros necesarios y si encontrase en el mercado una oferta suficiente”.<sup>12</sup>

Por tanto, desde esta óptica, se puede afirmar que el derecho a la vivienda, es un derecho social de carácter prestacional. Se encuentra entre aquellos que exigen una acción por parte del Estado para su cumplimiento, como el derecho a la educación, a la protección de la salud, al trabajo, a la seguridad social, a diferencia de los derechos de libertad que requieren la abstención estatal.

Varias son las causas o las razones, por las cuales los derechos sociales prestacionales no son tenidos como verdaderos derechos. “Principalmente, se ha citado su carácter

---

<sup>12</sup> Alexy, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Pág. 189.

dinámico que no permite definir sus contornos”.<sup>13</sup> Su carácter relativo, pues, en ellos influye el desarrollo económico de los países y su falta de concretización. Sin embargo, también se propugna la idea de que la adopción de normas constitucionales, o de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales genera obligaciones concretas al Estado; que muchas de esas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento, manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica, sino simplemente de realizar una declaración, de buenas intenciones políticas. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia, el cumplimiento del derecho, es el elemento necesario para que los derechos sociales sean reconocidos plenamente. No obstante, es importante resaltar que, justiciabilidad no significa solamente jurisdiccionalidad, pues la inexistencia de garantías o medios procesales adecuados para reclamar las posibles violaciones de derechos sociales no implica la falta de la norma misma. De hecho, no se deben confundir derechos y garantías. Tal es así que, en el supuesto de identificar un derecho con determinada garantía, la falta de esta supone directamente la ausencia de aquel, en lugar de verificar que se trata de una laguna que el ordenamiento está obligado a llenar. “Por tanto, la disonancia existente entre normatividad y efectividad ha de ser estudiada muy particularmente en el caso de los derechos sociales de prestación que son derechos con

---

<sup>13</sup> Cascajo Castro, José Luís. **Tutela constitucional de los derechos sociales, cuadernos y debates.** Pág. 133.

una elaboración teórico-jurídica más imperfecta y un sistema de garantías más defectuoso”.<sup>14</sup>

Sin embargo, “es menester señalar que la falta de los medios procesales aludidos, no significa que los mismos no puedan ser creados. Por tanto, la carencia existente es factible de ser modificada con el establecimiento de los instrumentos adecuados para efectuar las reclamaciones necesarias”.<sup>15</sup>

### **1.8 Las obligaciones de los Estados y el derecho a la vivienda**

A fin de realizar una aproximación a las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la vivienda, hemos de acceder a la Observación General N° 364, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada el 14 de diciembre de 1990, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas.

El documento formula precisas aclaraciones respecto al Artículo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que se estipulan las obligaciones de los Estados con vistas, a la realización de los derechos contenidos en el mismo. “La naturaleza de estas obligaciones es un elemento que despierta mucho interés y, además, determinar el incumplimiento de las mismas no es tarea sencilla. Por estas razones las Observaciones Generales representan una gran ayuda para la interpretación de los Pactos ya que corresponden a su jurisprudencia”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ferrajoli, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Pág. 109.

<sup>15</sup> Pisarello Prados, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. Pág. 88-89.

<sup>16</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. **La justiciabilidad de la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana**. Pág. 74

En segundo lugar, sobre la garantía de niveles esenciales de los derechos, se ha manifestado que existen obligaciones mínimas de satisfacción, que los Estados deben cumplir utilizando el máximo de sus recursos disponibles, ya que sin ello el Pacto carecería en gran medida de su razón de ser. Sin embargo, las limitaciones económicas de los mismos serán tenidas en cuenta, en el momento de evaluar el acatamiento o no de los aludidos compromisos, en el supuesto de incumplimiento de los criterios señalados, el Estado tendrá que demostrar haber realizado los esfuerzos correspondientes.

Por último, se ha de hacer alusión a la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad que ello implica. Según manifiestan Abramovich y Courtis, la misma abarca dos sentidos que se complementan, por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto, se realizará gradualmente y, por otra parte, se plantea la idea de progreso, traducida en la obligación de los Estados de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En tal caso, la obligación mínima del Estado es la obligación de no regresividad, que significa no sancionar normas jurídicas, ni aprobar políticas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al tiempo en que fue adoptado el tratado internacional respectivo o, en su caso, en cada mejora progresiva.

En otras palabras, ya que el Estado ha asumido la obligación de lograr, progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, al mismo tiempo asume la

prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes; o, derogar los derechos ya existentes.

## **1.9 Antecedentes del derecho de vivienda**

### **1.9.1 Antecedentes históricos del déficit habitacional en Guatemala**

El déficit habitacional en el país, es consecuencia de un proceso histórico de dominación, discriminación, exclusión e inequidad. El Estado Republicano en Guatemala se hizo con todos los resabios de la colonia, creando un Estado oligárquico por su carácter excluyente. En la Constitución de 1887, quedó delineado el nuevo orden político del Estado Liberal, que consolidó su poder, declarando al ejército permanente y profesional y alrededor de él se organiza la administración territorial, en la figura de jefes políticos, quienes a su vez eran comandantes en armas.

Se creó el Registro de la Propiedad y un catastro elemental y útil, para la formación de un pequeño grupo de propietarios, sobre todo de la tierra, ejerciendo dominio sobre la población que la trabajaba mayormente indígena; el Estado se constituyó en, defensor de los intereses de los grupos de terratenientes, principalmente cafetaleros sin preocuparse del bienestar de la mayoría de la población, que al no tener acceso a la propiedad de la tierra, quedó al margen del desarrollo y de la posibilidad de obtener una vivienda propia y digna.

En el transcurso de la historia entre regímenes dictatoriales, siempre estuvo presente el desinterés por las mayorías, por lo tanto, las políticas y gastos sociales no existían como

tales y el Estado únicamente intervino, para atender necesidades habitacionales, en situaciones de emergencia causadas por desastres naturales.

El déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en Guatemala, afecta en mayor grado, a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, por ser la que sufre la desigualdad, marginación y discriminación.

### **1.9.2 Historia, origen y evolución de la problemática de vivienda**

Los ranchos, definidos como aquellos locales de habitación contruidos con materiales de la región tales como: barro, paja, lepa, palo o caña, con techo generalmente de paja o palma y piso de tierra, han estado presentes en la historia guatemalteca, desde la época precolombina. Sin embargo, no fue sino hasta la época colonial, cuando este tipo de vivienda adquirió matices de precariedad.

La ciudad capital ha sufrido varios traslados desde su fundación, hasta llegar finalmente al valle de la Asunción o de la Ermita, que es donde actualmente está ubicada. Aquí surgieron los primeros asentamientos precarios urbanos, pues la población en situación de pobreza y extrema pobreza decidió solucionar su carencia de vivienda, ocupando terrenos baldíos, la causa principal fue, que sus precarias viviendas fueron destruidas por los terremotos en diciembre de 1917, y enero de 1918.

“Estos asentamientos se consolidaron con el tiempo, hasta constituir los barrios tradicionales como El Gallito, Abril, La Recolección, San Diego, Cantón Barrios y otros. El intento de modernización del Estado en 1944 motivó la migración de gran parte de la población rural hacia la ciudad, muchos de estos migrantes ocuparon algunas de las

viviendas que familias acomodadas abandonaron en el centro de la ciudad, varias familias vivían en casas que antes habían sido ocupados por una sola, surgiendo un nuevo tipo de asentamiento urbano denominados Palomares, cuartos de vecindad, inquilinatos”.<sup>17</sup>

Otros migrantes invadieron terrenos urbanos baldíos, produciendo mayor cantidad de asentamientos precarios, que estaban conformados por covachas, construcciones con materiales de desecho como plástico, cartón, lámina, lepa y otros; además carecían de servicios públicos y seguridad en la tenencia de la tierra.

“Como resultado se ha acumulado un alto déficit habitacional, con proliferación de asentamientos precarios, con trama urbana desordenada que dificulta la introducción de servicios básicos. En cuanto a los primeros antecedentes de acciones institucionales en el tema de vivienda popular, los encontramos en la creación del instituto de fomento de la producción –INFOP- con un departamento de vivienda popular que constituyó el ente encargado de la producción de vivienda, durante el régimen revolucionario de 1944-1954, y un convenio bilateral entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos de América en 1956 para la construcción de los primeros programas de auto construcción de vivienda”.<sup>18</sup>

Entre 1965 y 1973, fueron realizadas iniciativas para atender el problema de vivienda, es así, como fueron creados el Instituto Nacional de Vivienda -INVI- las viviendas producidas fueron dirigidas a los sectores medios, como empleados públicos, el Instituto

---

<sup>17</sup> Diéguez, José. **Historia Económica de Guatemala**. Pág. 65.

<sup>18</sup> **Ibid.** Pág. 66.

de Fomento de Hipotecas Aseguradas –F.H.A- con el fin de asegurar la inversión en vivienda a largo plazo. Posteriormente el INVI, se transformó en el Banco Nacional de la Vivienda –BANVI- con el objetivo de generar un sistema de ahorro y préstamo para vivienda de bajo costo.

“El Banco Nacional de la Vivienda –BANVI- lideró el sector vivienda hasta 1997 año en que se decidió iniciar su liquidación, proceso que concluyó en el 2003. Después del terremoto de 1996, fue creado el Comité de Reconstrucción Nacional que posteriormente fue fusionado a la dirección de asentamientos humanos y vivienda que empezó a funcionar en 1987. Sin embargo, el impacto de ambas instituciones no fue relevante en la solución de la problemática de la vivienda. Déficit cualitativo y cuantitativo”.<sup>19</sup>

### **1.9.3 Déficit cuantitativo**

Está definido por las viviendas nuevas que deben construirse, así como dotarse de servicios básicos y que demandan extensiones de suelo adicionales. Fue estimado en el 2002, en promedio para el periodo estudiado en 359,463 unidades, de las cuales 97,055 correspondían a viviendas inadecuadas y 262,407 a viviendas adecuadas no propias.<sup>20</sup>

### **1.9.4 Vivienda inadecuada**

El déficit cuantitativo por viviendas inadecuadas, está conformado por cuartos en casas de vecindad o palomares, casas improvisadas o covachas construidas con materiales de desecho y locales de estructuras permanentes, no destinados para alojamiento de

---

<sup>19</sup> **Ibid.** Pág. 68

<sup>20</sup> Cálculo propio con base en INE XI, **censo de población y VI censo de habitación.** 2002.

personas, restando de ellos las de uso temporal como casas de campo o playa y las abandonadas.

### **1.9.5 Viviendas adecuadas no propias**

“El déficit cuantitativo por viviendas adecuadas no propias comprende las casas formales y apartamentos en buen estado que están alquiladas, cedidas o prestadas, cuyos habitantes tienen la expectativa de contar con una vivienda propia en el corto o mediano plazo, y tienen capacidad para adquirirla dentro de distintos límites de ingresos. La región que presenta mayor concentración de este tipo de déficit es la metropolitana que concentra el 47%, es decir 123,382 familias en el 2002”.<sup>21</sup>

### **1.9.6 Déficit cualitativo de vivienda**

El déficit cualitativo, fue estimado en promedio para el periodo 1997-2006 en 805,445 unidades, como un subconjunto del inventario de vivienda conformado por los ranchos (construidos con materiales como: barro, paja, palo y cuña y piso de tierra) así como por las casas formales y los apartamentos de mala calidad, (ubicadas en el área urbana y rural con paredes de materiales no duraderos, que teniendo paredes de material duradero, tienen piso de tierra) y aquellas cuyos habitantes residen en condiciones de hacinamiento (se consideran hacinamientos, las casas formales y apartamentos, que tuvieran más de tres personas por cuarto, excluyendo: cocina, baño y garajes o los utilizados para fines comerciales).

---

<sup>21</sup> **Ibid.** Pág. 72.

“El déficit cualitativo está distribuido en las 8 regiones sin que haya una región dominante, la mayor concentración es la sur occidente 27%, para el área metropolitana es de 10%”.<sup>22</sup>

### **1.9.7 Déficit cualitativo de servicios**

La carencia de estos, lleva a una situación de precariedad a las viviendas impactando negativamente en las áreas de salud, educación y economía, pues se hace necesario proveer dichos servicios a un precio mayor y generalmente de mala calidad, ejemplo de esto son los hogares urbanos sin acceso al agua potable, supliendo este suministro vital con agua de chorros públicos, camiones u otros y en instancias más degradantes con agua de río, manantial, lago o pozos; no disponen de servicio sanitario ni de una conexión de red eléctrica, supliendo esta mediante paneles solares, gas corriente, candelas u otros.

### **1.10 Factores que han incidido en el déficit habitacional**

Los factores que han incidido en el crecimiento del déficit habitacional, que a la vez han limitado la capacidad de organización y ejecución del sector vivienda son en términos generales los siguientes:

- a. El deterioro de la capacidad económica de la mayoría de familias que forman los nuevos hogares, limita sus posibilidades de acceso a la vivienda ofertada en el mercado, y se queda en la vivienda provisional o precaria con alto grado de hacinamiento.

---

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 77.

- b. Carencia de financiamiento a largo plazo, altas tasas de interés activas y la falta de instrumentos legales y sistemas regulatorios que permitan el acceso directo de la población a créditos orientados a la vivienda, no está definido el marco financiero adecuado.
- c. Ausencia histórica de una política nacional de vivienda, estable, definida y consistente con la realidad socioeconómica del país, que oriente, en forma coordinada el aprovechamiento de los recursos y las acciones de los diferentes entes del sector.
- d. Falta de credibilidad hacia los entes estatales, dada su baja capacidad de alcance nacional para el financiamiento, planificación o ejecución de programas de mejoramiento, urbano y habitacional.
- e. Falta de mecanismos adecuados para la legalización de la tenencia de la tierra.
- f. La carencia de títulos de propiedad, limita el acceso a créditos, para construir o mejorar la vivienda y no pueden gozar de servicios básicos por estar sus habitantes en calidad de invasores.
- g. El sector habitacional no dispone de un marco institucional definido, que pueda desempeñar eficientemente su papel de ente rector.
- h. La investigación sobre técnicas y métodos constructivos alternos con recursos locales, no han sido divulgadas y socializada para permitir la utilización, por parte de la población.
- i. Las municipalidades tienen a su cargo la planificación y control del desarrollo urbano en cada localidad, pero tienen escasos o ninguna capacidad para

implementarlas y afecta a programas habitacionales para sectores de bajos ingresos.

## **1.11 Principales causas del déficit habitacional**

De los diferentes estudios realizados en esta década, se desprende que no obstante los esfuerzos que instituciones públicas y privadas vienen realizando, para atender la demanda de servicios de la población, aun no se está en capacidad de dar una respuesta sistemática, que impacte en el nivel de bienestar de la misma.

### **1.11.1 Causas económicas y sociales**

Dentro de los aspectos socioeconómicos, que inciden en el déficit habitacional sobresale, el desigual acceso a la vivienda, ya que depende fundamentalmente del nivel de ingreso familiar, el lugar de residencia y la pertenencia étnica. “Los niveles de pobreza es uno de los indicadores más relevantes en el déficit habitacional, la condición de pobreza de las familias está asociada al bajo nivel educativo, desnutrición y malas condiciones de salud, también define las características de mayor o menor precariedad de la vivienda y la calidad de vida del hogar. El déficit cualitativo afecta en mayor porcentaje a la población rural e indígena. La encuesta nacional de condiciones de vida –ENCOVI 2006- reporta una población de 12,987,829 y el 51% ósea 6, 625,892 están en la línea de pobreza de los cuales 1,976, 604, es decir el 30% están en situación de extrema pobreza, esto explica porque el 52% de la población total se ve afectada por no tener acceso a una vivienda digna. Esta situación se mantiene por la ausencia de una política social de Estado, fortalecida, de largo plazo, con un conjunto de directrices, orientaciones, criterios

y lineamientos dirigidos al desarrollo humano, es decir centradas en la reducción y eliminación de las inequidades sociales”.<sup>23</sup>

“Causas naturales del déficit habitacional; Guatemala es un país con alto riesgo sísmico, por la confluencia en su territorio de tres plataformas de la corteza terrestre (placas tectónicas); el volcanismo del país es otro riesgo sísmico y la vulnerabilidad para tormentas e inundaciones. El país tiene una larga historia de terremotos, por ejemplo el violento terremoto del 4 de febrero de 1976, con una cifra de muertes que alcanzó las 23,000 personas, que afectó el sistema productivo, la infraestructura vial y suministro de servicios, los efectos en la vivienda fueron devastadores, las viviendas destruidas superaron las 258,500 unidades”.<sup>24</sup>

Otro ejemplo más cercano, es el huracán Mitch, que ingresó a Guatemala el 12 de Noviembre de 1998, dejando innumerables pérdidas en el país. Los principales daños fueron en oriente, noroccidente, la costa sur y parte del centro. “Se estima que el fenómeno afectó 750,000 personas, los daños a las vías de comunicación fueron apreciables, un total de 121 puentes fueron afectados, se destruyeron sistemas de agua y letrinas. En relación a la vivienda las pérdidas se estimaron en ciento cincuenta millones (Q 150, 000,000.00)”.<sup>25</sup>

En conclusión, se puede decir que el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo afecta a la población que históricamente ha sido marginada, pues la estructura del Estado es excluyente, porque no ha impulsado una política nacional de vivienda

---

<sup>23</sup> **Ibid.** Pág. 101.

<sup>24</sup> **Ibid.** Pág. 103.

<sup>25</sup> **Ibid.** Pág. 105.

consistente con la realidad socioeconómica del país, que permita el aprovechamiento de los recursos y sea capaz de coordinar las acciones de los diferentes entes del sector vivienda, plantearlo como un proceso sostenible dentro de una política de Estado.

### **1.11.2 Situación del sector vivienda**

El sector vivienda, ha sido un sector que no ha logrado consolidarse y se presenta desarticulado, disperso y con un ente rector muy débil, que no ha podido establecer una coordinación efectiva entre las instituciones públicas y privadas, involucradas en el sector vivienda; y, si a esto se adiciona la falta de una política de Estado integral; y, de largo plazo que oriente las acciones del sector, se hace difícil enfrentar la problemática habitacional.

El marco legal que regula el sector vivienda se basa en dos instrumentos principales: Por un lado la Constitución de 1985, que estableció como obligación del Estado fomentar la construcción de vivienda popular, mediante mecanismos de financiamiento adecuado, para ponerlos al alcance del mayor número de familias; y, por otro lado la Ley de vivienda y asentamientos humanos (Decreto Legislativo 120-96), que establece las bases institucionales, técnicas y financieras para garantizar su acceso. Pero es hasta finales de 1996, que el proceso de fortalecimiento e institucionalización del sector vivienda, se inicia al concretarse, algunas de las soluciones propuestas en foros que se desarrollaron en los tres años anteriores, los principales fueron: V congreso de la construcción, seminario taller de la vivienda popular; tercer encuentro de instituciones de financiamiento y desarrollo habitacional de Centroamérica y Panamá y la reunión de -UNIAPRAV-I.

En estos se examinaron profundamente diagnósticos y propuestas para iniciar una política de vivienda, dentro de soluciones del desarrollo social con rostro humano, entre las que destacan están: La aprobación de la ley de vivienda y asentamientos humanos, que en principio debe garantizar a todas las familias guatemaltecas, el acceso a una vivienda adecuada. La firma de los Acuerdos de Paz, que abrieron espacios a la participación ciudadana, el diálogo y negociación entre Estado y sociedad civil, para promover el acceso a la vivienda a población en situación de pobreza. La promulgación de la política nacional de vivienda. Se crea la unidad para el desarrollo de la vivienda popular –UDEVIPO- para viabilizar la legalización de terrenos ocupados provenientes de fincas inscritas a favor del -BANVI-.

Se traslada el ente rector y supervisor del sector habitacional, al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas, adicionándosele, Vivienda y con esto se amplía su accionar. Se consolidó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda -FOGUAVI-, en su calidad de entidad de segundo piso para otorgar subsidio directo, y facilitar acceso a crédito. Se aprobó el reglamento de la ley de vivienda y asentamientos humanos y sus reformas.

### **1.11.3 Naturaleza jurídica**

La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda, nace o se deriva de la naturaleza misma de los derechos económicos y sociales. En ese orden de ideas, en la actualidad existe una gran polémica sobre la naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, principalmente por las implicaciones económicas que tal definición conlleva. Esto ha impedido, en muchas ocasiones, su identificación como derechos subjetivos y,

más aún, como derechos fundamentales. En efecto, gran parte de la doctrina y de la jurisprudencia los catalogan como meras directrices políticas, destinadas al legislador y a los gobernantes a la hora de adoptar programas y políticas públicas, pero nunca exigibles ante las instancias judiciales.

## **1.12 Evolución histórica del derecho de vivienda en el ámbito internacional**

### **1.12.1 La Carta Internacional de Derechos Humanos**

Para iniciar un estudio sobre derechos humanos, sin duda, el documento referencial es la Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La Declaración fue adoptada y proclamada por la Resolución 217A (III), de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948, está compuesta por 30 Artículos que no tienen obligatoriedad jurídica, aunque por la aceptación que ha recibido de los Estados miembros, poseen una gran fuerza moral.

Por su parte, ambos Pactos fueron aprobados por la Resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, entraron en vigor en momentos distintos, el PIDCP el 3 de enero de 1976 y PIDESC el 23 de marzo de 1976. Los mismos otorgan obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Según manifiesta Ochoa Ruíz, durante la conferencia de San Francisco “sí existió intención de elaborar un catálogo de los derechos y libertades merecedores de protección que formaran parte de la Carta. Pero, la labor no fue desarrollada en ese momento debido al temor a que no existiera acuerdo entre los Estados respecto a los derechos que habrían de ser protegidos”.<sup>26</sup>

Sin embargo, tras el establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos, se inició la preparación de una declaración, que habría de establecer los principios o normas generales que regirían en materia de derechos humanos y una convención, con el fin de definir los distintos derechos y las limitaciones que afectasen a su ejercicio, provista también de mecanismos de protección. El Artículo 25, párrafo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Con la aprobación del aludido documento, el derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido a toda persona y a su familia, como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado, también llamada calidad de vida, que debe estar

---

<sup>26</sup> Ochoa Ruíz, Natalia. **Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas**. Pág. 96.

al alcance de todo ser humano y que guarda relación con la satisfacción de necesidades materiales, sociales y psicológicas.

En la Declaración Universal en su Artículo 25, forma parte del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales que constituyeron una innovación en cuanto a la protección internacional de los derechos humanos.

“Sin embargo, es menester recordar que la elaboración del proyecto de Declaración, llevado a cabo por la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946 como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, no fue sencilla”.<sup>27</sup> En ese entonces, debieron enfrentar y superar no pocas dificultades originadas, especialmente, por el conflicto entre los países que constituyeron dos bloques, conocidos como este y oeste, quienes, respondiendo a sus tendencias políticas y económicas, formularon propuestas enfrentadas en todo momento.

Durán y Lalaguna destaca, que los países del Este, fueron los que protagonizaron la mayoría de las abstenciones señaladas, pues no estaban de acuerdo con el contenido de la Declaración, a la que consideraron “excesivamente individualista y que no tenía en cuenta de modo apropiado el aspecto social de la persona”.<sup>28</sup>

No obstante, a través de este instrumento es cuando se intenta dar un primer contenido sustantivo, a las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta de Naciones Unidas.

---

<sup>27</sup> Carrillo Salcedo, Juan Antonio. **Protección de los derechos humanos en el consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales.** Pág. 431.

<sup>28</sup> Duran y Lalaguna, Paloma. **La perspectiva de las Naciones Unidas en la protección de los derechos sociales.** Pág. 30.

“A pesar de todo lo mencionado, se ha de recordar que formalmente es una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que carece de valor jurídico obligatorio”.<sup>29</sup> No obstante, también se ha de exponer que la autoridad de la misma ha ido en aumento, hasta tal punto, que como manifiesta Ruíz Jarabo. “Ha alcanzado un éxito difícil de encontrar en la historia del derecho internacional”.<sup>30</sup>

Ahora bien, en cuanto al contenido de la Declaración, conviene destacar lo establecido por el Artículo 22, pues contribuye a la caracterización de los derechos económicos, sociales y culturales, diciendo que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. “De esta forma queda evidenciado que corresponde primordialmente al Estado, según los recursos que disponga, garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a sus ciudadanos y, en caso necesario, recurrir a la cooperación internacional para lograrlo”.<sup>31</sup>

Por otra parte, es imprescindible señalar que durante el estudio de la aprobación de la declaración, el Artículo 25 fue examinado junto al Artículo 3, del mismo documento que trata el derecho a la vida, uno de los más importantes del catálogo actual de derechos humanos. El reconocimiento del derecho a la vida ocasionó importantes discusiones en

---

<sup>29</sup> **Ibid.** Pág. 34.

<sup>30</sup> Ruíz Jarabo, Dámaso. **Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la comunidad Europea.** Pág.158.

<sup>31</sup> Oraá, Jaime y Gómez Isa, Felipe. **La Declaración Universal de Derechos Humanos.** Pág. 49.

torno a tres aspectos: la pena de muerte, el aborto y la inclusión de elementos de carácter material en la definición del derecho a la vida. Si bien, los dos primeros aspectos señalados son muy importantes, me referiré al tercer campo de debate porque incumbe particularmente a este análisis. Tal es así que los cuestionamientos trataron en determinar qué amplitud habría de tener el derecho a la vida. Por un lado se pretendía incluir únicamente aspectos de carácter formal y, por otro lado, se deseaba complementar con elementos de carácter material.

Sin embargo, la propuesta no fue aceptada mayoritariamente, circunstancia que ha recibido no pocas críticas. Entre las más interesantes se encuentran las que manifiestan que “no se puede concebir el derecho a la vida como un derecho meramente formal, sino que el derecho a la vida hay que completarlo con el derecho a un nivel de vida adecuado”.<sup>32</sup> Y que “existe una indivisibilidad, en el derecho a la vida, entre los elementos jurídicos, de una parte, y los elementos materiales y económicos, de otra”.<sup>33</sup>

“En este estado de cosas, y habiendo trascurrido ya muchos años desde la Declaración, no se puede sino lamentar que los intereses políticos y económicos hayan resultado más fuertes que las propuestas sociales que se formularon y en las que se percibe una extraordinaria visión del verdadero alcance de la dignidad humana. De todos modos, la trascendencia del instrumento señalado es indiscutible, ya que los países democráticos lo han tenido como un referente obligado para su derecho constitucional”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> **Ibid.** Pág. 63.

<sup>33</sup> **Ibid.** Pág. 63.

<sup>34</sup> Biglino Campos, Paloma. **Acerca de la declaración universal de derechos humanos y su importancia para el desarrollo de la cultura del derecho.** Pág. 34.

El documento básico de protección de los derechos sociales es, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. En cuanto a sus antecedentes, “Inicialmente, el mismo se refería exclusivamente a los derechos civiles y políticos y posteriormente, cuando la Asamblea General declara la indisolubilidad en el goce de ambos grupos de derechos, se decidió la inclusión de los económicos, sociales y culturales”.<sup>35</sup>

“En tal sentido, se propusieron diversos mecanismos para la vigilancia y control del cumplimiento de los derechos previstos en los Pactos. La idea original planteaba crear dos Comités y mientras que en relación al Pacto de Derechos Civiles y Políticos la moción tuvo un gran apoyo, no fue así en cuanto al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La diferencia principal radica en el tipo de obligaciones que los Estados asumen y, por tanto, en los mecanismos de protección que podrían ser aplicados. Para los derechos civiles y políticos se exigen resultados y para los derechos económicos, sociales y culturales se reclama un determinado comportamiento”.<sup>36</sup>

Al final, la disponibilidad de recursos y la política económica y social del país, son los aspectos a ser tomados en cuenta, para la realización de los derechos sociales. Esta circunstancia muestra el menoscabo, al que se ha sometido a los derechos sociales. “Imperó la tradicional diferencia que se hace entre los derechos llamados de primera y segunda generación, dando ventaja a los primeros, que son considerados de aplicación

---

<sup>35</sup> Ruiloba Alvaríño, Julia. **Los pactos internacionales de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966**. Pág. 118.

<sup>36</sup> Ochoa Ruiz. **Ob. Cit.** Pág. 49.

inmediata, mientras que, para los segundos, los mecanismos de protección son necesariamente más relajados”.<sup>37</sup>

Asimismo, consagra, al igual que la Declaración Universal, el derecho de las personas y el de las familias a un nivel de vida adecuado y para el cual son considerados diversos criterios, tales como el de alimentación, vestido y vivienda adecuados. El Artículo 11, párrafo 1 señala: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas, para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Con esta redacción, casi idéntica a la del Artículo 25 de la Declaración Universal, se presenta la misma incógnita: “¿qué parámetro ha de utilizarse para determinar el nivel de vida adecuado? No obstante, hay quien considera este Artículo como uno de los más emblemáticos en el Pacto, debido a que protege bienes que en 1966 no eran considerados derechos sino necesidades básicas de las personas”.<sup>38</sup>

El citado Artículo no confiere directamente derechos al individuo, como sucede en el caso de los derechos civiles y políticos, sino que los hace depender del cumplimiento de la obligación impuesta al Estado de adoptar medidas adecuadas para conseguir el goce efectivo de los derechos. “Asimismo, este objetivo no tendrá una aplicación inmediata,

---

<sup>37</sup> **Ibid.** Pág. 63.

<sup>38</sup> Durán y Lalaguna. **Ob. Cit.** Pág. 42.

sino que será alcanzado de forma progresiva dependiendo de los recursos disponibles por el Estado Parte. Por tanto, ante estas dos condiciones se destaca la importancia del buen desarrollo de las políticas estatales para lograr el pleno disfrute del derecho. Es decir, el resultado positivo de las actuaciones de los Estados es imprescindible, así como el progreso de su organización y de su calidad planificadora, para hablar de total efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales”.<sup>39</sup>

### 1.12.2 Algunas observaciones

“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), son derechos humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la alimentación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la educación, la cultura, el agua y el medio ambiente. Los DESC constituyen la base esencial para la supervivencia de las personas y, en concreto, para alcanzar un nivel de vida adecuado y una vida digna en la que puedan satisfacer sus necesidades básicas y desplegar al máximo sus capacidades. Asimismo, los DESC se vinculan con otras cuestiones fundamentales, por ejemplo, se relacionan con la autonomía, en tanto que garantizan las condiciones materiales que hacen posible a cada persona el ejercicio real de sus libertades. Por otro lado, la plena realización de los DESC tiende a reducir las desigualdades y asimetrías que existen entre los miembros de la sociedad y, por lo tanto, juegan un papel clave en asegurarles una igualdad sustantiva y no meramente formal. Los DESC fortalecen también los cimientos necesarios para que todas las personas puedan participar en los diversos espacios de decisión sobre las cuestiones que les

---

<sup>39</sup> Martí De Vesés, Carmen. **Normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales**. Pág. 192.

afectan, vigorizan a la democracia y evitan así que la misma sea un concepto vacío, especialmente para aquellas personas que carecen de lo indispensable para vivir con dignidad”.<sup>40</sup>

## **1.13 Otros instrumentos universales de derechos humanos**

### **1.13.1 Los convenios internacionales**

En otros instrumentos internacionales también se pueden observar diversas disposiciones relacionadas con el derecho a la vivienda. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969 y, es el texto de derechos humanos de Naciones Unidas más ampliamente ratificado.

A través de este instrumento los Estados se han comprometido, a eliminar la discriminación racial en todas sus formas; y, garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, particularmente en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda. El Artículo 5, apartado iii) señala que: “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el Artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico,

---

<sup>40</sup> Sandoval Terán, Areli. **Los derechos económicos, sociales y culturales: exigibles y justiciables.** Pág. 9.



particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: ... iii) El derecho a la vivienda”.



## CAPÍTULO II

### 2 Análisis de la legislación nacional en cuanto al derecho de vivienda

#### 2.1 Antecedentes constitucionales sobre el derecho de vivienda

En países como Guatemala, el problema para satisfacer las necesidades básicas es muy complejo, tomando en cuenta la alta demanda de vivienda, infraestructura y equipamiento, provocada por la migración del área rural a centros urbanos, así como los desastres naturales (terremotos, inundaciones, etc.), y el conflicto armado. “Aproximadamente, el 50% de viviendas en el área metropolitana de Guatemala y el 80% de viviendas del área rural, habitan en condiciones deficientes; principalmente en cuanto a inseguridad en la tenencia de la tierra, el hacinamiento y deterioro o precariedad de las viviendas y la falta de acceso a servicios básicos de infraestructura y equipamiento social. Existe en el país un déficit de 1,050,000 viviendas, de las cuales 360,000 corresponden a viviendas nuevas y 690,000 a mejora de viviendas. En las áreas rurales, al menos el 80% personas habitan en comunidades de baja densidad poblacional con viviendas en deterioro y algunos palomares, asentamientos precarios y viviendas dispersas que no poseen condiciones aceptables para el mantenimiento de la salud física y mental, ni para el desarrollo de las actividades familiares y productivas”.<sup>41</sup>

“La vivienda es el lugar en donde habitan una o varias personas, también se le conoce como la casa. A la vivienda también se le define como el conjunto de ambientes creados

---

<sup>41</sup> Acevedo Quintanilla, Dafné Adriana. **Programa habitacional para la población desarraigada, proyectos piloto en Ixcán y Barillas, comisión nacional para la atención de repatriados, refugiados y desplazados.** Pág. 39.

para satisfacer a un grupo de personas (familia) la necesidad de alojamiento e interacción, bajo normas de higiene, intimidad, comodidad y seguridad”.<sup>42</sup>

A continuación se presentan términos utilizados para definir la vivienda en sus modalidades:

- a. Vivienda rural: está basada en la arquitectura popular, no se debe entender a ésta como la destinada a masas o grupos marginados, sino como la arquitectura que surge como respuesta a las necesidades y posibilidades de sus usuarios. Ésta arquitectura aplica técnicas y características que obedecen, en principio al medio en el que se encuentra (rural o urbana), a una función y un uso especial, al medio sociopolítico en el que se desarrolla al estrato socioeconómico.
- b. Vivienda vernácula: ésta se encuentra dentro de la vivienda rural, la cual es una identificación autóctona, y tradicional, que deviene como respuesta a la necesidad, de la carencia de vivienda. Las siguientes características la identifican:
  - Es construida por los propios moradores.
  - El conocimiento es transmitido de padres a hijos.
  - Utiliza recursos del medio.
  - Busca la adaptación e integración del ser humano al medio ambiente, y
  - Resiste a un largo período de pruebas y ajustes para mejorarla.

---

<sup>42</sup> Gómez, Javier. **Conceptos tomados del documento: Estrategias de planificación de los asentamientos humanos para población desarraigada.** Pág. 39.

- c. Vivienda adecuada: Es la que se construye en un lote, con características de tenencia legalmente asegurada, disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, proximidad a fuentes de trabajo y equipamiento, la cual puede ser pagada por su requirente, es habitable y se adaptada a la diversidad geográfica y a la identidad cultural del beneficiario.

## **2.2 La vivienda dentro de los Acuerdos de Paz**

En el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, por el enfrentamiento armado, firmado entre gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se tomó con mucha importancia el tema de reasentamiento y vivienda.

## **2.3 La vivienda en Guatemala**

Más de dos millones y medio de viviendas, son necesarias para solucionar el déficit habitacional existente en Guatemala en la actualidad. Las personas más afectadas son aquellas de menores ingresos, quienes no encuentran alternativas ni opciones, que les permita adquirir una casa que reúna las condiciones mínimas para vivir con dignidad. La situación es preocupante especialmente cuando inicia el invierno, porque la existencia de cientos de asentamientos humanos ubicados en áreas de riesgo, sin condiciones para ser habitables los vuelve vulnerables al clima; y, otras amenazas que les pueden costar incluso la vida. La historia se repite año con año, los deslaves arrastran viviendas a los barrancos donde mueren muchos inocentes, la mayoría esperando la ayuda del gobierno; sin embargo, no se impulsan políticas positivas orientadas a resolver este

problema. Según datos del Instituto Nacional de Estadística “INE” en el 2008: “Actualmente existen 600,000 casas que no reúnen las condiciones mínimas para ser habitables, conviviendo 4.8 personas por habitación”.

El precio aproximado de una casa tipo “B” es desde cien mil quetzales (Q. 100,000.00), que incluso puede ser hasta de doscientos mil quetzales (Q.200,000.00), para calificar a un crédito de 5 años, tendría que pagar aproximadamente cincuenta y cinco mil quetzales (Q. 55,000.00) y, si es financiado a 20 años, esto aumentaría a trescientos cincuenta y cuatro mil quetzales (Q. 354,000.00), pagando el doble o el triple del valor original de la casa. Para un crédito hay que tomar en cuenta que los bancos del sistema nacional, necesitan valores que puedan respaldar el crédito, o un salario alto que cubra más de tres de las cuotas, si estos no existen, tampoco calificará para que se le otorgue ningún financiamiento. El derecho humano a la vivienda se encuentra respaldado, con la idea de la dignidad humana y el valor de la seguridad. La Constitución de la República de Guatemala, menciona en el Artículo 105, que “El Estado a través de la entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo adecuados sistemas de financiamiento que permitan, atender los diferentes programas para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas; y, que llenen las condiciones de salubridad”. En la actualidad gobierno plantea una política integral de vivienda, orientada a reducir el déficit habitacional existente y enfocada a las personas de menores ingresos.

En el área rural y en la ciudad las viviendas improvisadas, carecen de servicios como agua, energía eléctrica y drenajes, exponiendo a quienes las habitan a enfermedades,

los materiales que utilizan para la construcción de las mismas son cartón, lámina, piedras, bajareque, pedazos de madera, que no los protegen de las inclemencias del tiempo así como no les brindan la seguridad habitacional necesaria.

El gobierno debe de tener en cuenta lo complejo de esta situación, ya que el derecho de vivienda, es inalienable para todos los seres humanos, debiendo implementar políticas de estado y no de gobierno, para que las familias puedan adquirir un terreno con vivienda, con todos sus servicios a bajo costo, esto permitirá elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, creando una nueva visión de futuro para las personas que creen, que obtener una vivienda propia y en buenas condiciones es solamente un sueño inalcanzable.

La vivienda es un derecho humano reconocido, y respaldado a nivel nacional e internacional, ya que este dignifica a la persona y le brinda seguridad. En Guatemala el Artículo 105, de la Constitución Política de la República de Guatemala, menciona que el estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas que llenen las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que cumplan con los requisitos anteriores.

Existen tratados internacionales que han sido firmados y ratificados por Guatemala como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, Artículo 11, numeral primero, que afirma que los Estados partes en el Pacto, reconocen el derecho de toda persona a

un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo para este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

## **2.4 Antecedentes constitucionales sobre el Derecho de vivienda**

### **2.4.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

Entre los mandatos constitucionales aplicables a la vivienda, encontramos que el Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia y que este, a través de entidades específicas apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender diferentes programas, según el Artículo 105. Pero es en el Artículo 119 inciso g) donde hace referencia al fomento de construcción de vivienda popular “Fomentar con prioridad la construcción de vivienda popular, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad”.

Cuando se analiza el problema de vivienda es necesario tomar en cuenta, en primer lugar las diversas formas de producirla, tales como: promoción inmobiliaria capitalista, producción por encargo y autoconstrucción. En segundo lugar se pueden distinguir diversos mercados de la vivienda: privado con fines de lucro, el estatal y el privado con financiamiento estatal, mientras que para los sectores de escasos recursos económicos

están los submercados, palomares o viviendas en alquiler, fraccionamiento ilegal, asentamientos precarios o vivienda mínima con subsidio pero necesita la propiedad de la tierra. Hacer operativas estas normas constitucionales ha enfrentado problemas, por falta de voluntad de los gobierno de turno, que no consideran, dentro de un marco de desarrollo sostenible, objetivos, métodos y estrategias, que funcionen en un todo coherente con las aspiraciones económicas y sociales de la población.

#### **2.4.2 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos**

Teniendo en cuenta que antes de 1995, las intervenciones públicas, en el sector vivienda han evidenciado la ausencia de políticas y de instituciones eficientes, para atender las necesidades de los sectores de bajos ingresos para acceder a una vivienda adecuada y para paliar esta situación, el Congreso de la República promulgó la ley de vivienda y asentamientos humanos (Decreto 120-96) publicada en el diario oficial de fecha 23 de diciembre de 1996.

En los considerandos de esta ley, se reconoce que la vivienda además de ser un derecho humano fundamental, contribuye a crear condiciones para elevar el nivel de vida y seguridad jurídica de la familia, reconociendo también la elevada carencia de una vivienda adecuada, (En esta ley el Artículo 4 inciso d se define como: el área construida con fines habitacionales que llena las características de seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamiento comunitario), de las familias de bajos ingresos, por lo tanto, resulta indispensable estructurar el sector a fin de dar una respuesta oportuna a la problemática habitacional.

La ley aunque no responde totalmente a una política nacional de vivienda integral, reconoce la importancia de planificar sobre la base de planes de desarrollo y regulación municipal, protección y saneamiento ambiental, en coordinación con los municipios y otras instituciones. Para estos fines, la ley designa un ente rector (primero en el Ministerio de economía y luego en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda), al que asigna las siguientes funciones: formulación de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos, coordinación de instituciones públicas y privadas para ordenar y regular los asentamiento humanos; gestión de los recursos necesarios para financiar la vivienda con subsidio; aplicación de tecnología que reduzca los costos y mejoren la calidad de la urbanización, construcción de infraestructura y el equipamiento comunitario y modernización de los sistemas de titulación de terrenos ocupados para fines habitables.

No obstante las especificaciones en la ley de vivienda y asentamientos humanos, en los temas de planificación habitacional y el ordenamiento territorial, no han sido contempladas ni por el gobierno central, ni por los gobiernos locales.

Una primera conclusión a la que se llega, es que a pesar de contar con un marco legal relativamente firme, al no estar institucionalizado, se ha dificultado el avance en el fortalecimiento y la regulación de las acciones del Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil en materia habitacional.

## **2.5 Elementos generales de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos**

La política nacional de vivienda y asentamientos humanos, es el producto de consensos que se llevaron a cabo, desde que, por iniciativa de la sociedad civil en el año 2001, se establecieron los requerimientos relacionados con el sector y se plantea como una política de Estado que se promulgó mediante el Acuerdo Gubernativo 163-2004.

## **2.6 Período anterior a la Constitución de 1945**

En el período anterior a la constitución de 1945, existieron varios estatutos y actas constitutivas de carácter constitucional tales como:

- El Estatuto de Bayona de 1808.
- La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- La Constitución de la República Federal de Centro América de 1824.
- Acta Constitutiva de la República de Guatemala promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1851.
- Acta Constitutiva de la República de Guatemala promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1879.

A pesar de existir varios estatutos de carácter constitucional en ningún cuerpo legal, se hace mención alguna de los derechos sociales y culturales, y menos aún del derecho a la vivienda, esto debido a que no existían problemas tan graves de vivienda, y no habían nacido los derechos humanos en general.

## 2.7 Constitución de 1945

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1945, estatuye respecto del derecho a la vivienda lo siguiente:

Artículo 67. Se fomentará la construcción de viviendas baratas y colonias para trabajadores. La administración pública dictará medidas tendientes a que las viviendas de los trabajadores indígenas en fincas rústicas, formen aldeas dentro de la misma propiedad, con el objeto de que aquéllos disfruten de los beneficios culturales y sanitarios de los centros urbanizados.

Como se puede analizar, dicho cuerpo legal establece como obligación del Estado de Guatemala la construcción de viviendas baratas, es decir de viviendas que estén al alcance de las personas con menos recursos económicos todo ello con el fin lograr prever el déficit habitacional que se pronosticaba.

Artículo 137. Corresponde al Presidente de la República: ... 22. Velar por el saneamiento del territorio de la República, poniendo especial atención en las enfermedades endémicas y epidémicas, y mejorando las condiciones higiénicas de las viviendas rurales y urbanas.

En cuanto a las obligaciones del Presidente del Ejecutivo únicamente estaba obligado a velar por las condiciones de las viviendas en cuando a su higiene.

## **2.8 Constitución de 1956**

Promulgada el 2 de febrero de 1956 estatuye respecto del derecho a la vivienda lo siguiente:

Artículo 117. El Estado fomentará, la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores y velará por que llenen las condiciones necesarias de salubridad.

Como es evidente, hace referencia también a viviendas más baratas con el fin de que las personas con escasos recursos o de recursos limitados tengan acceso a una casa para su vivienda digna.

También hace referencia a las obligaciones del Presidente de la República en cuanto al derecho a la vivienda, sin embargo únicamente se procura la higiene de las mismas.

Artículo 168. Son funciones del Presidente de la República: ... 25. Velar por la conservación y mejoramiento de la salud de los habitantes de la nación, y atender de manera especial al saneamiento de su territorio, a la lucha contra las enfermedades endémicas y epidémicas y contra el alcoholismo, al mejoramiento de las condiciones higiénicas de la vivienda urbana y rural, y procurar más provechosos sistemas de nutrición.

## **2.9 Constitución de 1965**

Respecto del derecho a la vivienda, la Constitución Política establecía en su Artículo 115, lo siguiente:

Artículo 115. El Estado velará porque las viviendas de los trabajadores sean adecuadas y llenen las condiciones necesarias de salubridad. Fomentará la construcción de casas y el establecimiento de colonias para trabajadores.

En este caso ya no se establece lo referente a viviendas baratas, sino que, las que los trabajadores tengan sean adecuadas nada más, es decir que el Estado deja de preocuparse, por así decirlo, de tener la obligación de proveer de viviendas baratas a la población con las condiciones de habitabilidad.

Artículo 125. En esta materia son obligaciones fundamentales del Estado, según el Numeral 6: Auspiciar la construcción de viviendas para que el mayor número de guatemaltecos las adquieran en propiedad. En el Artículo mencionado el Estado retoma su obligación social de la vivienda, con la finalidad de que el mayor número de guatemaltecos tenga una casa para poder vivir dignamente como ser humano.

Artículo 126. El Estado promoverá el desarrollo agropecuario del país, para cuyo efecto deberá fomentar y apoyar a las empresas agrícolas y pecuarias que exploten racionalmente la tierra y contribuyan al progreso económico y social. Asimismo deberá realizar programas de transformación y reforma agraria, proporcionando a los campesinos, pequeños y medianos agricultores, los medios necesarios para elevar su nivel de vida y los que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional. Estos programas serán regulados por la ley de la materia y se basarán en los siguientes principios fundamentales: ... 9. Protección preferente a los campesinos, y a los pequeños y medianos agricultores mediante una política rural tendiente a dotarlos de tierras,

viviendas, educación, salubridad y todo cuanto permita elevar su nivel de vida y el de sus familias.

## **2.10 Constitución de 1985**

En cuanto a la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, se establece lo referente al fomento y protección del derecho a la vivienda lo siguiente:

Artículo 67. Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Como se hace mención en el presente caso, el Estado de Guatemala deberá proteger el patrimonio familiar además de la vivienda popular, ya que dicha protección es especial en todo caso.

Artículo 105. Vivienda de los trabajadores. El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores.

Artículo 119. Obligaciones del estado. Son obligaciones fundamentales del Estado: ... g)

Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativas, el sistema de tenencia podrá ser diferente.

Como se ha establecido, las obligaciones fundamentales del Estado son el fomento de la construcción de viviendas populares, es decir, al alcance del mayor número de población posible y a bajo coste para el adquiriente. Dicha política el Estado de Guatemala la debe cumplir a través de una normativa que desarrolle dicha obligación. Por todo lo anterior se hace imperante el estudio de otras normas no de carácter constitucional para establecer la forma en la que el Estado de Guatemala cumple o pretende cumplir sus obligaciones.

## **2.11 Enumeración clasificada de las leyes que regulan el derecho de vivienda**

### **2.11.1 Código Municipal y su interés social sobre el derecho de vivienda**

La única normativa que obliga de cierta forma a la Municipalidad, a intervenir en el desarrollo de viviendas para atender el derecho a esta, se encuentra regulado en el Artículo 36 del Código Municipal decreto 12-2002, del Congreso de la República el cual establece que:

Artículo 36. Organización de comisiones. En su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter

obligatorio las siguientes comisiones: numeral 3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda.

Con ello se puede observar que las municipalidades, están obligadas a organizar lo referente a las viviendas, mediante comisiones para tal caso, mas no a velar o proporcionar una vivienda, sino a tratar de que la población tenga acceso a dicho derecho de forma digna.

### **2.11.2 Ley de Vivienda y sus instrumentos legales para el apoyo de las personas necesitadas de vivienda**

La Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República, nace a raíz de la obligación del Estado de Guatemala concebida en el Artículo 105 constitucional, en el entendido de que es obligación fundamental del Estado fomentar con prioridad, la construcción de viviendas populares mediante sistemas de financiamiento adecuados, a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfrute en propiedad.

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales forma parte del ordenamiento jurídico guatemalteco y en el Artículo 11 indica: "Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada. Además se establece que los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho".

También tomando en cuenta que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, es uno de los Acuerdos de Paz, que se incluye en los acuerdos de Estado, en la literal D de la Sección II, indica: "De acuerdo con el mandato constitucional

se reconoce la necesidad de llevar a cabo una política de fomento de la construcción de vivienda popular, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto de que con prioridad el mayor número de familias guatemaltecas la disfruten en propiedad. Para ello el gobierno se compromete a:

- a. Llevar a cabo una articulación con políticas de ordenamiento territorial, planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental,
- b. Actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad de la vivienda".

Entre los instrumentos legales para el apoyo de las personas, que carecen de vivienda; y, que no cuentan con los recursos necesarios para ello, se pueden mencionar:

El Artículo 39. Promoción de materiales de bajo costo. El ente rector de la vivienda promoverá la celebración de acuerdos y convenios, con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios preferenciales.

Asimismo, promoverá la celebración de convenios para el otorgamiento de asesoría y capacitación a los adquirentes de materiales, para el uso adecuado de los productos sobre sistemas constructivos y prototipos arquitectónicos.

Respecto de las poblaciones más vulnerables se puede tomar en cuenta, como herramientas de apoyo las siguientes:

#### Artículo 43. Apoyo a poblaciones vulnerables:

Las políticas y programas dirigidos al estímulo y apoyo de la producción social de vivienda y a la vivienda de las comunidades rurales e indígenas, deberán:

- a. Reconocer y atender a las comunidades rurales e indígenas, con tecnología apropiada y adaptada a sus propias características culturales, respetando sus formas de asentamiento territorial y favoreciendo los sistemas constructivos acordes con el entorno bioclimático ambiental de las regiones, así como sus modos de producción de vivienda.
- b. Atender preferentemente a los grupos vulnerables, marginados o en situación de pobreza y extrema pobreza.
- c. Ofrecer apoyos y asistencia técnica, social, jurídica y financiera que combine el ahorro, el crédito y el subsidio con el trabajo de las familias beneficiadas en los distintos tipos y modalidades de vivienda.
- d. Considerar la integralidad y progresividad en la solución de las necesidades habitacionales, con visión de mediano y largo plazo, continuidad y complementariedad de la asistencia integral y de los apoyos materiales o financieros que se les proporcionen.
- e. Focalizar preferentemente a la mujer sostén de la familia, en las acciones de fomento y apoyo, otorgándoles el apoyo crediticio y de subsidio.
- f. Atender las distintas formas legales de propiedad y posesión de la tierra, ya sean en tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no, adecuando los diversos instrumentos y productos financieros al efecto.

### **2.11.3 Ley Preliminar de Urbanismo y su relación con la Ley de Vivienda**

La Ley Preliminar de Urbanismo nace a raíz de que la expansión constante de las ciudades, sin ninguna clase de control en su desplazamiento, lo cual crea una serie de problemas que deben evitarse a futuro, dictando las medidas adecuadas e indispensables, para que el desenvolvimiento de las poblaciones se lleve a cabo, siguiendo los lineamientos y criterios más modernos en materia de urbanismo; teniendo por objeto el establecimiento de las normas preliminares que las municipalidades de la república, deberán poner en práctica en el estudio del plan regulador de su jurisdicción, así como los trabajos iniciales básicos que ayuden a resolver en forma técnica, los problemas que se presentan en el desarrollo de la planificación urbanística de las poblaciones, dentro de las áreas de influencia urbana que se delimiten.

Dicha ley se relaciona con la ley de vivienda en cuanto, a que establece los límites jurisdiccionales de cada municipio; y, por tanto la competencia de cada municipio en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, dentro de la jurisdicción que les corresponde a cada cual.

### **2.11.4 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos**

La ley de la Vivienda y asentamientos Humanos decreto 120-96 del Congreso de la República de Guatemala, nace con el fin que le señala la Constitución Política de la República de Guatemala, de procurar el bienestar de la familia, el Estado debe lograr que las familias guatemaltecas disfruten de una vivienda adecuada, para lo cual es necesario crear el marco legal, que oriente las acciones y permita la participación

conjunta de las instituciones; y, de los sectores sociales ya que la vivienda, además de ser un derecho humano fundamental, contribuye a crear condiciones favorables para elevar el nivel de vida y seguridad jurídica de la familia, por lo que debe concebirse como un componente integrado y coordinado de la política de desarrollo nacional.

Dicha ley tiene por objeto apoyar, fortalecer, fomentar y regular las acciones del Estado y los habitantes de la república, con el fin de desarrollar el sector vivienda y asentamientos humanos para establecer las bases institucional, técnica y financiera, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional digna y adecuada.

#### **2.11.5 Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas**

La presente ley nace a raíz de la imperativa necesidad del fomento de la construcción de viviendas, para poder aligerar la molesta situación de su carencia; dicha ley da vida a una institución con personalidad jurídica, descentralizada y con un patrimonio propio, cuya forma de operar es por medio del sistema de hipotecas constituidas en garantía de préstamos, los cuales son otorgados por las entidades encargadas.

Esta institución promueve la inversión de capitales, que financien la vivienda a largo plazo, lo que resulta siendo una gran desventaja, ya que la necesidad de vivienda va en crecimiento cada día y está llegando a niveles tan altos, que para su control, se necesita que la presente institución se apoye de nuevas normativas, ya que dicha institución no abarca en su totalidad el problema de la carencia de vivienda.

Teniendo en cuenta de que el Estado tiene la obligación legal y moral, de procurar por todos los medios que los guatemaltecos gocen del privilegio de contar con un adecuado



medio donde vivir, lo que significa un incremento efectivo de la construcción de viviendas de todo tipo, a efecto de que estén al alcance de todas las clases sociales que conforman el conglomerado del país, se hace necesario que la normativa actual, vaya de la mano con nuevas normas legales para poder brindar soluciones, que solvante el déficit habitacional en el país.





## CAPÍTULO III

### **3. Análisis del proyecto de ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social en Guatemala**

#### **3.1 Análisis**

El modelo de desarrollo del proyecto de ley en mención, ha sido tomado de otras legislaciones, en donde ha surtido efectos positivos en la reducción del déficit habitacional; por lo que desde una perspectiva optimista y aplicada a la realidad de Guatemala, este proyecto encuadra de buena manera, con la realidad nacional del país, para aminorar el déficit habitacional que padece desde hace años atrás.

En Guatemala se pueden establecer tres grandes segmentos poblacionales:

- a. El segmento alto, que compra una vivienda al contado o con financiamiento bancario;
- b. El segmento medio, que adquiere una casa (financiada), con el apoyo del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).
- c. Familias que tienen o no un trabajo, pero que no les alcanza para hacerse de una vivienda. Es precisamente aquí, donde ésta ley sería de gran apoyo, porque ayudaría a la mayor parte de las familias que teniendo trabajo no pueden adquirir su vivienda.

También existe otro segmento que carece de ingresos económicos permanentes, que no tienen acceso a créditos bancarios para adquirir una vivienda. Sin embargo, en este caso

pueden acceder a un techo, por medio del Fondo para la Vivienda (FOPAVI), antes Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). Este segmento no sería atendido por el proyecto de ley de interés preferencial.

### **3.2 Forma de operar de la ley**

- Todos los casos serían aprobados por el FHA. Y los beneficiarios también gozarían del seguro de desempleo, que cubriría hasta seis cuotas o mensualidades (hasta que encuentren otro empleo), seguro de vida y discapacidad.
- El valor máximo de la vivienda a financiar sería de doscientos cincuenta mil quetzales (Q. 250,000.00).
- Si la tasa de interés del crédito bancario es del ocho por ciento anual, el beneficiario sólo pagará el cuatro por ciento durante los próximos años.
- El otro cuatro por ciento lo absorbería el Estado, pero no de manera directa, sino que los bancos se descontarían ese porcentaje del pago que anualmente hacen del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- En realidad, el Estado recibiría mucho más que ese (ISR), que dejaría de cobrarle a los bancos, ya que aumentaría sus ingresos por medio del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en materiales de construcción y contratos por parte del constructor, además del Impuesto Sobre la Renta al constructor y, las municipalidades, también aumentarían la recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).

- Adicionalmente, este modelo de tasa preferencial, incentivará el empleo pues miles de trabajadores del sector construcción tendrían más ingresos y, a su vez, impulsarían otras actividades productivas del país.

La propuesta de ley también ha sido presentada al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); Asociación Bancaria de Guatemala (ABG) y al Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), instancias que han manifestado su respaldo junto con el representante del ejecutivo.

### **3.3 Perfil del beneficiario**

De conformidad con el proyecto de ley, estos son algunos requisitos para el beneficiario:

- Ser guatemalteco.
- Constituir un matrimonio o unión de hecho.
- Se beneficiará a las madres y los padres solteros, las madres y los padres viudos, las personas de la tercera edad y aquellas con capacidad diferenciada.
- Demostrar carecer de vivienda propia como persona individual o con un núcleo familiar.
- Que el inmueble a adquirirse cuente con los servicios básicos mínimos para gozar de una vivienda digna.
- El bien inmueble tiene un área máxima de ciento veinte metros cuadrados de terreno, y ochenta metros cuadrados de construcción.
- Estudio socioeconómico, elaborado por el FHA o las aseguradoras y afianzadoras.

- El crédito deberá ser garantizado con hipoteca, cédulas hipotecarias o mediante títulos que garanticen la obligación

### 3.4 La vivienda en el derecho comparado

“En Europa, el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a aquellas familias de rentas bajas o a ciertos grupos vulnerables, ha dado lugar a una particular combinación de la intervención pública, y del mercado dando forma a un stock de viviendas sociales con diferencias considerables entre cada uno de los países, reflejando sobre todo conceptualizaciones diferentes sobre el significado de la vivienda social”.<sup>43</sup>

Las orientaciones de la política de vivienda en España, han capacitado el acceso a la propiedad a una amplia capa de población, reforzando el sector inmobiliario sin priorizar la generación de un parque de vivienda social, disponible para atender las necesidades de vivienda de algunos colectivos.

En la mayoría de los países europeos, la construcción masiva de viviendas sociales, principalmente de alquiler público, se llevó a cabo después de la segunda guerra mundial con el fin de proporcionar alojamiento a familias de bajos ingresos.

Desde ese período, los sistemas de vivienda han sido desarrollados y transformados por cada país de acuerdo con su propia trayectoria sociopolítica, con las peculiaridades de promotores y constructores de vivienda, con las características de las familias o de los

---

<sup>43</sup> Stephens, M.; Elsinga, M. y Knorr Siedow, T. **The privatisation of social housing: Three different pathways**. Pág. 105.

grupos sociales y con sus prioridades de política de vivienda. A pesar de esta diversidad, se pueden identificar algunas tendencias comunes:

- “Aumento de la vivienda en propiedad. El porcentaje de vivienda en propiedad se incrementó a principios del año 2000, en la mayoría de los países europeos en comparación con la situación a principios de los años ochenta. En términos generales, se detecta en toda Europa una caída en relación con el tamaño y la calidad de las viviendas de alquiler”.
- Cambios en la titularidad de la vivienda en alquiler. La vivienda en alquiler ha perdido importancia relativa, cambiando su forma predominante: mientras que después de la Segunda Guerra Mundial la principal forma de prestación de alquiler era el alquiler social, los mercados de alquiler privado han adquirido una importancia creciente en Europa desde la década de 1980 en detrimento del alquiler público.
- Aumento del precio del alquiler. En términos relativos, las rentas del alquiler han aumentado mayoritariamente (excepto en los casos de Portugal y Dinamarca), a largo plazo debido, principalmente, al aumento en el coste de la tierra para la construcción, al coste de los servicios de vivienda y al desarrollo de mejoras de calidad, siendo la renta real menos cíclica que el precio de la vivienda, ya que las fluctuaciones suelen estar vinculadas a las reformas normativas y son menos sensibles a la especulación o los ciclos macroeconómicos”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Pág. 106.

### **3.5 Reducción de programas para facilitar el acceso a la vivienda de modo general**

En la mayoría de los países se ha producido una disminución en los programas sociales, dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda: el sector del alquiler privado ha surgido como una alternativa a la vivienda social. Las ayudas generalistas al acceso a la vivienda se han transformado en programas, dirigidos a ciertos colectivos considerados prioritarios como, por ejemplo, los jóvenes, las familias de rentas bajas o los inmigrantes.

“En la mayoría de los países desarrollados, la vivienda se configura como uno de los mercados en los que la intervención pública es más importante. Esta intervención se define a través de un conjunto de regulaciones y de medidas, muchas de ellas con reflejo presupuestario, que pueden englobarse en dos grandes bloques: las que generan gasto público directo y las de carácter fiscal. Asimismo, estas intervenciones pueden, a su vez, estar orientadas a incentivar o a favorecer la oferta o la demanda. Habitualmente se suele justificar la intervención pública con base en criterios de eficiencia, equidad y estabilización del ciclo económico, y la política de vivienda encaja perfectamente en este marco de análisis”.<sup>45</sup>

Planteada desde el prisma de la eficiencia, la intervención pública tendría que limitarse a garantizar las condiciones de competencia perfecta, y a la cobertura de algunos fallos de mercado. Una buena parte de las externalidades potenciales asociadas a la vivienda pueden corregirse mediante la regulación, distribuida en los distintos niveles de gobierno, abarcando aspectos como condiciones mínimas de seguridad y salud pública de las viviendas, planeamiento urbanístico, calificación de usos que pueden darse al suelo,

---

<sup>45</sup> *Ibid.* Pág. 108.

conservación y rehabilitación de edificios por razones históricas o de patrimonio urbano, renovación urbana, control de alquileres, intervenciones en el mercado de crédito para aumentar el flujo de crédito a la vivienda, etc. Sin embargo, son los argumentos de equidad los que más explican la presencia del sector público en este mercado de la vivienda, y sobre los que nos vamos a centrar. Esta intervención se realiza mayoritariamente mediante políticas presupuestarias, a través del gasto público y de los beneficios fiscales. Los principales beneficiarios suelen ser las familias con menores recursos económicos, sin apenas capacidad de ahorro, por lo que no tienen fácil el acceso a los mercados de capitales y de vivienda. Junto a las razones de equidad y eficiencia, aún existe un tercer fundamento para la intervención en los mercados de vivienda; su contribución a la política de estabilización y crecimiento. La importancia de las actividades de construcción, sobre todo la residencial, en cuanto a formación de capital y creación de empleo, además de sus conocidos efectos de arrastre sobre el resto del sistema productivo, lo convierte en un sector clave del crecimiento económico. En coyunturas de bajo crecimiento es frecuente, que los gobiernos se hayan apoyado en la política de vivienda como instrumento anti cíclico, desarrollando en estos casos actuaciones de estímulo a la construcción.

### **3.6 Efectos de las ayudas directas**

El uso de determinados instrumentos de política de vivienda, según representen gasto directo o indirecto y estén orientados hacia la demanda o la oferta, tienen un conjunto de efectos. Las ayudas directas se basan sobre todo en la producción pública de vivienda; o, en la provisión pública con producción privada, con unos precios de alquiler o de venta

por debajo de los del mercado, y van destinadas a aquellos hogares con menores recursos. Las ayudas y subsidios a la construcción e indirectamente al acceso a la vivienda, absorben una gran parte del gasto público destinado a la vivienda, y son considerados instrumentos desde el lado de la oferta. A la hora de aplicar este tipo de política se presentan las siguientes cuestiones para debatir: ¿es preferible (más eficiente) que la promoción de estas viviendas sociales sea realizada por el sector público o por el privado?; ¿cumple criterios de equidad, sobre todo horizontal, la distribución de los programas de viviendas sociales o protegidas?; las viviendas con protección pública, ¿se deben destinar a la venta o al alquiler?

Existen, además, otros instrumentos, más orientados desde el lado de la demanda, como las transferencias en especie. Son subsidios o subvenciones directas que se conceden a las familias para financiar la compra o el alquiler de una vivienda existente en el sector privado. De esta forma, se rompe el vínculo con la producción pública. Normalmente, estas ayudas que se conceden a las familias consisten en una especie de “vale-cupón” que se puede utilizar según su voluntad.

Los destinatarios de estas ayudas serían familias de rentas bajas, que reciben las subvenciones condicionadas para acceder a la vivienda; y, que han de cumplir los requisitos impuestos en el programa. Así, se favorece una mayor integración social. Algunas objeciones a este tipo de programas vienen dadas ante la posibilidad de que provocasen aumentos de los precios, y que estos programas son demasiados costosos, aunque probablemente no superiores a un programa público de vivienda.

La discusión académica en torno a la fiscalidad de la vivienda, se sustenta en sus efectos económicos: por un lado, destacan los efectos microeconómicos sobre la distribución de la renta y la eficiencia en la utilización de los recursos y, por otro lado, los efectos macroeconómicos sobre el desarrollo económico, el empleo y los precios.

A pesar de todo, se considera por parte de los ciudadanos que el sistema fiscal, debe contribuir a facilitar el acceso a la vivienda, subsidiándola para reducir su coste, y es contemplado como una de las preferencias fiscales casi intocable entre la opinión pública y con mayor apoyo por parte de esta. En general, sea como fuere el sistema de ayudas fiscales que se aplique en cada país, normalmente se requiere la previa adquisición de la vivienda, por lo que desde un principio ya se está imprimiendo un sesgo, distorsionador por parte de la política de vivienda, que incide en el mercado de la vivienda y en la economía en general. Este tipo de estímulo a la adquisición siempre ha focalizado fuertes críticas, y ha sido considerado regresivo por muchos economistas, tanto si se trata de equidad horizontal, al favorecer más el acceso a la propiedad que al alquiler, como de equidad vertical, pues se ayuda más a las familias con rentas más altas.

“Finalmente, otra de las distorsiones que se producen al intentar entremezclar objetivos redistributivos que desean corregir desigualdades sociales con los de eficiencia para corregir fallos del mercado y con los típicamente estabilizadores es el efecto de sobreinversión y de concentración de la riqueza en capital inmobiliario a largo plazo, frente a otras formas de capital productivo como la inversión en plantas industriales, el equipamiento general o la nueva tecnología, de mucha mayor importancia a efectos

productivos, creándose, por lo tanto, distorsiones en el equilibrio conjunto de la economía”.<sup>46</sup>

En conjunto, todas estas consideraciones han llevado a numerosos analistas a proponer la supresión total de estas desgravaciones fiscales; o, a proponer que se estudiara una retirada gradual de esas desgravaciones, limitándolas a niveles menores de ingresos y, en todo caso, a estudiar una mayor equiparación, con ayudas a los hogares que acceden a la vivienda a través del alquiler. Esta última medida es necesaria, en un país con una proporción de viviendas en alquiler tan extraordinariamente baja para los estándares de cualquier país desarrollado.

### **3.7 Los planes de vivienda y la importancia del ciclo económico**

Desde la llegada de la democracia, la política de vivienda se caracteriza por el continuismo, en el desarrollo de sucesivos “planes de vivienda” alrededor de dos ejes principales:

- a. las particulares condiciones de financiación de la adquisición y/o construcción de vivienda; y
- b. La posible temporalidad de la condición de vivienda protegida, desperdiciando la posibilidad de crear una bolsa de vivienda social, orientada a cubrir las necesidades de vivienda a aquellos más necesitados.

“Por lo que respecta a las condiciones de financiación de la vivienda tanto desde la demanda (adquisición) como desde la oferta (construcción de vivienda en propiedad y/o

---

<sup>46</sup> **Ibid.** Pág. 110.

alquiler), estas se apoyan en dos grandes ejes: por una parte, el establecimiento de convenios entre entidades financieras y administración, en cuanto a volumen destinado a financiar los planes de vivienda y, por otra parte, el subsidio a cargo de los Presupuestos Generales del Estado del tipo de interés de los préstamos. Asimismo, se incorporan por primera vez requisitos relacionados con el nivel de renta de las familias solicitantes de ayuda”.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Carvajal, Fernández. **El déficit de viviendas en España**. Pág. 342.



## CAPÍTULO IV

### **4. La viabilidad de la entrada en vigencia de la propuesta de Ley denominada Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social**

#### **4.1 Análisis de las estadísticas realizadas por el Fondo para la Vivienda (Fopavi), del Ministerio de Comunicaciones**

El estudio plasmado en los anexos se obtuvo de la Coordinación Social del Fondo para la Vivienda, FOPAVI. Dicho estudio evidencia que solamente un porcentaje mínimo de la población en Guatemala tiene conocimiento de la ayuda que proporciona el Estado de Guatemala, en cuanto a asuntos de vivienda. Tomando en cuenta el gran déficit habitacional, comparado con el porcentaje de solicitudes y de las declaraciones de elegibilidad la diferencia es un abismo, es decir que la forma de operar del Estado no es eficiente en un mayor porcentaje.

Por lo que en base a estos datos se evidencia, que los avances para disminuir el déficit habitacional, no son esperanzadores ya que están lejos de su cometido real.

Tomando como referencia los datos que muestran las estadísticas, se puede reflejar, que la carencia de soluciones habitacionales es lo suficientemente alta, como para tomar en cuenta la posibilidad de la entrada en vigencia de una normativa legal, que venga a apoyar y a solventar, tal vez no toda, pero sí parte de la problemática de déficit habitacional existente en la actualidad.



## **4.2 Análisis crítico y objetivo de la Ley de Acceso a la Vivienda Social y los Requerimientos de Vivienda y Medición Espacial**

Es importante abordar y determinar algunas premisas para entender, la viabilidad o no de la ley de acceso a la vivienda, ya que las necesidades de vivienda deben ser estimadas con criterio de política pública, lo que supone establecer mediciones, que consideren grupos requirentes de atención prioritaria, en función de objetivos de las políticas sociales y sectoriales. Este enfoque es distinto de la medición de la demanda potencial o magnitud el mercado habitacional.

No siempre la construcción de una nueva vivienda, es la solución indicada para atender necesidades habitacionales. La atención de los necesitados vulnerables o extremadamente pobres puede tratarse con políticas de mejoramiento urbano o habitacional, incluidas las posibilidades de densificación predial. En la medida que va siendo solucionado el problema, pendiente de los que carentes de vivienda, los requerimientos de tipo cualitativo también deben ser considerados como un insumo de información, que permita orientar futuras políticas públicas.

La perspectiva territorial de las cifras déficit que permite el procesamiento detallado del censo (regiones, localidades, comunas, y barrios), es el factor esencial que permite la utilización práctica de datos en políticas de focalización.

Hay que subrayar que, en el enfoque del presente trabajo, el estudio de las cifras de déficit cobra sentido por sus implicaciones prácticas o de política, esto es su función de permitir programar metas y distribuir recursos sectoriales con ajuste a necesidades de

bienestar de la sociedad. Tradicionalmente se ha visto que, los estudios de déficit estiman una magnitud que desborda las posibilidades de acción y se termina con datos que no orientan políticas. De esta manera quedó acordado, que el estudio de necesidades habitacionales debiera ser detallado, pero también realista en determinar cuáles núcleos secundarios son requirentes de vivienda.

“La sobre densidad de uso de los recintos habitables constituye uno de los principales factores de menoscabo de la habitabilidad de las familias, así como también una de las expresiones más nítidas del problema de la pobreza, en especial en países como Guatemala donde las necesidades de saneamiento y protección ambiental no han sido cubiertas. Asimismo, es importante recordar que las Naciones Unidas establecen que, el hacinamiento constituye un factor de transmisión o reproducción intergeneracional de la pobreza al deteriorar las posibilidades de estudio de los niños pobres”.<sup>48</sup>

Con base en dichos antecedentes, el cálculo de requerimientos supone que los núcleos secundarios constituyen un déficit habitacional cuando se ven afectados por problemas de hacinamiento. Se descuentan en consecuencia los núcleos que viven sin hacinamiento, y se cuentan aquellos núcleos secundarios que viven en hogares con hacinamiento medio y crítico.

Una vez establecidos los núcleos secundarios (hijos casados que viven con sus padres y a veces con dos o tres hijos, por ejemplo); afectados por problemas de hacinamiento, estos deben ser estudiados según su situación de vulnerabilidad. Ello de manera de poder diferenciar un grupo que tiene capacidad de vida independiente y por tanto suma

---

<sup>48</sup> De la Rúa, Roberto. **Déficit habitacional, un problema social más que legal**. Pág. 333.

en el cómputo de demandas de vivienda nueva, versus otros casos que debe ser atendidos por proyectos de ampliación, en el terreno al carecer de condiciones para independizarse.

En ausencia de datos de ingresos monetarios mensuales, la vulnerabilidad fue estudiada a través del índice de dependencia económica del hogar, que es una razón entre cargas y laborantes. Se deben contabilizar los núcleos secundarios hacinados que forman parte de hogares cuyo índice de dependencia económica es bajo y moderado, lo que define el grupo de núcleos que reúnen necesidad habitacional; y, posibilidades de solventar una vivienda en forma independiente; versus núcleos secundarios, con un problema de hacinamiento, pero que forman parte de hogares donde los niveles de carga económica impedirían separar familias.

#### **4.2.1 Requerimientos de ampliación**

Se refiere a requerimientos de expansión del número de recintos; o, superficie habitable de las viviendas. Incluye casos de casas habitadas por núcleos secundarios hacinados, pero que por carecer de posibilidades de autonomía deben ser atendidos

Una vez determinadas las necesidades de la población en general respecto a asuntos de déficit habitacional, es necesario entender aspectos como la materialidad de las viviendas (material para construcción), habitabilidad de las mismas (agua potable, luz, etc.) y establecer un presupuesto que sea viable para dichos efectos ya que de lo contrario solo se trataría de una ley más en Guatemala.

La metodología de la ley debe tomar en cuenta que tiene que contar con núcleos, de acuerdo a la presencia de diferentes tipos de parientes en los hogares. Una vez establecidos los tipos de hogar, es necesario distinguir su composición, para poder identificar en cuáles buscar a los diversos tipos de personas que constituirán núcleos.

“Un núcleo familiar lo componen un jefe(a) (de núcleo, en este caso), su cónyuge o pareja y/o sus hijos o hijastros. Éste núcleo familiar puede ser incompleto, estando presente incluso sólo uno de sus posibles miembros. Hay que advertir que no se puede individualizar al núcleo completo, puesto que, a diferencia de otros instrumentos, la pregunta sobre parentesco es con relación al jefe de hogar y no al jefe de núcleo (el cual no se identifica); por lo que presencia de algunos parentescos indicarían la existencia de un núcleo adicional, no pudiéndose establecer que las personas que presentan estos parentescos conforman un núcleo entre sí. A modo de ejemplo, en un hogar puede existir un hijo(a) no soltero, un yerno o nuera y nietos del jefe de hogar; sin embargo, aunque es lo más probable, no se puede llegar a precisar que ese hijo(a) está casado o emparejado con ese yerno o nuera y que esos nietos son sus hijos o hijastros”.<sup>49</sup>

Lo que sí es posible, es establecer que ciertos parentescos indicarían la presencia de un núcleo, cuidando de no sobre numerarlos. En este sentido, la propuesta como se dijo ya es la de contar, un núcleo adicional por cada yerno o nuera en el hogar, de esta forma se evita la sobre numeración de núcleos, que podría darse al contar como tales a los hijos no solteros y a las hijas madres solteras. Sin embargo, por una parte, habrá hogares que si bien tienen parentescos diferentes a los nucleares, no tienen yernos o nueras. Por

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Pág. 345.

la otra, hay hogares que si bien presentan características nucleares, pueden existir uno o más miembro que son potenciales demandantes de viviendas.

### **4.3 Situación del déficit habitacional en Guatemala**

#### **4.3.1 La importancia del déficit cualitativo**

Tradicionalmente el país ha medido sus necesidades habitacionales en términos del “déficit cuantitativo”, que pretende identificar el número de viviendas requeridas para satisfacer necesidades habitacionales existentes. Frente a este déficit, el gobierno Guatemalteco, similar a otros en América Latina, se ha comprometido a una estrategia de apoyo a la producción de unidades nuevas de vivienda a través del sector formal de la construcción. No obstante esta tendencia, los últimos estudios realizados por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y la revisión del gasto público, llevado a cabo por el Banco Mundial, señalan la importancia de identificar una porción de este déficit, denominado el “déficit cualitativo,” entendiendo así, las necesidades que pueden solucionarse más bien a través del mejoramiento sin requerir la construcción de unidades nuevas. Según el estudio del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de la República de Guatemala -CIV-, si se resta del déficit cuantitativo el componente de vivienda no propia, sino más bien alquilada pero en buen estado, la necesidad de construcción de vivienda nueva se reduce al 10% del déficit total, dejando claro que la mayoría de las necesidades tratan de mejoramientos cualitativos. Por una parte este concepto aclara la gran capacidad del país, tanto del sector formal como del informal en cuanto a la producción de vivienda.

En el último período censal (1994-2002), el stock de vivienda aumentó a un ritmo de 4.7% anual, mientras la formación de hogares creció a un ritmo de 4.1% anual. Las cifras son más marcadas para la población urbana donde los porcentajes fueron el 8.4% y 7.9%, respectivamente. El número de unidades que se producen anualmente va en aumento, pero la calidad va disminuyendo. Para comprender mejor se puede considerar la producción de viviendas comparada con la provisión de servicios de agua.

“En los cinco municipios de mayor crecimiento poblacional durante el mismo período censal, se observó reducciones en la cobertura de agua a nivel urbano desde 12% en Antigua, 15% en Quetzaltenango, hasta 17% en Cobán y Chimaltenango, y 18% en Escuintla. Las cifras sugieren que el país está produciendo viviendas para acomodar el incremento de la población, pero está atrasado en proveer los servicios que pueden convertir estas casas en comunidades. Si bien este déficit cualitativo destaca por su tamaño y por su dinámica, se concentra mayoritariamente entre la población más pobre. En efecto, de los afectados por el déficit cuantitativo de vivienda, la gran mayoría (el 70%) se encuentra entre el 20% que posee mayores ingresos del país. Menos del 20% ganan por debajo del ingreso mediano. En cambio, en los hogares afectados por el déficit cualitativo de vivienda se concentran un 75% dentro de los 50% más pobres”.<sup>50</sup>

El déficit cualitativo de vivienda se manifiesta claramente en términos de costos sociales, ya que la falta de agua potable y saneamiento representan un alto costo monetario, por obtención de agua de mala calidad, en forma esporádica y en el exterior de la vivienda. Adicionalmente causan altos gastos en medicamentos para tratar enfermedades,

---

<sup>50</sup> Tova, María Solo. **Problemática habitacional**. Pág. 24.

generadas por la falta de agua de buena calidad y contaminación del ambiente. Y finalmente, reducen la capacidad de producción de las personas del hogar que deben invertir tiempo para la obtención y traslado del agua a la vivienda. De la misma manera, se puede aducir a la falta de energía eléctrica, costos elevados por adquisición de insumos para sustitución de la energía eléctrica en el hogar, reducción de la capacidad de generación de ingresos, por actividades productivas asociadas al excedente de tiempo de las amas de casa; y, la reducción de la capacidad de producción en microempresas o empresas asociadas al lugar de habitación.

#### **4.3.2 Cuantificando el déficit cualitativo**

“El déficit cualitativo de vivienda fue estimado como un subconjunto del inventario de vivienda. Está conformado por los ranchos así como por las casas formales y los apartamentos de mala calidad y por viviendas en las cuales sus habitantes residen en condiciones de hacinamiento. La solución de este tipo de déficit no demanda cantidades adicionales de suelo ya que se trata de una población que forma parte de algún asentamiento, en proceso del desarrollo, por lo que se asocia con los programas de desarrollo comunitario y de asentamientos informales”.<sup>51</sup>

#### **4.3.3 Elementos que figuran en el inventario del déficit cualitativo**

- Ranchos: su cantidad fue estimada por el número de este tipo de locales de habitación, menos los reportados como de uso temporal y los abandonados, para un total de 119,156 unidades.

---

<sup>51</sup> *Ibid.* Pág. 26.

- Viviendas de mala calidad: se consideraron aquellas casas formales y apartamentos, sin tomar en cuenta aquellos de uso temporal y los abandonados, con las características siguientes:

“a) Las que estando ubicadas en el área urbana tuvieran pared de bahareque, lepa, palo, caña u otro material; así como las que teniendo pared de ladrillo, bloque, adobe, madera o lámina metálica, tuvieran piso de tierra; y b) Las que estando ubicadas en el área rural tuvieran paredes de lámina metálica, bahareque, lepa, palo, caña u otro material y piso de tierra. El total de viviendas de mala calidad asciende a 148,674 unidades”.<sup>52</sup>

- Viviendas hacinadas: “se consideraron como hacinadas las casas formales y los apartamentos excluyendo los de uso temporal y los abandonados, que tuvieran más de tres personas por cuarto, excluyendo baño y cocina, para un total de 429,339 unidades”.<sup>53</sup>

El déficit cualitativo de vivienda se integró con las cantidades de ranchos, y de viviendas hacinadas. Se seleccionó la cantidad de viviendas hacinadas porque resultó mayor que la de viviendas de mala calidad, pues se trata de cualidades diferentes de un mismo universo. Es decir, ambas cantidades de viviendas no pueden ser sumadas, a riesgo de contabilizar doblemente algunas unidades.

“A estos elementos se agregan ahora los que representan déficit en servicios básicos:

---

<sup>52</sup> **Ibid.** Pág. 30.

<sup>53</sup> **Ibid.** Pág. 30.

- a. Servicio de agua: su cantidad fue estimada en 311,123 unidades, tomando como de mala calidad, a los hogares urbanos sin conexión a una red de distribución de agua y con abastecimiento de agua de chorro público, pozo, río, lago, manantial, camión u otro; y a los hogares rurales con abastecimiento de agua de río, lago, manantial, camión u otro.
- b. Servicio sanitario: su cantidad fue estimada en 319,117 unidades, tomando como de mala calidad los hogares, urbanos o rurales, sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario.
- c. Energía eléctrica: su cantidad fue estimada en 436,576 unidades, tomando como de mala calidad, los hogares urbanos sin conexión a una red eléctrica y que se abastecen mediante panel solar, gas corriente, candela u otro tipo; y los hogares rurales sin conexión a una red eléctrica o panel solar y que se abastecen mediante gas corriente, candela u otro tipo”.<sup>54</sup>
- d. Cocina con carbón o leña: su cantidad fue estimada en 1,265,590 unidades, tomando como de mala calidad los hogares, urbanos o rurales, que cocinan utilizando carbón o leña como combustible.

Sumando las viviendas afectadas por uno o más de los elementos antes mencionados, se calcula que un total de 611,495 viviendas en Guatemala, conforman el déficit cualitativo habitacional, mientras que el déficit cuantitativo habitacional se estima en 410,097 unidades.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* Pág. 38.

#### **4.3.4 Solución del déficit habitacional cualitativo con el sector privado**

La atención del déficit cualitativo de vivienda, se ha dado a través de financiamiento del sector privado, pero de una manera incipiente, con cobertura muy baja y con plazos muy cortos, sin embargo, esta experiencia permite anticiparnos a un modelo de financiamiento que resuelve parcialmente una necesidad en el campo del desarrollo comunitario, pero que aún está lejos de ser una solución al problema. Si analizamos la capacidad actual del sector financiero privado en el país, encontramos una red de instituciones de microeconomía financiera, organizaciones no gubernamentales, cooperativas y bancos del sistema, que ya cuentan con instrumentos y realizan aproximadamente una atención de 20,000 créditos anuales, para mejoramiento de vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Esta capacidad actual podría multiplicarse si las instituciones que trabajan, directamente con la población tuvieran acceso a mayores montos de capital; y, plazos adecuados a las necesidades y capacidad de pago de los beneficiarios finales. Por otra parte, en Guatemala encontramos que el déficit cualitativo se asocia con el sector habitacional informal. Las poblaciones de menores ingresos y perteneciendo al sector informal, también suelen habitar las comunidades que carecen de servicios básicos; y, con viviendas deficientes.

#### **4.4 Necesidad de la aprobación del proyecto de ley denominada “Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social”**

Para comprobar la necesidad de aprobación del proyecto de ley que nos ocupa, se realiza el análisis sobre la viabilidad de la entrada en vigencia de dicha propuesta de ley, por lo que se ha tomado como base un marco conceptual de los principios básicos; que enmarcan la carencia básica de vivienda en la población guatemalteca, considerando que estos principios dan potestad y autoridad a las instituciones estatales, para establecer las normas jurídicas necesarias para la actual población; ya que con frecuencia han quedado en desuso otras normas que rigen el mismo derecho, en este caso, el derecho de vivienda; se hace necesaria la creación de una normativa más actualizada, que se acople y de una mejor y pronta solución a la problemática de carencia de vivienda, para la sociedad guatemalteca.

Es por eso que en tal sentido y debido a que, las relaciones jurídicas que se establecen entre los grupos sociales que se ubican en el territorio, no son del todo equitativas, sobre todo si partimos desde el punto de vista económico, ya que no hay una igualdad de condiciones, ni un estándar que regule un ingreso fijo para los trabajadores, ocasionando esto una inestabilidad económica, que no permite el desarrollo de la persona como tal y que perjudica así, en gran manera mantener una solvencia económica estable, que permita poder adquirir una vivienda con facilidades.

Debido a los problemas ya mencionados, y a la mala aplicación de la normativa vigente, que no es un problema su existencia, sino más bien su falta de aprovechamiento y su



correcta aplicación, dando paso esto a necesitar una normativa que venga a regular, y ordenar los poco recursos con los que el Estado cuenta actualmente.

La propuesta de ley, que es centro principal de esta investigación, viene a solventar no solo la carencia de una vivienda para la población guatemalteca, sino que compensa otras áreas, como el impulso a la construcción de viviendas populares, lo cual generaría más empleos; beneficiando así a miles de familias que actualmente carecen de un techo propio.

Por lo tanto, si el proyecto denominado ley de interés preferencial para facilitar el acceso al a vivienda, prospera, pasando de una simple propuesta a una ley concreta, las familias que cuentan con un trabajo, pero que no tienen ingresos suficientes como para obtener un crédito bancario, pasarían a recibir un trato preferencial, ya que la mitad de la tasa de interés que cobra el banco por un préstamo, sería absorbida por el Estado, dándole así un impulso a la economía del país; y, un gran aporte al desarrollo del nacional, abarcando lo económico y lo social.

El modelo de propuesta de ley, ya ha sido aplicado en otros países, por lo tanto si nos vamos al derecho comparado, se tiene un antecedente en varios países, en los cuales ha dado resultados positivos, y en el caso de Guatemala, sería una normativa que daría excelentes resultados en cuanto a la disminución del alto déficit habitacional, que actualmente es de 1.4 millones de unidades habitacionales.



Ningún país en cualquier parte del mundo puede reducir el déficit habitacional, si no se apoya en una normativa adecuada, y vigente, y en este caso este proyecto de ley es una buena alternativa.

El funcionamiento de la propuesta de ley es básico y simple ya que se apoyaría con el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas –FHA-, dicha institución, se encargaría de aprobar a las personas que cumplan con los requisitos necesarios, para calificar como beneficiarios, quienes contarían con un seguro de desempleo, el cual tendría como función principal garantizar hasta un máximo de seis cuotas o mensualidades, mientras logran ubicarse en un nuevo trabajo, así mismo gozarían de un seguro de vida y discapacidad.

El monto máximo a financiar sería de doscientos cincuenta mil quetzales por cada vivienda, agregando a esto que la tasa de interés bancarios de del ocho por ciento anual, el beneficiario, solo pagara el cuatro por ciento durante los próximos años, cubriendo el otro cuatro por ciento el Estado, pero el beneficio aquí es que el Estado no lo cubriría de manera directa, si no que se haría de forma indirecta, ya que los bancos se descontarían ese monto porcentual del pago que anualmente realizan del Impuesto Sobre la Renta –ISR-. El Estado obtendría doble beneficio, ya que no solo recibirá más que el Impuesto Sobre la Renta sino que, recaudaría más ingresos por medio del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, en materiales para la construcción y como beneficio colateral, las Municipalidades se verían beneficiadas con la recaudación, del Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI- ya que entre más viviendas existan, más crecen los ingresos municipales.



En conclusión este proyecto de ley es un mecanismo adaptable, que se enmarca en una realidad, latente y necesitada de soluciones integrales, enfocadas en solventar el déficit habitacional que, aqueja al país. Siendo este un proyecto optimista, claro y sencillo que puede ayudar en gran manera a reducir el alto déficit habitacional, que existen en la población guatemalteca y generar una fuerte cantidad de empleos, lo que culminaría con una reactivación de la economía del país, reduciendo este problema social e incrementando así el desarrollo económico y social del país.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La realidad de la población guatemalteca, en cuanto a la creciente carencia habitacional, que afecta a los sectores económicamente vulnerables, y aquellos que no cuentan con oportunidades laborales, ha traído sumido al país desde hace ya varios años, sin encontrar alternativas legales que solventen la problemática, que día con día aumenta de forma desmesurada.

Guatemala cuenta con un amplio repertorio legal, enfocado en el sector vivienda, pero la pluralidad de leyes no solventa el problema, ya que el país, dentro de esa amplia gama legal, no cuenta con una ley, que específicamente se adapte a la realidad y promueva el acceso real a la vivienda, para aquellos sectores sociales que no cuentan con créditos bancarios ni recursos económicos suficientes, para su adquisición. Las entidades estatales del país, debido a los altos índices de corrupción, han desfalcado las arcas del Estado, y como consecuencia de ello los fondos destinados a proyectos habitacionales, se han reducido en demasía o no existen en la actualidad.

Por lo que se hace necesario, en primer lugar la creación de una normativa que encuadre con la realidad actual, como el proyecto de ley de acceso a la vivienda, que es tema central de esta investigación. Posteriormente a su aprobación, sería viable que se acompañe de una institución del Estado, que la fiscalice y vele por su fiel cumplimiento, para que los objetivos, que van enfocados en solventar la precaria situación habitación del país, se cumplan.





**ANEXOS**



## ANEXO I

### ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DEL AÑO 2014 PARA SOLICITANTES DE VIVIENDA

ESTUDIOS SOCIO ECONÓMICOS AÑO 2014					
N°	DEPARTAMENTO	SOLICITADOS PENDIENTES DE ESTUDIO	ESTUDIOS REALIZADOS	TOTAL	DECLARACIÓN DE ELEGIBILIDAD EMITIDAS
1	Alta Verapaz	1,044	416	1,460	409
2	Baja Verapaz	111	285	396	259
3	Chimaltenango	3,057	1,263	4,320	910
4	Chiquimula	190	441	631	232
5	El Progreso	492	250	742	179
6	Escuintla	914	1,024	1,938	419
7	Guatemala	1,779	3,469	5,248	1,613
8	Huehuetenango	1,526	268	1,794	171
9	Izabal	599	103	702	102
10	Jalapa	0	553	553	553
11	Jutiapa	472	394	866	382
12	El Petén	1,295	190	1,485	190
13	Quetzaltenango	1,081	663	1,744	324
14	El Quiché	598	614	1,212	310
15	Retalhuleu	544	909	1,453	508
16	Sacatepéquez	938	310	1,248	50
17	San Marcos	2,362	881	3,243	407
18	Santa Rosa	940	434	1,374	402
19	Sololá	862	852	1,714	383
20	Suchitepéquez	427	339	766	280
21	Totonicapán	193	238	431	181
22	Zacapa	586	467	1,053	312
<b>TOTAL</b>		<b>20,010</b>	<b>14,363</b>	<b>34,373</b>	<b>8,576</b>

Fuente: Coordinación Social del FOPAVI, Mayo 2015.

## ANEXO II

### SOLUCIONES HABITACIONALES RECEPCIONADAS DEL AÑO 2014

SOLUCIONES HABITACIONALES RECEPCIONADAS AÑO 2014		
N°	DEPARTAMENTO	UNIDADES HABITACIONALES
1	Alta Verapaz	790
2	Baja Verapaz	94
3	Chimaltenango	1,141
4	Chiquimula	164
5	El Progreso	141
6	Escuintla	395
7	Guatemala	1,946
8	Huehuetenango	1,004
9	Izabal	51
10	Jalapa	153
11	Jutiapa	170
12	El Petén	1,090
13	Quetzaltenango	552
14	El Quiché	515
15	Retalhuleu	790
16	Sacatepéquez	287
17	San Marcos	1,339
18	Santa Rosa	893
19	Sololá	707
20	Suchitepéquez	948
21	Totonicapán	149
22	Zacapa	147
<b>TOTAL</b>		<b>13,466</b>

Fuente: Coordinación Técnica del FOPAVI, Mayo 2015.







## BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, Wolfgang, Ernst Forsthof, Kart Doehring. **El estado social**. Madrid, España: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis. **La justiciabilidad de la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana**. Revista Jueces para la democracia, N° 40. Madrid, España: 2001.
- AGUERRI SÁNCHEZ, Pilar. **La vivienda y el estado de bienestar en Europa**. España: Ed. Acciones e Investigaciones Sociales, 2005.
- ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ACEVEDO QUINTANILLA, Dafné. **Programa habitacional para la población desarraigada, proyectos piloto en Ixcán y Barillas, comisión nacional para la atención de repatriados, refugiados y desplazados**. Guatemala, Guatemala: 1997.
- BASSOLS COMA, Martín y José Manuel Serrano Alberca. **El Artículo 149 de la constitución española en relación con el Artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas**. Revista de Administración Pública, N° 97. España: 1982.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. **Acerca de la declaración universal de derechos humanos y su importancia para el desarrollo de la cultura del derecho. La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario**. Madrid, España: Ed. Bosch, 1998.
- CASCAJO CASTRO, José Luís. **Tutela constitucional de los derechos sociales, cuadernos y debates**. Madrid, España: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- DE LA RUA, Roberto. **Déficit habitacional, un problema social más que legal**. México D.F., 2011.
- DIEGUEZ, José. **Historia Económica de Guatemala**. Guatemala, Guatemala: Ed. Heliasta, 2000.
- DURAN Y LALAGUNA, Paloma. **La perspectiva de las naciones unidas en la protección de los derechos sociales**. Navarra, España: Ed. Aranzadi, 2007.



- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, José Julio. **La inconstitucionalidad por omisión: teoría general, derecho comparado, el caso español**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Trotta, 2001.
- FERRANDO, NICOLAU, Esperanza. **El derecho a una vivienda digna y adecuada, anuario de filosofía del derecho N° 9**. España: 1992.
- GÓMEZ, Javier. **Estrategias de Planificación de los asentamientos humanos para población desarraigada**. Guatemala, Guatemala: Ed. Cear, 1999.
- MARTI DE VESES, Carmen. **Normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, anuario de derechos humanos**. 1983.
- MUÑOZ CASTILLO, José. **El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa**. Madrid, España: Ed. Colex, 2000.
- OCHOA RUIZ, Natalia. **Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las naciones unidas**. Pamplona, España: Ed. Civitas-Aranzadi, 2004.
- ORAÁ, Jaime y Felipe Gómez Isa. **La declaración universal de derechos humanos**. Bilbao, España: Ed. Universidad de Deusto, 2002.
- PONS GONZÁLEZ, Manuel y Miguel Ángel Arco Torres. **Diccionario de derecho urbanístico**. Granada, España: Ed. Comares, 1993.
- RUILOBA ALVARIÑO, Julia. **Los pactos internacionales de las naciones unidas de 16 de diciembre de 1966, derecho internacional de los derechos humanos**, Madrid, España: Ed. Dillex, 2000.
- RUIZ JARABO, Dámaso. **Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea**. Revista de instituciones europeas. España: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- SANDOVAL TERÁN, Areli. **Los derechos económicos, sociales y culturales: exigibles y justiciables**. México D.F., 2010.
- TOVA, Maria Solo. **Problemática habitacional**. Guatemala, Guatemala: 2010.



## **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Código Municipal.** Decreto 12-2002 del Congreso de la República, 2002.

**Ley de Vivienda.** Decreto 9-2012 del Congreso de la República, 2012.

**Ley Preliminar de Urbanismo.** Decreto 583 del Congreso de la República 1956.

**Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.** Decreto 120-96 del Congreso de la República, 1996.

**Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.** Decreto 1448 del Congreso de la República, 1961.

**Ley del Impuesto Sobre la Renta.** Decreto 26-92 del Congreso de la República, 1992.

**Propuesta de Ley:** Iniciativa de ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social. Número de Registro 4818. Congreso de la República de Guatemala, 2014.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966.

**La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,** aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969.

**La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer,** aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

**Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,** aprobada el 28 de julio de 1951.

**Convención sobre los Derechos del Niño,** adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

**Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,** aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 16 de diciembre de 1990.