

LA EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL SECTOR VIVIENDA

MAGDALENA SALOMÓN DE PADRÓN

Profesora de Derecho Administrativo.
Universidad Central de Venezuela.

I. INTRODUCCION

La humanidad enfrenta en la actualidad muchos problemas y muchas dificultades. Entre estas situaciones calamitosas, una de la que más directamente afecta al hombre es la de la vivienda, por cuanto que ésta constituye la base de sustentación del individuo, de su familia. Es en un todo el punto donde descansa y proyecta, siembra y recoge sus frutos. Es el marco dentro del cual el hombre es sólo el hombre rodeado de aquellos a quienes quiere y forma.

De manera que cuando frente a nuestros ojos nos planteamos el problema de la vivienda, en Venezuela, la situación habitacional del hombre, ciertamente que el más somero estudio que de esta situación se haga nos conduce inexorablemente a percatarnos de la triste realidad: la ínfima condición habitacional en que se encuentra el ciudadano venezolano.

Prácticamente es poco el camino andado e insuficientes las acciones que se han tomado para darle una realidad y efectiva solución a este problema. No obstante, no puede afirmarse que ha habido indiferencia por parte de los organismos gubernamentales en emprender programas que lo solucionen. Ciertamente se han emprendido acciones, pero estas acciones han sido insuficientes y si bien han dado algunas soluciones al problema, no puede llegar a afirmarse que éstas han sido del todo efectivas. Las soluciones han sido parciales y además no se han emprendido acciones con carácter futurista. Se ha ignorado que la población crece y lo hace a un ritmo tan acelerado que no permite dilación alguna en su atención. Cada día que pasa es irrecuperable y cada programa

que se emprende debe ser tomando en consideración el presente pero con miras al futuro.

Ahora bien, circunscribiendo la problemática al aspecto jurídico, la regulación de la vivienda a la luz del derecho, se encamina fundamentalmente hacia dos aspectos: uno que vendrá a ser referente a la compra y venta de los inmuebles, es decir, la regulación que tiende a establecer o mantener los precios dentro del índice de la racionalidad social en el juego de la oferta y la demanda, y el otro, orientado al control del canon de arrendamiento, también para cumplir fines de interés social.

La regulación del sector no es más que otro reflejo de la constante intervención del Estado en el campo económico, la cual a medida que va pasando el tiempo se va extendiendo a aspectos muy importantes de este campo. Véase, por ejemplo, el paso dado en Venezuela en la cual el Estado ha reservado para sí la industria del gas, hierro e hidrocarburos. La finalidad que en este sentido se persigue no es otra que canalizar las actividades económicas de los particulares y el control directo e inmediato de industrias como las citadas para la mejor programación del desarrollo económico-social.

Ahora bien, de todas las experiencias intervencionistas del Estado venezolano, la que aparece en uno de los primeros términos es la que ha operado en el sector vivienda, concretamente en lo que respecta a la fijación del canon de arrendamiento, así como en lo referente a la construcción de las mismas, aun cuando se ha mostrado con más ahínco en el primer aspecto que en el segundo.

Las primeras manifestaciones intervencionistas del Estado en estos sectores no se producen en Venezuela obedeciendo a políticas preestablecidas, sino que han sido medidas de urgencia que debían ser tomadas como consecuencia de la situación bélica que se vivía en aquella época a nivel mundial, y estamos haciendo referencia a la década de los treinta.

Como podrá observarse más adelante, las regulaciones que se dictan en el sector vivienda se producen en un principio conjuntamente con regulaciones en otros sectores, lo cual evidencia que —como se afirmó— ello no obedeció a criterios de análisis del sector, sino por el contrario, a regulaciones casuísticas impuestas por la necesidad de aplicar medidas de urgencia en diferentes sectores.

II. EVOLUCION DE LA INTERVENCION DEL ESTADO VENEZOLANO EN EL SECTOR VIVIENDA

Como se ha dicho anteriormente, la intervención del Estado en el sector vivienda se manifiesta, fundamentalmente, en dos aspectos; fijación del canon

máximo de arrendamiento y regulación de materiales necesarios para la construcción de viviendas. De aquí que el desarrollo del presente trabajo estará limitado a la consideración de estos aspectos.

1. *Intervención del Estado en materia de arrendamiento*

En la evolución de la intervención del Estado en materia de arrendamiento se han observado tres etapas:¹

Una primera etapa en la cual se asoma la concientización del problema y se crean órganos encargados de la materia de los cuales el más importante fue la Comisión Nacional de Abastecimiento, a la cual, como se verá más adelante, se le confieren competencias en materias diversas y no sólo en inquilinato; una segunda etapa que constituye un adelanto en el tratamiento del sector y se crea un organismo con competencia específica en la materia como fue la Comisión Nacional de Abastecimiento, y una tercera etapa que se inicia cuando la Oficina de Inquilinato pasa a su Dirección Ministerial.

A) *Etapas de dicha intervención*

Se verá en detalle y a la luz del Derecho Positivo cada una de las etapas enunciadas:

Primera etapa:

La primera etapa de la evolución legislativa del sector vivienda comienza en 1939, con el decreto dictado por el entonces Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, Eleazar López Contreras, haciendo uso de la facultad que le confería el artículo 100 de la Constitución, que no era otra que la de 1936.² Este decreto, de fecha 9 de septiembre de 1939,³ no estuvo realmente dirigido a regular específicamente el sector vivienda, sino que más bien fue producto de la situación mundial en la cual se experimentaba un lamentable estado bélico. Esto se arguye como fundamento en el considerando de dicho decreto, al expresar que "el conflicto europeo ha creado una situación de emergencia que impone al Poder Ejecutivo usar de las facultades constitucionales para evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana". De aquí que el fundamento de dicho decreto explique la variedad de sectores y renglones que quedaron so-

-
1. *Vid.* Farías Mata, Enrique, trabajo sobre inquilinato, mimeografiado sin fecha y sin título, pp. 41 y ss.
 2. El ordinal 23 del artículo 100 de dicha Constitución establecía como atribución al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela: "Decretar la restricción o compensación de garantías en los casos previstos en el artículo 36...".
 3. *G. O.* N° 19.975, del 9 de septiembre de 1939.

metidos a la declaratoria de "artículos de primera necesidad". En efecto, en el mismo se especifican alimentos, artículos referentes a vestidos, habitación; la materia referente a transporte, combustible y fuerza motriz; las materias primas y productos manufacturados, y en el ámbito de salubridad: algodones, ampolletas, gasas, desinfectantes, sueros, vacunas...

De manera que puede observarse fácilmente que la previsión de dicho decreto no estaba orientada a la regulación específica del sector vivienda, considerado en sí mismo, sino a una gran gama de artículos que vista la situación bélica en que se encontraba envuelta la humanidad, se hacía necesario declarar de primera necesidad y, entre ellos precisamente, lo que atañe al aspecto habitacional: alquileres de viviendas y materiales de construcción, estos últimos en una gran variedad.

La consecuencia de esta declaratoria fue que los precios máximos eran fijados por las Juntas Ejecutivas, órgano este creado por el mismo decreto y los cuales funcionarían de a uno en la capital de cada Distrito de la República.⁴ Estas Juntas estaban facultadas para imponer multas de 100 a 10.000 bolívares a los infractores de las regulaciones que hicieran.

Posteriormente, se dicta otro decreto, el de fecha 4 de octubre de 1939,⁵ que complementa el anteriormente citado. En este decreto, la suspensión de garantía contenida en el decreto, de fecha 9 de septiembre de 1939, se hace extensiva a los efectos de fijar, mantener y hacer efectivos los precios y valores máximos de las ventas y demás operaciones que puedan efectuarse sobre los artículos de primera necesidad ya determinados o que en lo futuro se determinen por medio de resoluciones del Ministerio de Fomento.⁶

Este decreto tiene como característica ser más preciso que el anterior, ya que en éste se decía que las Juntas Ejecutivas quedaban autorizadas para "hacer todas las fijaciones a que se refiere el artículo anterior, lo cual va más acorde con lo referente al contrato de alquiler de vivienda, por cuanto que la regulación en este tipo de contratos va fundamentalmente dirigida a la fijación de *canon*, y no, como mencionaba el decreto, del 9 de septiembre de 1939, "fijar los precios máximos por mayor y al detal, de aquellos artículos indicados con los cuales se comercie en el correspondiente Distrito".⁷

El 1º de octubre de 1941, ya bajo la presidencia del general Isaías Medina Angarita, se dicta otro decreto⁸ en el cual se ratifica nuevamente que lo refe-

4. Artículo 3º.

5. G. O. Nº 19.996, del 4 de octubre de 1939.

6. Artículo 1º.

7. Artículo 3º, letra b).

8. Decreto sin número, de fecha 1º de octubre de 1941.

rente al renglón habitación es "artículo de primera necesidad".⁹ Este decreto crea, con sede en Caracas, la Junta Nacional Reguladora de Precios, y en las capitales de Estado o de Distrito, las Juntas Locales Reguladoras de Precios. A la Junta Nacional Reguladora de Precios le atribuyó como competencia: fijar los alquileres máximos aplicables en los contratos de arriendo que en lo sucesivo tuvieran lugar en el Distrito Federal, de inmuebles destinados a viviendas, hoteles, hospedajes, pensiones y restaurantes, entre otras. En cambio, a las Juntas Locales Reguladoras de Precios no le confirió todas las competencias que se le confirieron a la Junta Nacional, aun cuando sí le otorgó en materia de arrendamiento de inmuebles las mismas facultades que a ésta.¹⁰

Lo más notorio de este decreto estriba en que fue el pionero en materia de regulación de alquileres en el país, debido a que estableció criterios que debían seguirse para la fijación del canon de arrendamiento, así como normas en materia de desocupación de viviendas.

Posteriormente se dicta la Resolución N° 119, de fecha 20 de enero de 1943, sobre tipos máximos de alquileres. Mantiene esta Resolución con ligeras modificaciones, las regulaciones anteriores, sin que haya cambios sustanciales.

En fecha 7 de julio de 1943, se dicta el Decreto Orgánico de las Juntas Reguladoras de Precios.¹¹ Este decreto siguiendo la misma línea de los que lo precedieron declaró como artículo de primera necesidad en materia de habitación: alquileres de inmuebles destinados a viviendas, hoteles, hospedajes, pensiones y restaurantes.¹²

Además, a la Junta Nacional Reguladora de Precios, se le mantuvo la competencia para aprobar las normas conforme a las cuales serían fijados los alquileres máximos aplicables en los contratos de arrendamiento que tuvieran lugar en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda.¹³ Además, era competencia de este organismo determinar los lugares donde las Juntas Locales debían proceder a la fijación de alquileres máximos.¹⁴

Por otra parte, estableció unas normas en materia de desalojo de vivienda que vienen a constituir una pauta en lo que respecta a disposiciones a favor de los arrendatarios dentro de la evolución legislativa venezolana en la materia. Efectivamente, el decreto en cuestión establecía que no podía solicitarse válidamente la desocupación de viviendas, sino:

9. Artículo 3º, letra b).

10. Artículo 8º, letra c), ordinales 1º y 4º.

11. Decreto N° 142. *Vid. Compilación Legislativa del año 1944.*

12. Artículo 9º, letra l.

13. Artículo 9º, letra h).

14. Artículo 9º, letra i), y artículo 14.

- cuando no se hubiere pagado la pensión de arrendamiento dentro de los quince días siguientes a su vencimiento;
- cuando el inmueble debía ser habitado u ocupado por su propietario o por los parientes consanguíneos de éste, hasta el segundo grado. En este supuesto, aclaraba el decreto, la ocupación debía tener lugar dentro del mes siguiente a la desocupación y por un espacio no menor de tres meses;
- cuando el inmueble requiriera reparaciones reales que exigieran la desocupación, y
- cuando el inmueble hubiere sido destinado por el inquilino a fines contrarios a las buenas costumbres.¹⁵

Se observa que estas normas, con pequeñas variantes han llegado hasta nuestros días en el vigente Decreto sobre Desalojo de Vivienda, como se verá más adelante. De aquí que en el Decreto Orgánico de las Juntas Reguladoras de Precios, del 7 de julio de 1941, se repitan en forma igual estas normas.¹⁶ Igualmente sucede con el Decreto N° 176, del 15 de agosto de 1944, por el cual se creó la Comisión Nacional de Abastecimiento.¹⁷ Mayor significación tiene en esta materia la Resolución N° 100 dictada por la Comisión Nacional de Abastecimiento, del 5 de abril de 1946, la cual introduce una serie de añadidos al procedimiento en materia de desalojo de viviendas.

Si bien es cierto, como se señaló anteriormente, que los lineamientos generales dados inicialmente, en cierta forma se encuentra en la legislación vigente, esta Resolución N° 100, tiene la virtud de introducir el llamado derecho de preferencia, que viene a constituir un elemento más de garantía de vivienda para los arrendatarios. Por otra parte, en lo que respecta a las causales de desalojo, esta Resolución, si bien siguiendo los lineamientos de los textos normativos anteriores, indiscutiblemente que los complementó, estableciendo supuestos más corrientes que originen la desocupación del inmueble alquilado.¹⁸

Segunda etapa:

El 15 de agosto de 1944, se dictó el Decreto N° 176, mediante el cual se eliminaron las Juntas Reguladoras de Precios y se creó la Comisión Nacional de Abastecimiento adscrita al Ministerio de Hacienda. Se le otorgó a esta Comisión competencia para fijar los tipos máximos de alquileres aplicables en los

15. Artículo 15.

16. Artículos 20 y 21.

17. Artículos 13 y 14.

18. Artículos 14, 16 y 17.

contratos de arrendamiento que se celebraran en cualquier sitio de la República, para los inmuebles destinados a viviendas, hoteles, pensiones, hospedajes y restaurantes, así como de cualquier otra categoría de inmuebles que determinaría el Ejecutivo Federal.¹⁹

De manera que a diferencia de la Junta Nacional Reguladora de Precios, que se le daba competencia para fijar los cánones en el Distrito Federal y Estado Miranda, a la Comisión Nacional de Abastecimiento se le extendió la competencia a todo el territorio nacional.

El 1º de noviembre de 1945, el Ministerio de Hacienda dictó una resolución que introduce un cambio total en la materia, por cuanto que abandona la clasificación de los inmuebles objeto de regulación y resuelve que la fijación de tipos máximos de alquileres era aplicable en los contratos de arrendamiento que se celebraran en cualquier parte de la República, para toda clase de inmuebles, cualquiera que sea el uso a que ellos estuvieren destinados. De manera que dicha Resolución sometió a los contratos sobre todo tipo de inmuebles, sea cual fuere su destino, a la observancia del tipo máximo de alquiler. Sin embargo, a pesar de una medida tan general, a los pocos días, el 24 de diciembre del mismo año, se dictó la Resolución N° 72,²⁰ por la cual se redujeron en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, los cánones máximos de alquileres, en un porcentaje que oscilaba entre el 5 y el 15 por ciento, dependiendo del monto del canon fijado. Para el resto del país, y como se había hecho anteriormente, la rebaja quedaría a criterio de las delegaciones de la Comisión Nacional de Abastecimiento y de los Presidentes de Estado y Concejos Municipales.

Posteriormente, por Decreto N° 184 sobre Regulación de Alquileres, de fecha 16 de febrero de 1946,²¹ se dictaron una serie de normas destinadas a regular los alquileres de todo edificio cuya construcción hubiese terminado después de la fecha de dicho decreto. La base para la fijación de los mismos era el porcentaje anal determinado por el decreto, considerado el valor de la construcción para vivienda.

Otro instrumento de importancia en esta materia lo constituye la Resolución N° 100,²² dictada por la Comisión Nacional de Abastecimiento, que vino a complementar el Decreto N° 176, en lo que respecta a fijación de canon máximo de arrendamiento, desalojo, etc. Esta resolución crea una normativa mucho más elaborada que las mencionadas anteriormente y puede catalogarse como el antecedente de la vigente Ley de Alquileres.

19. Artículo 9º, letra f).

20. G. O. N° 21.893, del 27 de diciembre de 1945.

21. *Compilación Legislativa de Venezuela*, año 1946.

22. G. O. N° 21.972, del 6 de abril de 1946.

Ahora bien, toda la evolución señalada desemboca en la vigente Ley de Regulación de Alquileres, del 1º de agosto de 1960.²³

Esta ley establece las normas que deben aplicarse en materia de canon de arrendamiento para viviendas urbanas y suburbanas, de locales comerciales, locales industriales y así como otros arrendamientos que no sean los especificados.^{23a}

La misma ley excluye de su control los cánones de arrendamiento de los inmuebles pertenecientes a la Nación, los Estados, las Municipalidades o institutos oficiales que determine expresamente el Ejecutivo Nacional y las viviendas unifamiliares cuyo valor exceda de Bs. 225.000, siempre y cuando dicho mayor haya sido fijado por los organismos encargados de la regulación del canon.

La ley, al igual que la anterior normativa señalada, establece una serie de criterios y elementos a tomar en cuenta para determinar el valor del inmueble. Pero a diferencia de las anteriores, en ésta se establecen por separado elementos que se deben considerar para determinar el valor del terreno y el valor de la edificación.²⁴ La determinación del precio del inmueble realizado por el organismo competente sirve, a su vez, para fijar el canon máximo de arrendamiento. A tal efecto la ley fijó, aun cuando posteriormente fueron modificados, los porcentajes sobre el valor del inmueble en la cual basar la regulación.

Esta ley constituye el instrumento fundamental del control que ejerce el Estado sobre el canon de arrendamiento de inmuebles, el cual no se agota con la sola fijación del canon máximo por parte de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento,²⁵ sino en los otros derechos que prevé el legislador, como son el derecho de reintegro²⁶ y el derecho de preferencia y las causales de desalojo previstas en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas.

De manera, pues, que estos son elementos fundamentales que tiene el Estado para controlar que el mercado de viviendas no se encarezca y produzca el malestar que obviamente se produce cuando los cánones de arrendamiento son elevados.

Sin embargo, hay un señalamiento obligatorio que hacer. La ley, al determinar las viviendas que están exentas de regulación, incluye a las viviendas unifamiliares, cuyo valor establecido por los organismos encargados de la regulación exceda al de Bs. 225.000. Este límite establecido por el Legislador hace 18 años, necesariamente tiene que ser sometido a revisión, por cuanto que el

23. G. O. N° 26.319, de fecha 1º de agosto de 1960.

23^a Artículo 1º.

24. Artículo 6º.

25. Artículos 82 y ss.

26. Artículo 8º.

proceso de elevación del valor de la vivienda ha sido muy alto, al punto de que hoy en día es mayor el porcentaje de viviendas cuyo valor es superior a los Bs. 225.000 que señala la ley. Por tanto, la mayoría de los inmuebles destinados a alquiler, por lo menos en la capital, están exentos de regulación, lo cual no deja de ser una de las causas que ha contribuido al encarecimiento de la vivienda. Esto debe llevar necesariamente a una revisión de la legislación en este sentido, para que se logre establecer un control cierto y eficaz, en aquellas ciudades (ej.: Caracas) en las que ha ido aumentando el costo de la vivienda, no sólo en razón de la simple compraventa de inmuebles, sino también por el costo de los arrendamientos.

Tercera etapa:

La tercera etapa de la evolución que se ha venido tratando se inicia en 1958, cuando la Ley de Presupuesto de 1958-1959, transforma la Oficina de Inquilinato en Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, la cual había sido creada por Decreto N° 421, del 27 de julio de 1952. Esta tercera etapa, aún vigente para la fecha, continúa siendo regida por la Ley de Alquileres y el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, sin que se hayan establecido mayores cambios en la legislación.

B) Procedimiento para la fijación del canon

Entre los antecedentes en nuestra legislación, en materia de fijación de canon máximo de arrendamiento, encontramos el decreto dictado por el Presidente Isaías Medina Angarita, el 1° de octubre de 1941, que ya se ha comentado en otra parte de este trabajo. Este decreto, si bien no fija un procedimiento para la fijación del canon de arrendamiento, establecía una serie de criterios a saber:

- la fijación del canon se hacía libremente por las Juntas, tanto la nacional como las locales, previstas en dicho decreto;
- para la fijación del canon se tendría como referencia el valor actual del inmueble, el tipo de alquiler que venía percibiendo y “las demás circunstancias que concurran”;
- la influencia de la fijación del canon máximo de arrendamiento, transcurridos seis (6) meses después de fijado éste, el cual deberá ser sometido a la rectificación o ratificación de la Junta.²⁷
- además, el alquiler declarado a los efectos tributarios constituían un índice que las Juntas tenían que tomar en cuenta.

27. Artículo 14 del decreto del 1° de octubre de 1941.

De manera que, como puede observarse, este decreto no establece un procedimiento para la fijación del canon máximo de arrendamiento. Sin embargo, para la época —piénsese que hasta no hacía mucho Venezuela estaba bajo una dictadura asfixiante en la cual no se prestaba atención a los derechos ciudadanos— no deja de ser un paso hacia adelante para la protección del inquilino. Por otra parte, y como se comentará más adelante, este decreto establece normas que regirán la desocupación de viviendas.

En el Decreto Orgánico de las Juntas Regulatoras de Precios,²⁸ se repite en el mismo sentido, las normas sobre fijación de canon de arrendamiento. De manera que no hay ninguna modificación importante en la materia.²⁹

Sin embargo, el Decreto N° 176, del 15 de agosto de 1944, que crea la Comisión Nacional de Abastecimiento, no sigue la línea de los decretos anteriores, sino que se queda en un simple enunciado, al establecer que la fijación de alquileres será hecha por la Comisión, tomando en consideración las circunstancias generales que concurren para hacer una apreciación equitativa de su monto,³⁰ sin establecer ningún criterio a seguir.

El 5 de abril de 1946, se dicta la Resolución N° 100. Esta Resolución fija una serie de criterios que deben seguirse para la fijación del canon máximo de alquiler, a saber:

- tipo de construcción
- ubicación
- estado en que se encuentre
- comodidades que ofrece
- todas aquellas circunstancias concurrentes y necesarias de tener en cuenta para hacer una apreciación equitativa de su monto.³¹

En los textos que fueron dictados con posterioridad, no se introduce en la materia ninguna modificación sustancial, sino que en una u otra forma se mantienen los mismos lineamientos.

2. *Intervención del Estado en materia de construcción de vivienda*

Cuando se hace un análisis de la evolución de la intervención del Estado en materia de construcción de vivienda, necesariamente debe tomarse como punto

28. Decreto N° 142, del 7 de julio de 1943.

29. *Vid.*, artículo 19 de dicho decreto.

30. Artículo 29.

31. Artículo 30.

de partida la creación del Banco Obrero, operada el 30 de junio de 1928, bajo la presidencia del general Juan Vicente Gómez.

La creación del Banco Obrero, entidad a la cual se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio, obedeció al objeto de facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas.

Las facultades que se le atribuyeron, de conformidad con el artículo 6º de la ley de creación, fueron:

- 1º préstamos a obreros pobres destinados exclusivamente para adquisición de casas de habitación urbanas, garantizadas con hipotecas especiales de primer grado sobre tales casas;
- 2º construcción y adquisición de casas de habitación urbanas, para ser vendidas a plazos, a obreros pobres, quedando garantizada la parte de precio no pagada con hipoteca especial de primer grado sobre la misma casa.

Cabe decir, que de acuerdo con el Reglamento de la Ley, no obstante que ésta le reconoce personalidad jurídica, el Banco Obrero no comenzó actuando como un ente autónomo sino que, por el contrario, funcionaba anexo al Banco Agrícola y Pecuario, con la particularidad de que había una misma Junta Directiva para ambos, estando igualmente los dos adscritos al Ministerio de Fomento. La sede del Banco Obrero fue Maracay, hasta 1936, año en que se modificó la ley y se establece como sede la ciudad de Caracas, comenzando una nueva época para esta Institución.³²

Sin embargo, aun cuando haya sido creado en 1928 el Banco Obrero, con el cual se inicia la construcción y financiamiento de viviendas de carácter popular, haciendo un enfoque más general del asunto en el aspecto de la construcción del sector vivienda, se puede observar inicialmente una evolución similar a la que operó en materia de regulación de alquileres. Por esta razón puede afirmarse que la intervención del Estado que se manifiesta en el control de los precios de los materiales de construcción obedece a la misma causa a la que obedeció el control sobre el canon de arrendamiento: evitar el encarecimiento y la carestía de vivienda.

En este sentido se observa que con la primera regulación de alquileres de vivienda, realizada por decreto, del 9 de septiembre de 1939,³³ aparece también la primera regulación referente a materiales de construcción, cuando son declarados por este decreto como artículos de primera necesidad. Así encontramos

32. *Vid. 50 años de vivienda de interés social.*

33. *G. O. N° 19.975, de fecha 9 de septiembre de 1939.*

que quedan englobados dentro de esta categoría, ladrillos, adoboncitos y tejas, arena, cal, yeso y cemento, piedra, vigas y armazones de hierro, alambre, herrajes y tela metálica, maderas de construcción, baldosas, vidrios, cañerías y tubos, material eléctrico, artículos sanitarios, entre otros.

Regulación similar establece el decreto, del 1º de octubre de 1941,³⁴ el Decreto N° 282, del 9 de noviembre de 1942,³⁵ el Decreto Orgánico de las Juntas Reguladoras de Precios, del 7 de julio de 1943.³⁶

Dentro de toda esta evolución marca una nota distintiva la Ley de la Junta de Crédito Hipotecario Urbano, de fecha 9 de agosto de 1947,³⁷ en la cual se concibe un órgano específico con competencia en materia de construcción de vivienda. En efecto, el artículo 1º de dicha ley, crea una Junta *ad honorem* con el objeto de que se encargue del estudio y autorización de préstamos hipotecarios. De manera que con este decreto, ya el problema de la vivienda, en lo que respecta a adquisición de la misma, recibe un tratamiento particular divorciado del problema inquilinario, junto con el cual venía recibiendo una regulación conjunta. Esta Junta funcionó hasta el 1º de junio de 1955, fecha en que se dicta el Decreto N° 228, que atribuyó a la Junta Administradora del Banco Obrero las funciones legales y reglamentarias que venía ejerciendo.³⁸

Así encontramos que por mandato de la Junta de Gobierno se dicta el Decreto N° 316, del 10 de julio de 1958,³⁹ el cual, considerando que el incremento de la industria de la construcción es factor primordial del desarrollo de la economía nacional, así como fuente de trabajo, deja al libre juego de la oferta y la demanda el mercado de viviendas, al exonerar de regulación las construcciones urbanas y suburbanas realizadas en virtud de permiso municipal de construcción obtenido a partir del 15 de julio de 1958.⁴⁰

En 1961, concretamente el 11 de agosto, se dicta el Decreto N° 611, sobre Emisión de "Cédulas Hipotecarias por Institutos Bancarios, con destino a la construcción de viviendas".⁴¹ Este decreto tiene como objeto principal autorizar al Ministerio de Hacienda para celebrar los contratos que provean al Banco Obrero y a los Bancos Hipotecarios Urbanos de los fondos requeridos para estimular el crédito a la construcción de viviendas urbanas. La adquisición de

34. G. O. N° 20.606, de fecha 1º de octubre de 1941, art. 3º, B, 26.

35. G.O. N° 20.947, de fecha 9 de noviembre de 1942, art. 2º, B, 25.

36. *Compilación Legislativa de Venezuela*, año 1943, art. 3º, B.

37. *Compilación Legislativa de Venezuela*, año 1947.

38. G.O. N° 24.759, de fecha 1º de junio de 1955.

39. G.O. N° 25.704, de fecha 10 de julio de 1958.

40. Artículo 1º.

41. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Vol. VIII, año 1960-1961.

estos fondos se haría mediante la suscripción por el Ejecutivo Nacional o por empresas privadas, de cédulas hipotecarias.⁴² Los destinatarios de la recaudación de estos fondos serían el Banco Obrero y la banca hipotecaria.

Posteriormente, el 19 de marzo de 1969,⁴³ se dictó un decreto, el N° 16, orientado también a promover lo conducente para facilitar a toda familia vivienda cómoda e higiénica. En esta perspectiva el decreto crea en el Banco Obrero un Departamento para la urbanización y equipamiento de barrios. Las funciones que le son atribuidas obviamente que van dirigidas al estudio y establecimiento de medidas tendientes a solucionar el grave problema de los barrios marginales.⁴⁴ Toda la acción que en este sentido se despliegue por disposición del decreto, se debía iniciar en barrios que se encuentren ubicados en un área urbana apropiada para la construcción y que confronten grave situación de insalubridad, hacinamiento, falta de servicios públicos y de equipamiento comunitario básico.⁴⁵

Posteriormente, por Decreto N° 142, del 17 de septiembre de 1969,⁴⁶ se crea la Comisión Nacional de la Vivienda, órgano de conformación colegiada, cuyo objeto primordial era proponer al Ejecutivo Nacional la actualización del plan nacional de vivienda y vigilar su ejecución, coordinar la actividad de los distintos organismos encargados de realizar dicho plan y sugerir las medidas necesarias para el estímulo de la construcción.⁴⁷ Por esta razón establecía el referido decreto, que los diferentes organismos oficiales o empresas del Estado que estuvieran encargados de elaborar programas relacionados con viviendas, deberían remitirlos a la Comisión para ser coordinados y confrontados con el plan nacional de vivienda. Asimismo deberían ser llevados a la consideración de la Comisión los proyectos de leyes, decretos o actos generales que directa o indirectamente se relacionaran con dicho plan.⁴⁸

Es interesante observar la previsión del Decreto 142 que preveía la obligación para los organismos y empresas del Estado de informar a la Comisión Nacional de la Vivienda los programas relativos a viviendas que le sometieran los particulares.⁴⁹ Si bien el decreto no establece cuál sería el destino de esa información, puede verse en esta previsión un incipiente germen de coordinación entre la actividad estatal y la actividad de los particulares en el sector vivienda.

42. Artículo 1°.

43. G.O. N° 28.878, de fecha 20 de marzo de 1969.

44. Artículo 3°.

45. Artículo 4°.

46. G. O. N° 29.028, de fecha 22 de septiembre de 1969.

47. Artículo 5°.

48. Artículo 3°.

49. Artículo 3°.

En fecha 1º de julio de 1970, se dicta el Decreto N° 332,⁵⁰ que reviste la particularidad de establecer parámetros dentro del aspecto de la construcción de viviendas populares para procurar la colaboración del sector privado. Para lograr este propósito el mencionado decreto califica lo que debe entenderse por "viviendas populares" de la siguiente manera:

- que sean adquiridas por personas de bajos recursos económicos, dentro de los límites establecidos por el Reglamento de la Ley del Banco Obrero;
- que el precio de venta no exceda de cuarenta y cinco mil bolívares;
- que la cuota inicial no exceda del veinticinco por ciento del precio de venta;
- que el plazo para el pago del saldo del precio no sea menor de quince años;
- que las cuotas mensuales de amortización e intereses sean repartidas en proporción al plazo que se otorgue.⁵¹

El goce de estos beneficios por parte de los promotores y constructores, en todo caso, sería fijado en la calificación⁵² que se hiciera por parte de los organismos competentes.

Por otra parte, se establecía en dicho decreto una contrapartida para los promotores y constructores cuyos proyectos hubiesen sido calificados de "viviendas populares". En este sentido preveía el decreto que si el promotor no hubiera vendido la vivienda en un lapso de dos años contados a partir del otorgamiento del permiso de habitabilidad, el Banco Obrero se comprometía a adquirirlas por el equivalente al noventa y cinco por ciento (95%) del precio de la venta fijado por el organismo calificador el cual, de acuerdo al decreto en cuestión, era el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo,⁵³ en el mismo plazo y condiciones fijados en la calificación.⁵⁴

Preveía también dicho decreto que el organismo financiador de tales operaciones era el Banco Obrero, el cual debía financiar la cuota inicial hasta la cantidad equivalente al quince por ciento (15%) del precio de venta, siempre y cuando el comprador no pueda completar el monto total de dicha cuota y constituya a favor de dicho Banco, por la cantidad financiada, hipoteca de segundo grado sobre el inmueble.⁵⁵

50. G. O. N° 29.260, del 7 de julio de 1970.

51. Artículo 1º.

52. Artículo 3º.

53. Artículo 6º.

54. Art. 2º, letra a).

55. Art. 2º, letra b).

Por otra parte, estaba previsto para el caso de incumplimiento de la obligación de pagar seis mensualidades consecutivas, por lo menos, que el Banco Obrero pagaría al financiador, dentro del plazo y en las mismas condiciones convenidas con el comprador, el noventa y cinco por ciento (95%) del saldo de capital e intereses del precio de venta fijado por el calificador, siempre y cuando el financiador le entregara al Banco Obrero el inmueble en cuestión completamente desocupado y en buen estado. Además, debía traspasarle la propiedad sin más gravámenes u obligaciones que las que se contraigan a favor del financiador o del Banco Obrero por concepto exclusivo de financiamiento y que hubiese sido sometido dicho inmueble a la debida calificación.⁵⁶

De manera, pues, que este es un instrumento normativo que indiscutiblemente marca una nueva línea dentro de la evolución de las regulaciones en la materia, toda vez que hace aun más posible la adquisición de viviendas por parte de personas de pocos recursos económicos.

Dentro de esta tónica se dicta el Instructivo N° 2, de fecha 17 de noviembre de 1970,⁵⁷ por el cual se instruye a los organismos: Banco Obrero, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y los institutos y establecimientos públicos que de alguna manera intervienen en la elaboración y ejecución de programas relacionados con la construcción de viviendas, la obligación de suministrar al Ministerio de Estado para la Vivienda "todos los datos e informaciones sobre aquellos programas de viviendas de interés social que para la fecha de esta instrucción se encuentren en proceso de elaboración, de aprobación o de ejecución".

Debemos presumir que el establecimiento de esta obligación para con los organismos vinculados al sector vivienda, es el de la unificación de los programas que en una u otra forma, estén vinculados con el mismo. De aquí que igualmente previera dicho instructivo que ninguno de los programas que se establecieran sobre el mismo "podrían ejecutarse sin antes haber sido sometidos a la consideración del Ministro de Estado, quien previa autorización del Presidente de la República, en cada caso, podría modificarlos de conformidad a los lineamientos políticos que sobre la materia haya dictado el Ejecutivo Nacional".

Igualmente debían someterse a la consideración del Ministro de Estado, cualquier cambio que fuera necesario introducir en dichos programas.

El *modus operandi* introducido por este instructivo no puede ser calificado de positivo. Más bien enrevesan los procedimientos, toda vez que las situaciones, de acuerdo a lo que prevé, se resuelven casuísticamente. Es preferible, en

56. Artículo 2º, letra c).

57. G. O. N° 29.373, de fecha 19 de noviembre de 1970.

todo caso, vincular previamente a los organismos competentes en la materia con un programa inicial al cual deben ajustarse, y no mediante revisiones individuales de cada uno de los programas que se vayan a poner en práctica.

Ahora bien, el problema habitacional hasta este momento venía siendo afrontado mediante alternativas de construcción y financiamiento de viviendas. Sin embargo, y si es cierto que dicho problema requiere de soluciones prontas sobre todo en el Área Metropolitana de Caracas, dentro de cuyo perímetro deben adelantarse acciones en forma inmediata, no es menos cierto que hay que procurar soluciones fuera del ámbito metropolitano, que si no alivian de momento el problema, en el futuro pueden ser el gran alivio a la aglomeración humana que ya se experimenta. Esta alternativa fue evaluada por el Gobierno, y el 12 de julio de 1972, con vista a la necesidad de crear nuevos centros urbanos se decreta la construcción en los valles del Tuy, de ciudad Diego de Losada⁵⁸ en los valles del Tuy Medio. Posteriormente, y siempre con la idea de establecer políticas de desconcentración que alivien la presión demográfica de la zona metropolitana, se decreta la creación de un nuevo centro urbano, Ciudad Fajardo,⁵⁹ en el valle de Guarenas-Guatire.

Sin embargo, esta no es la única solución que se ha planteado al problema de la excesiva concentración humana, también se han tratado de crear centros rurales, de manera que con esta idea por Decreto N° 140, del 4 de junio de 1974,⁶⁰ se crea el Programa Extraordinario de Construcción de Aldeas Rurales. El objetivo fundamental de este programa es el desarrollo agroeconómico mediante la concentración de personas en pequeños núcleos o aldeas rurales, dotadas de una infraestructura urbanística básica, que incluye vialidad y servicios públicos y comunales.

Posteriormente, por Decreto N° 168, del 11 de junio de 1974,⁶¹ se creó una comisión especial con el objeto de que propusiera las directrices fundamentales para formular una política habitacional. Las principales recomendaciones de esta comisión fueron las siguientes:

- proposición de un programa Nacional de Vivienda con dos alternativas para resolver el déficit de viviendas en 10 y 20 años.
- proposición de una nueva política de adjudicación y administración de viviendas de interés social. Esta proposición desembocó posteriormente en que la Ley de Creación del INAVI,⁶² estableciera que el patrono,

58. Decreto N° 359, del 4 de septiembre de 1972.

59. Decreto N° 1.312, del 13 de junio de 1973.

60. G.O., N° 30.416, del 4 de junio de 1974.

61. G.O., N° 30.424, del 11 de junio de 1974.

62. Decreto N° 908, del 13 de mayo de 1975.

esto es, aquellas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que tengan contratos o relación de trabajo con deudores del instituto por concepto de vivienda, está obligado a retener a sus trabajadores cuando estos sean deudores del INAVI por concepto de vivienda, en la oportunidad del sueldo o salario, la parte correspondiente a la cuota de amortización o al alquiler según el caso.⁶³

- proposición de una nueva organización administrativa que incluyera la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, del Ministerio de Desarrollo Urbano y la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano. Las dos primeras recomendaciones fueron acogidas con la creación de dichos organismos con la promulgación de la ley que transformó el Banco Obrero en el Instituto Nacional de la Vivienda y la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central que crea el Ministerio de Desarrollo Urbano. La última de las proposiciones, esto es, la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano, hasta la fecha no ha sido puesta en práctica. Esta proposición, es de vital cumplimiento, dentro de un sano criterio orientado a la solución del problema habitacional. Mientras no se dicte esta ley, estaremos en presencia de organismos que trabajan con las manos pero sin que el cerebro los orienten.
- creación del Banco Nacional de Desarrollo Urbano, a fin de establecer un sistema único de financiamiento de la vivienda y servicio urbano. Esta proposición tampoco ha sido acogida.

Otro punto importante dentro de esta evolución lo representa la transformación del Banco Obrero en Instituto Nacional de la Vivienda, operada el 13 de mayo de 1975.⁶⁴ Esta transformación hizo que este instituto sea en la actualidad el organismo fundamental en cuanto a ejecución y administración de la política de vivienda de interés social. Para estas finalidades se le otorgan a dicho instituto, una amplia gama de facultades que cubren realmente todas las operaciones que puedan jurídicamente ser realizadas para llevar a cabo todo tipo de actividades relacionadas con el sector vivienda.⁶⁵

De manera que en materia de política habitacional orientada hacia los grupos de escasos recursos económicos, en el ámbito de la Administración Pública queda centralizada su ejecución y administración, en un órgano descentralizado como es el INAVI.

63. Arts. 32 y 33 de la Ley de Creación del INAVI.

64. Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, G.O. N° 1.746, extraordinario de fecha 23 de mayo de 1975.

65. Véase el artículo 13 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

Ahora bien, la acción del Estado venezolano no se agota con el empleo de los recursos nacionales, de manera que buscando otras fuentes de financiamiento, el 16 de mayo de 1975,⁶⁶ se dicta la ley que autoriza el establecimiento de Bancos multinacionales de crédito habitacional que tengan por objeto la creación y fomento de instituciones americanas especializadas en el financiamiento de la vivienda y el desarrollo urbano y suburbano, siempre que ellas sean accionistas del Banco.⁶⁷

Otro paso de significativo adelanto dentro de la idea de establecer acciones coordinadas dentro de todo el ámbito gubernamental, lo constituye el Instructivo N° 12, dictado el 8 de julio de 1975.⁶⁸ Mediante este instructivo se "establecen las acciones administrativas para la política habitacional del Ejecutivo Nacional y la asignación de responsabilidades a los organismos del sector público involucrados en la ejecución del programa único de inversiones en infraestructura y equipamiento". Según lo establece el mismo instructivo, están vinculados a sus lineamientos todos los organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios, Institutos Autónomos, etc.); las empresas del Estado, y aquellas donde existan acciones predominantes del Estado venezolano, así como las gobernaciones y demás instituciones públicas de la Administración Regional y local que tengan vinculación con la planificación y ejecución del desarrollo urbanístico, de la vivienda y del ordenamiento territorial.

De manera que este instructivo establece una serie de lineamientos y directrices a seguir en política habitacional, así como asignación de responsabilidades en la ejecución de estas directrices.

En lo que respecta a los lineamientos y directrices de la política habitacional, hace especial referencia al desarrollo territorial y vivienda; desarrollo urbano y áreas residenciales; área residencial y vivienda, familia y vivienda, programa habitacional e instrumentos legales. En cuanto a la asignación de responsabilidades prevé que el Ministerio de Obras Públicas —debemos entender Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a la distribución de competencia hecha por la Ley Orgánica de la Administración Central— es la autoridad de máximo nivel nacional en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano, pero también hace una enumeración de los organismos del sector público a quienes compete la ejecución de las funciones administrativas relativas a la política habitacional.⁶⁹

66. Decreto N° 919, del 16 de mayo de 1975. *G.O.* N° 30.787, del 5 de septiembre de 1975.

67. Artículo 1°.

68. *G. O.* N° 30.787, de fecha 5 de septiembre de 1975.

69. Véase Capítulo III, 9.

Ahora bien, a pesar de la dudosa fuerza vinculatoria de este instructivo, no puede dejar de reconocer, que constituye realmente un esfuerzo para fijar una directriz general en materia habitacional. En efecto, se establece una serie de pautas para el sector público, calificaciones de los sujetos e incentivos para el sector privado, entre otros aspectos. Sin embargo, no puede llegar a considerarse como un programa planificador del sector, que es realmente el elemento que se requiere para poner en marcha soluciones efectivas a corto plazo y mediano plazo. Ciertamente es que con este instrumento se aclaran una serie de aspectos operacionales, como por ejemplo la actuación del sector privado dentro de toda la problemática habitacional.

En este sentido considera el instructivo que el programa habitacional deberá establecer los mecanismos necesarios para enmarcar la acción del sector privado en función del cumplimiento de los objetivos de la política habitacional. Sin embargo, sobre este particular hay que observar que las directrices a las cuales debe plegarse el sector privado, deben ser desarrolladas y vertidas en instrumentos legales que tengan fuerza vinculatoria para este sector. De forma contraria, serán inútiles los llamados que se hagan al sector privado para colaborar con los programas que se formulen a nivel gubernamental, sobre todo cuando el mismo instructivo declara que "los programas de vivienda sometidos al libre juego del mercado serán de la exclusiva responsabilidad del sector privado, a través de sus mecanismos propios de promoción, financiamiento, ejecución y administración".⁷⁰

También debe destacarse entre los diversos aspectos a los cuales hace referencia este instructivo, las previsiones en lo que respecta al renglón familia y vivienda. Bajo este título se hace referencia a uno de los puntos de mayor importancia en toda esta problemática de la vivienda, como es el de la relación ingreso económico, familia y vivienda, sin que ello haga olvidar otros elementos muy importantes del problema. Lo cierto es que cuando se trata del problema habitacional existen diversos sujetos a los cuales van dirigidos sus componentes y que, en última instancia, se reconducen en dos: el Estado y el individuo, al cual podríamos calificar como de carenciado de vivienda. Pues bien, en términos muy generales al Estado le corresponde afrontar los aspectos referentes a carestía de terrenos construibles para vivienda, dotación de servicios básicos, problemas de renovación urbana, etc., y, al particular, al individuo, le corresponde el gran peso del pago del precio por la vivienda, sobre todo en sociedades compuestas por grupos de bajos ingresos económicos. Así que, como se ha señalado, el Instructivo N° 12, que se comenta, hace especial referencia a la familia, sujeto de protección especial, reconociendo que para ésta una vivienda

70. Capítulo IV.

adecuada tiene como contrapartida una obligación económica hacia el Estado y por tanto en vista de esa realidad esa obligación debe ser cuantificable como un porcentaje de los ingresos de la familia adjudicataria, el cual —y así se precisa en dicho instructivo— variará progresivamente desde un mínimo de 6 por ciento hasta un máximo del 20 por ciento de los ingresos familiares mensuales. De acuerdo al instructivo, las familias sujeto de protección especial serán aquellas cuyo ingreso familiar no exceda de Bs. 2.000 mensuales como cifra indicativa, y como cifra definitoria la cantidad de Bs. 400 *per capita*. De manera que estas familias calificadas como sujeto de protección especial son los beneficiarios de aquellos programas especiales que lleve adelante la Administración Pública para dotarlos de vivienda las cuales, como igualmente se prevé, no pueden exceder de Bs. 50.000 por unidad.

Además, ha de señalarse que el instructivo que se comenta clasifica otros grupos familiares tales como aquellas familias cuyo ingreso familiar mensual va de Bs. 2.001 hasta Bs. 3.500, como cifras indicativas y, como cifras definitivas, la cantidad de Bs. 401 a Bs. 700 de ingreso mensual *per capita*.

Complementando la política habitacional formulada hasta entonces,⁷¹ se dicta el Instructivo N° 17, el 21 de octubre de 1975, que establece las responsabilidades para la elaboración y ejecución de los programas de infraestructura rural como parte del programa único de inversiones en infraestructura física y equipamiento. En lo que respecta al programa de vivienda rural se establece que éste deberá ser desarrollado de acuerdo con la política habitacional contenido en el Instructivo N° 12, ya comentado, y con las políticas de Desarrollo Agrícola y de Desconcentración Económica y Administrativa que se dictaren.

Ahora bien, también dentro de esta línea del Instructivo N° 12, ya comentado, se encuentra el V Plan de la Nación, promulgado el 9 de marzo de 1976, mediante el Decreto N° 1.454.⁷² En este Plan se concientiza la situación de que es necesaria la participación del sector público para la más pronta solución del problema habitacional. En este sentido se declaran prioritarios los sectores de menores ingresos, especialmente en los barrios pobres urbanos. Igual importancia se le da a la renovación de áreas urbanas deprimidas y al fomento de la vivienda rural. De manera que para cubrir estas prioridades se fijan en el Plan estrategias tales como la aceleración progresiva de la construcción pública de viviendas a través del INAVI, y de Vivienda Rural en forma tal que la producción rebase las 100.000 unidades anuales a partir de 1980, y la incorporación del sector privado a la construcción de viviendas y equipamiento para los grupos de bajos y medianos ingresos a través del aumento de la ca-

71. G. O. N° 30. 845, de fecha 13 de noviembre de 1975.

72. G.O. N° 1.860 Extraordinario, de fecha 11 de marzo de 1976.

pacidad crediticia del Servicio Nacional de Ahorro y Préstamo, Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y otros programas de desarrollo mixto.

Entre los programas en concreto que establece el V Plan de la Nación, está la construcción de viviendas de interés social, destinadas a familias con ingresos menores de Bs. 2.000 mensuales, para lo cual se destinarían a título de inversión, aproximadamente Bs. 9.750 millones. Asimismo establece el V Plan la construcción de viviendas para familias con ingresos mensuales superiores a Bs. 2.000, con una inversión aproximada de Bs. 15.000, mediante estímulos al sector privado.

Otro hecho positivo dentro de la evolución de la intervención del Estado en materia de vivienda en Venezuela es la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el 21 de agosto de 1975. Específicamente se le atribuye a este ente promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional, el desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial. Igualmente tendrá como objeto promover el armónico desenvolvimiento del mercado inmobiliario, garantizando niveles eficientes en la circulación de los recursos con destino al financiamiento de este sector.⁷³ A todos estos efectos el Ejecutivo Nacional le hace una asignación inicial de Bs. 2.000 millones,⁷⁴ la cual, conjuntamente con otros ingresos que le son previstos en la ley, constituyen el patrimonio del Fondo.

Continuando con la política habitacional emprendida por el Estado venezolano, se dicta una serie de normas complementarias, entre las cuales podemos citar las siguientes:

—Decreto N° 1.540, del 27 de abril de 1976,⁷⁵ por el cual se establece el régimen sobre estímulos a la construcción de viviendas, locales comerciales y edificaciones educacionales, asistenciales y turísticas, el cual comentaremos más adelante;

—Decreto N° 1.651, del 29 de junio de 1976,⁷⁶ por el cual se autoriza a los Bancos hipotecarios y a las sociedades financieras para otorgar préstamos hipotecarios hasta por el 90 por ciento del valor del inmueble dado en garantía;

—Resolución N° 987,⁷⁷ dictada conjuntamente por los Ministerios de Hacienda, Fomento, Obras Públicas, Educación y Sanidad y Asistencia Social. En

73. Art. 2°.

74. Art. 3°.

75. G. O. N° 1.874, de fecha 10 de mayo de 1976.

76. G.O. N° 31.012, de fecha 29 de junio de 1976.

77. G.O. N° 31.014, de fecha 1° de julio de 1976.

esta Resolución se establecen las condiciones que deben cumplir quienes aspiren a gozar de los beneficios establecidos en el Decreto N^o 1.540, arriba mencionado, para la recepción de las solicitudes de calificación y constancia de los proyectos establecidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano;

—Decreto N^o 2.228, de 9 de julio de 1977,⁷⁸ en el cual se fijan tanto el precio de la venta primaria de viviendas, para cuya construcción se hayan concedido para la fecha de este decreto, préstamos hipotecarios, que no podrá exceder en más de un 30 por ciento del monto del avalúo que sirvió de base para dicho préstamo; así como el precio de reventa para quienes compran después de la fecha de este decreto, el cual sólo podrá tener un incremento del 15 por ciento anual sobre su precio de adquisición;

—Decreto N^o 2.245, del 19 de julio de 1977,⁷⁹ por el cual se dictan las normas e instrucciones sobre la aplicación del Decreto N^o 2.228, del 8 de julio de 1977;

—Decreto N^o 2.396, del 27 de septiembre de 1977,⁸⁰ en cuya virtud se exceptúan de la aplicación del artículo 1^o del Decreto N^o 2.228, del 8 de julio de 1977, las ventas primarias de viviendas, locales comerciales y oficinas, cuya construcción se hubiere concluido antes del 1^o de enero de 1976;

—Decreto N^o 214, del 27 de julio de 1979,⁸¹ referente al régimen sobre estímulos a los programas de urbanización y a la promoción de viviendas. Este decreto, cuyo contenido se analizará en otro punto de este trabajo, deroga las disposiciones del Capítulo II del Decreto N^o 1.540, del 27 de abril de 1976, salvo lo establecido en relación a los promotores de viviendas construidas conforme a dicho Decreto N^o 1.540, cuyas ventas no hubiesen sido protocolizadas para la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, las cuales podrán optar por uno cualquiera de los regímenes de beneficios previstos en ambos decretos.

Por lo que puede observarse de la sucinta evolución de lo que ha sido la política de vivienda en los últimos años, este ha sido un sector sobre el cual se ha ido paulatinamente incrementando la atención estatal. De manera que hoy en día encontramos toda una sustentación jurídica en el ángulo organizativo y de estímulos financieros que aclaran un poco más el panorama, en cuanto a la solución de uno de los problemas más graves que vive la sociedad venezolana, como es el habitacional. Sin juzgar sobre la bondad de los instrumentos y acciones emprendidos, sí puede decirse que, por lo menos, ha habido

78. G.O. N^o 31.373, de fecha 11 de julio de 1977.

79. G.O. N^o 31.286, de fecha 20 de julio de 1977.

80. G.O. N^o 31.328, de fecha 27 de noviembre de 1977.

81. G.O. N^o 31.789, de fecha 1^o de agosto de 1979.

una concientización del problema, lo cual no deja de sembrar legítimas esperanzas de que haya una cierta efectividad en la solución de los problemas habitacionales del país.

III. ACTUACION DEL ESTADO EN EL SECTOR VIVIENDA

1. *Actuación del Estado en materia de regulación de alquileres*

Los primeros elementos sobre organismos encargados de fijar y controlar lo referente a materia inquilinaria los podemos encontrar en los decretos del 9 de septiembre de 1939,⁸² y 1º de octubre de 1941.⁸³ En el primero de los mencionados se crea la llamada Junta Ejecutiva *ad honorem*. Los miembros de esta Junta eran designados por el Ministerio de Fomento,⁸⁴ y la aceptación de la designación era de carácter obligatorio.

Por su parte, el Decreto del 1º de octubre de 1941, contempló la creación de dos organismos, con competencia en materia de inquilinato: la Junta Nacional Reguladora de Precios y las Juntas Locales Reguladoras. El primero de estos organismos más delineado en el texto normativo que la antigua Junta Ejecutiva *ad honorem*, es la simiente de lo que hoy en día es la Dirección de Inquilinato, adscrita al Ministerio de Fomento, como ya veremos. Este organismo estaba integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Interiores, Hacienda, Fomento y Agricultura y Cría, Gobernación del Distrito Federal, Concejo Municipal, Comisión de Control de Importaciones, representantes de actividades privadas, Consejo Bancario Nacional, Cámara de Comercio de Caracas, Cámara de Industriales, Asociación Nacional de Comerciantes e Industriales, Asociación Nacional de Ganaderos y Banco Agrícola y Pecuario.⁸⁵

Los representantes a esta Junta eran designados de la siguiente manera: los del sector oficial por el Ministerio de Fomento de acuerdo a la propuesta presentada por el organismo respectivo, y los del sector privado también eran designados por el Ministerio de Fomento de una terna presentada por cada organismo.⁸⁶

En el Decreto Orgánico de las Juntas Reguladoras de Precios, de 7 de julio de 1943,⁸⁷ se mantiene la existencia de estas Juntas, pero con una va-

82. G.O. N° 19.975, de fecha 9 de septiembre de 1939.

83. G.O. N° 20.606, de fecha 1º de octubre de 1941.

84. Artículo 6º.

85. Artículo 5º.

86. Artículo 6º.

87. *Compilación Legislativa de Venezuela.*

riante en su composición, por cuanto que se incluye un representante del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones y de la Cámara Agrícola de Venezuela.⁸⁸

En cuanto a la forma de designación de los representantes se sigue el mismo procedimiento que el anterior decreto sin variación alguna.

Una modificación substancial es introducida por el Decreto N° 176, del 15 de agosto de 1944,⁸⁹ cuando crea la Comisión Nacional de Abastecimiento, adscrita al Ministerio de Hacienda, dividida en 3 secciones: Sección de Precios, Sección de Transporte y Sección de Comercio Exterior.⁹⁰ La Comisión tendrá oficinas subalternas o delegaciones en los lugares del territorio nacional que determine el Ejecutivo Federal.⁹¹ También se establece en este Decreto que la Comisión tendrá una Junta Consultiva *ad honorem*, compuesta por un representante del Banco Central, del Consejo Bancario Nacional, del Banco Agrícola y Pecuario, del Banco Industrial de Venezuela y de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción. Los representantes de estas entidades serán nombrados por el Ejecutivo Federal de sendas ternas que al efecto presentaren dichos organismos.⁹²

También formarán parte de la Junta Consultiva seis miembros que nombrará libremente el Ejecutivo Federal, escogiéndolos de la siguiente manera: dos entre las asociaciones patronales, dos entre las obreras y dos entre las de consumidores.⁹³ La función de esta Junta es solamente la de emitir opinión sobre aquellos asuntos que se someta la Comisión.⁹⁴

Se establece en el decreto, que la Comisión podrá nombrar comités permanentes o accidentales, compuestos por los miembros de la Junta Consultiva *ad honorem*, para el estudio de determinados asuntos.⁹⁵

El 2 de febrero de 1946, se dicta el Decreto N° 232,⁹⁶ que reorganiza la Comisión Nacional de Abastecimiento, en el sentido de que sus atribuciones serán ejercidas por un solo funcionario que fue denominado Comisionado Nacional de Abastecimiento, abandonando así el carácter colegiado que hasta el momento guardaba dicha Comisión. La designación de dicho funcionario sería

88. Artículo 5°.

89. G.O. N° 21.484, de fecha 15 de agosto de 1944.

90. Artículos 2° y 5°.

91. Artículo 6°.

92. Artículo 7°.

93. Artículo 7°.

94. Artículo 7°.

95. Artículo 8°.

96. G.O. N° 21.974, de fecha 2 de abril de 1946.

hecha por el Ejecutivo Federal y tendría competencia, además de las especificadas en el Decreto del 15 de agosto de 1944, para comprar y vender por cuenta del Estado artículos de primera necesidad, para asegurar el abastecimiento o la aplicación de precios equitativos.⁹⁷ Por otra parte y a partir de la fecha del decreto, la Comisión estaría adscrita al Ministerio de Fomento y no de Hacienda.⁹⁸ Posteriormente, esta Comisión comenzará a sufrir mutilaciones. En efecto, el 11 de julio de 1949, por medio del Decreto N° 178,⁹⁹ se eliminan las delegaciones y subdelegaciones fiscales de dicha Comisión, en gran parte del territorio nacional,¹⁰⁰ correspondiendo el ejercicio de sus funciones a las Juntas de Administración Municipal de los Estados y Territorios Federales, las delegaciones de la Comisión Nacional de Abastecimiento, en un ámbito bastante amplio del territorio nacional, y a la Comisión Nacional de Abastecimiento en el Departamento Libertador del Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda.¹⁰¹

En 1952, por Decreto N° 421,¹⁰² del 27 de junio vigente a partir del 1° de julio del mismo año, según lo dispone dicho instrumento en el artículo 5°, se elimina ya en forma definitiva la Comisión Nacional de Abastecimiento y la Delegación Fiscal de ésta con jurisdicción en el Departamento Vargas del Distrito Federal y se deja a salvo la competencia de los Concejos Municipales de los Estados y Territorios Federales en materia de regulación y fiscalización de cánones de arrendamiento.¹⁰³

Este mismo decreto crea la Oficina de Inquilinato dependiente del Ministerio de Fomento, con competencia específica para conocer, sustanciar y decidir todas las cuestiones referentes a la desocupación de inmuebles, regulación de alquileres, sanciones por infracciones de tales materias "y todas las demás con ellas conexas".¹⁰⁴

La Oficina de Inquilinato se transforma en Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento por virtud de la Ley de Presupuesto de 1958, y bajo este perfil la encontramos hoy en día prevista en el Reglamento Orgánico de dicho Ministerio.

97. Artículo 2°.

98. Artículo 3°.

99. G.O. N° 22.966, de fecha 11 de julio de 1949.

100. Artículo 1°.

101. Artículos 2°, 3°, 4° y 5°.

102. G.O. N° 23.871, de fecha 30 de junio de 1952.

103. Artículo 7°.

104. Artículo 3°.

2. *Actuación del Estado en materia de construcción de viviendas*

Hemos visto hasta ahora la forma como el Estado ha venido interviniendo en el campo de la construcción de viviendas con el objeto de que éstas estén al alcance de aquellos sectores de escasos recursos económicos. Nos corresponde estudiar a continuación la estructura organizativa que el Estado adopta para actuar en la construcción de viviendas. Veremos en primer lugar cómo actúa el Estado en la materia a través de los órganos de la Administración Central.

A) *Actuación por órganos de la Administración Central*

En primer lugar, debemos citar el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR). De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración,¹⁰⁵ este Ministerio tiene a su cargo entre otras competencias la formulación de la política habitacional, la de renovación urbana; la política para el desarrollo y promoción de la comunidad; la formulación, administración, control y ejecución de la política de financiamiento a la vivienda y la coordinación del crédito suministrado por el Estado, sus dependencias y los particulares para el financiamiento de viviendas y para el desarrollo urbano, en concordancia con la política financiera nacional. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, agricultura y urbanismo y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones; la coordinación, control y vigilancia de las actividades que los organismos públicos y particulares realicen en el campo del desarrollo urbano y habitacional; la administración, control y ejecución de la política habitacional, con especial énfasis sobre las viviendas de interés social; la programación, los estudios, los proyectos y la construcción de viviendas, conjuntos residenciales, urbanizaciones y demás obras de desarrollo urbano; la programación, los estudios, los proyectos, la construcción y la promoción de edificaciones para usos habitacionales.¹⁰⁶

En otras palabras, el MINDUR es el órgano de la Administración Central sobre el cual recae prácticamente la mayor parte de la responsabilidad en materia habitacional en Venezuela. Sin embargo, puede decirse que en el cumplimiento de estas funciones que le son establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Central, se encuentra auxiliado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), pues a ella le establece dicha ley competencia para proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico.¹⁰⁷

105. G. O. N° 1.932, de fecha 28 de diciembre de 1976.

106. Artículo 37, ordinales 1°, 2°, 3°, 9° y 14.

107. Artículo 47, ordinal 6°.

En este mismo sentido encontramos, que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), también tiene injerencia en lo que respecta al problema habitacional, por cuanto la ya citada Ley Orgánica de la Administración Central establece que este Ministerio puede cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes.¹⁰⁸

Tanto en el supuesto de CORDIPLAN como en el del MINDUR, la incidencia en la materia habitacional viene dada por la competencia que se le atribuye en lo que respecta a la utilización del suelo. Obviamente que cualquier programa de vivienda que se quiera adelantar, necesariamente tiene que respetar el destino que se le haya dado al uso del suelo. De aquí que si bien la competencia en el sector habitacional ha sido otorgada al MINDUR, esta competencia tiene que ser ejercida coordinadamente con el MARNR y CORDIPLAN.

Estos son realmente los órganos de la Administración Central que actúan directamente en el campo habitacional. Sin embargo, ello no excluye la participación relativamente indirecta que tienen otros órganos como el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en lo que respecta a vialidad, salubridad, etc.

B) *Actuación por órganos de la Administración Descentralizada*

Dentro de la Administración Descentralizada ocupa el primer lugar el Instituto Nacional de la Vivienda. Este instituto, como ya ha sido mencionado en otra parte de este trabajo, fue producto de la transformación del Banco Obrero. En la ley¹⁰⁹ de su creación se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio distinto del Fisco Nacional.¹¹⁰ En relación a este organismo se puede afirmar lo mismo que se afirmó cuando se trató sobre los organismos de la Administración Central en relación al MINDUR.

Si bien el MINDUR es el centro fundamental de las acciones administrativas en el campo habitacional dentro de la Administración Central, en el marco de la actuación de la Administración Descentralizada lo es el INAVI. Es este el sentido de la ley, la cual lo consagra como el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, de conformidad con el plan general de desarrollo económico y social y en un todo de acuerdo a la política de desarrollo urbanístico y ordenación territorial que al efecto formula el Ejecutivo Nacional. El Instituto, prevé la ley, tendrá por principal objeto

108. Artículo 36, ordinal 6°.

109. Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, G. O. N° 1.746, extraordinario, de fecha 23 de mayo de 1975.

110. Artículo 1°.

atender al problema habitacional que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de vivienda.¹¹¹

Para el cumplimiento de estos objetivos se establece que el instituto se dividirá en departamentos especializados para la administración de viviendas; para la adquisición y venta de tierras; para la construcción de viviendas o para cumplir otras funciones que se considere conveniente realizar a través de estos departamentos. Estos departamentos actuarán en forma descentralizada, con contabilidad separada y con los bienes y recursos que el directorio afecte al servicio de cada uno y se registrarán, en sus respectivas actividades, por las disposiciones de la ley y su reglamento.¹¹²

En cuanto a la administración y dirección del instituto, ésta está a cargo de un directorio. Este directorio está integrado por un presidente y cuatro directores, de los cuales uno es representante de los trabajadores. Los miembros del directorio son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República por intermedio del Ministro de Obras Públicas.¹¹³ Por su parte, el representante de los trabajadores y sus suplentes serán designados de conformidad con lo previsto en la ley sobre representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo económico del Estado.¹¹⁴

Como ya habíamos señalado, para el cumplimiento de las funciones que le impone la ley, se le otorgan una serie de facultades que le permiten llevar a cabo todas y cada una de sus obligaciones.¹¹⁵ Incluso se le faculta para constituir empresas locales o regionales que tengan por objeto la administración de viviendas, la adquisición y venta de tierras, la construcción de viviendas o cualesquiera otras funciones que se le atribuyan para el cumplimiento de actividades temporales o permanentes.¹¹⁶

En resumen, puede observarse con toda claridad que el MINDUR en el seno de la Administración Central y el INAVI en el seno de la Administración Descentralizada, son las dos columnas sobre las cuales descansa la ejecución de la política habitacional en Venezuela. Claro que no realizan toda la actividad, por cuanto que necesariamente requieren de la actuación de otros órganos para completar las obras en materia de vialidad, educación, sanidad, etc. Pero lo

111. Artículo 2°.

112. Artículo 3°.

113. Artículo 7°.

114. Ley sobre representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo económico del Estado, artículo 7.

115. *Idem*.

116. Creado por ley de fecha 21 de agosto de 1975, G. O. N° 30.790, de fecha 9 de septiembre de 1975.

que sí es cierto es que sobre sus hombros descansa la conducción y ejecución de la política habitacional.

Debe citarse también dentro de los órganos de la Administración Descentralizada al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.¹¹⁷ Este órgano que goza, de acuerdo a su ley de creación, de personería jurídica y patrimonio propio, autónomo e independiente del Fisco Nacional,¹¹⁸ no es ciertamente un órgano de ejecución, aunque cumple una actividad vital dentro del cuadro habitacional, puesto que es un ente de financiamiento. En efecto el objetivo fundamental de este Fondo es promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional y el desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial.¹¹⁹ Es, de acuerdo a estas funciones, el órgano canalizador de los recursos públicos destinados a la solución del problema habitacional. En un principio el Ejecutivo Nacional le hizo un aporte de Bs. 2.000.000.000, pero le es permitido incrementar su patrimonio a través de las utilidades y beneficios que se obtengan como producto de las operaciones que se realicen con cargo a los recursos del Fondo, de las utilidades producto de la enajenación de los bienes que constituyen su patrimonio, de donaciones, legados, aportes o cualesquiera otras transferencias efectuadas legalmente por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, así como de cualquier otro bien que por cualquier título sea afectado como patrimonio del Fondo.¹²⁰

Este ente está dirigido por una Junta Directiva, la cual está compuesta por un presidente y seis directores. El presidente es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, así como tres de los directores. Los tres restantes vienen a ser un representante de la Banca hipotecaria, un representante del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y un representante elegido de conformidad a lo previsto en la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado.¹²¹

En cuanto a las operaciones que puede realizar el F.N.D.U. se observa que está facultado ampliamente en el campo financiero, pudiendo principalmente otorgar créditos a constructores, urbanizadores de la actividad inmobiliaria; destinar fondos para cubrir la política de estímulos establecida o que se establezca para vivienda de protección oficial e invertir en inmuebles con el propósito de desarrollar áreas destinadas a la promoción habitacional.¹²²

117. Artículo 1°.

118. Artículo 2°, letras a) y b).

119. *Idem.*

120. Artículo 3°.

121. Artículo 6°.

122. Artículo 14, letras a), b) y c).

Tipifica, pues, este Fondo el órgano principal de financiamiento de las acciones y programas que se emprendan en el sector habitacional, sobre todo en lo que respecta a las viviendas de protección oficial.

Otro ente que representa un papel importante en esta materia es el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, el cual forma parte del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo regido por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, de fecha 22 de abril de 1975.¹²³ En esta ley se prevé que este sistema tiene por objeto crear, fomentar y mantener condiciones favorables a la formación de ahorros que se inviertan en préstamos destinados fundamentalmente a resolver el problema de la vivienda, con la finalidad de hacer propietarios a los beneficiarios de los mismos.¹²⁴ De manera que a través del estímulo al ahorro se estimula a los socios¹²⁵ a que adquieren su vivienda propia. En este sentido se establece que las Entidades de Ahorro y Préstamo sólo otorgarán préstamos a sus socios destinados a la adquisición, construcción, terminación, ampliación o refacción de las viviendas de los socios.¹²⁶

El S.N.A.P. está integrado por el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo como ya se dijo, las Entidades de Ahorro y Préstamo y la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo.¹²⁷

El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo es un ente que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional.¹²⁸ Tiene como objeto fundamental propiciar la formación y el funcionamiento de las Entidades de Ahorro y Préstamo, prestar asistencia financiera a dichas entidades; garantizar a las mismas la restitución de los préstamos que otorguen a sus socios; garantizar a éstos la devolución de sus aportaciones de ahorro, así como el ejercicio de cualquier otra función requerida para el fomento y desarrollo del sistema.¹²⁹

El patrimonio del Banco está constituido por un capital pagado no inferior a los Bs. 200.000.000, incrementado por aportes del Ejecutivo Nacional, por la reserva del fondo de garantía, reservas de capital y las utilidades líquidas previstas en la ley.

Las operaciones que puede realizar este Banco van todas orientadas a fomentar el ahorro, a prestar garantía a las entidades en sus operaciones y res-

123. G.O. N° 1.739 extraordinario, de fecha 13 de mayo de 1975, artículo. . . .

124. Artículo 1°.

125. Artículo 43.

126. Artículo 45.

127. Artículo 1°.

128. Artículo 3°.

129. Artículo 7°.

paldar los ahorros que hagan los particulares en las Entidades de Ahorro y Préstamo.¹³⁰

La administración del Banco está a cargo de un directorio compuesto por un presidente y 5 directores. El presidente y dos directores serán designados por el Presidente de la República. Dos por el Presidente de la República seleccionándolos de dos ternas que serán presentadas por la Federación Venezolana de Entidades de Ahorro y Préstamo y un director designado de acuerdo a lo previsto en la Ley sobre Representación de los Trabajadores en institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado.¹³¹

La actividad del Banco está inspeccionada, vigilada y fiscalizada por la Superintendencia de Bancos.¹³²

C) *Actuación del Estado a través de entes con formas de derecho privado*

Entre estos órganos se destacan la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad¹³³ y la Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas, C. A.¹³⁴

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN), no tiene atribuida una competencia específica en el campo habitacional. Sin embargo, la actividad que despliega incide indirectamente en lo que a vivienda se refiere. En efecto, le corresponde a este ente investigar las necesidades y requerimientos de los habitantes de los barrios populares en el orden físico, económico y social, cultural y recreacional, a fin de determinar las acciones concretas a realizar para satisfacer sus necesidades. De manera que si su actuación no es concretamente el problema habitacional, la consideración sobre el mismo surge cuando se analizan los objetos que se le tienen asignados.

En lo que respecta a la Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas, filial del Centro Simón Bolívar, C. A. conjuntamente con la Empresa Inmo-

130. Artículo 8°.

131. Artículo 16.

132. Artículo 6°.

133. FUNDACOMUN fue constituida en cumplimiento del Decreto N° 688, del 30 de enero de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26.766, del 31 de enero del mismo año, cuyo contenido fue reformado por el Decreto N° 708, del 14 de enero de 1975, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 30.602, del 20 de enero de 1975. El acta constitutiva fue protocolizada ante la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del Departamento Libertador del Distrito Federal, el día 20 de marzo de 1962, donde quedó protocolizada bajo el N° 49, folio 9° vuelto, Protocolo 1°, Tomo 14. La reforma del mismo fue protocolizada ante la misma Oficina Subalterna de Registro en fecha 24 de abril de 1975, bajo el N° 19, folio 109, Tomo 3, del Protocolo 1°.

134. Véase el Documento Constitutivo y Estatutario de la Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas C. A. publicado en el diario *La Religión*, de fecha 14 de junio de 1978.

biliaria C. A., y la Empresa de Renovación Urbana de Caracas, C. A., tiene que hacerse la misma observación que se hizo en relación a FUNDACOMUN, en el sentido de que su actuación no es directa en el campo habitacional. Sin embargo, tiene importancia por cuanto que su objeto social le permite realizar inversiones y promociones de carácter inmobiliario, así como en todo lo relacionado con la industria de la construcción.

IV. ACTUACION DE LOS PARTICULARES EN EL SECTOR VIVIENDA

1. *Los bancos hipotecarios*

El capital de los particulares ha jugado un papel muy importante en cuanto a financiamiento de vivienda. Los interesados en la adquisición de vivienda acudían casi siempre a la banca privada, sobre todo antes de la implantación del sistema nacional de ahorro y préstamo, para la obtención de financiamiento para la adquisición de vivienda; por tanto, antes de que se permitiera el establecimiento de los bancos hipotecarios, actuaban mediante préstamos personales y hoy en día, en forma franca, a través de este tipo de bancos. De manera que la banca venezolana ha desempeñado en materia de financiamiento de viviendas, por una vía u otra, un papel importante.

La vigente Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito¹³⁵ consagra la naturaleza de estas entidades, estableciendo que tendrán como objeto principal hacer préstamos a largo plazo, con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, suburbanos y rurales, y emitir cédulas hipotecarias.¹³⁶ En este sentido la ley es clara, puesto que establece que el importe del préstamo deberá invertirse en la adquisición, construcción o mejoras de bienes inmuebles, en la cancelación de créditos garantizados con hipotecas o de créditos obtenidos para la construcción de casas o edificios; en el financiamiento de obras de urbanismo; y, en cualquier otra clase de financiamiento de carácter reproductivo, orientado al fomento y desarrollo de la industria de la construcción.¹³⁷

Pueden también los bancos hipotecarios, a fin de procurar capital para sus actividades, emitir cédulas hipotecarias. Estas, de acuerdo a la ley, pueden ser de dos clases:

—cédulas hipotecarias con garantía especial, o sea, las emitidas con el respaldo de uno o varios préstamos hipotecarios determinados, que se hayan otorgado a favor del banco antes de la respectiva emisión, y

135. Esta ley fue promulgada por medio del Decreto N° 869, del 22 de abril de 1975, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 1.742 Extraordinario, de fecha 22 de mayo de 1975.

136. Artículo 33.

137. Artículo 34.

—cédulas hipotecarias con garantía global, constituidas por los préstamos hipotecarios otorgados a favor del banco emisor y que no hayan sido afectados a alguna emisión de cédulas hipotecarias con garantía especial.¹³⁸

La regulación de la actividad de estos bancos es, claro está, mucho más extensa que lo que aquí se menciona. Sin embargo, no se hacen mayores consideraciones, en razón de que lo que se pretende es hacer notar la importancia de la existencia y de la actividad de estas entidades bancarias.

2. *Las entidades de ahorro y préstamo*

En el ámbito del sector privado, otros organismos que representan un papel de suma importancia en materia de financiamiento de vivienda son las entidades de ahorro y préstamo. El objeto que les fija la ley, es el de recibir aportaciones de ahorro de sus socios y otorgarles créditos o préstamos destinados a la adquisición, construcción, terminación, ampliación y refacción de sus viviendas. Estas entidades pueden ser sociedades civiles o cooperativas de ahorro y préstamo.¹³⁹

Ahora bien, para gozar de los beneficios que dan las referidas entidades hay que ser socio, pudiendo serlo, de acuerdo a la ley, toda persona natural o jurídica.¹⁴⁰ Esta cualidad se obtiene una vez que sea aceptada por la entidad en cuestión la respectiva solicitud del interesado y efectuado por éste el aporte mínimo fijado en los estatutos.¹⁴¹

La actividad de estas entidades por la importancia social y económica que representan, son objeto de inspección, vigilancia, fiscalización y control por la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo, que es un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.¹⁴²

En líneas generales, estos son los organismos públicos y privados que tienen a su cargo la conducción político-económica del sector vivienda. Como ha podido observarse, ha habido una unión de fuerzas del sector público y del sector privado para desarrollar el campo habitacional e introducir soluciones a este gran problema que, a pesar de los esfuerzos hechos, sigue presentando caracteres de gravedad en nuestro país.

Queda por mencionar, por último, los Bancos Multinacionales de Crédito Habitacional, autorizados a funcionar en Venezuela, en 1975,¹⁴³ los cuales si

138. Artículo 42.

139. Artículo 33 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

140. Artículo 58.

141. Artículo 59.

142. Artículo 69.

143. Decreto N° 919, del 16 de mayo de 1975, *Gaceta Oficial* N° 1.748 Extraordinario, del 26 de mayo de 1975.

bien no ejercen funciones de financiamiento directo a la industria de la construcción, propician la creación y fomento de instituciones americanas especializadas en el financiamiento de la vivienda y el desarrollo urbano y suburbano.¹⁴⁴ Para ello permite la ley que pueden ser accionistas de estos Bancos los organismos centrales de los países de América a los que correspondan los sistemas de ahorro y préstamo para vivienda; y de los sistemas de estabilización y de seguro del mercado secundario de hipotecas, entidades de primer grado de los sistemas de ahorro y préstamo americanos; ligas, federaciones o cámaras que agrupen a entidades privadas de ahorro y préstamo para vivienda de los países de América, y la Unión Panamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, organismos nacionales, internacionales o de acción internacional que tengan vinculación con la atención de las necesidades habitacionales en los países de América, siempre que no persigan fines lucrativos.¹⁴⁵

Con el establecimiento de estos Bancos se procura la inversión de capitales extranjeros para impulsar la actividad tendiente a tratar de solucionar nuestro problema habitacional. Se aúnan así esfuerzos nacionales y no nacionales en inversiones que a la larga son de gran provecho y utilidad en la solución de estos problemas.

V. POLITICA DE ESTIMULO A LA CONSTRUCCION

Desde hace algún tiempo, el gobierno nacional ha venido estableciendo normas para crear incentivos a la industria de la construcción. Recientemente se dictó el Decreto N° 214,¹⁴⁶ el cual establece un nuevo régimen sobre estímulos a los programas de urbanización y a la promoción de viviendas. A los fines de que sean procedentes las exenciones, financiamiento y demás beneficios que se prevén, el decreto hace una serie de precisiones en lo que respecta a la categoría de viviendas que constituyen el eje de las normas que en él se establecen. En este sentido dispone que el mismo es aplicable a las viviendas comprendidas en las categorías siguientes:

“A” cuyo precio de venta primaria sea hasta Bs. 100.000, y con un mínimo de dos dormitorios, o aquellas viviendas unifamiliares de un solo dormitorio, con un precio no superior a Bs. 85.000, siempre que en el proyecto aprobado se prevea su ampliación, por lo menos, a 2 dormitorios;

“B” cuyo precio de venta primaria sea hasta Bs. 150.000, y con un mínimo de dos dormitorios. Sin embargo, el precio de la venta primaria de esta

144. Artículo 1° de la ley que autoriza el establecimiento de Bancos Multinacionales de Crédito Habitacional.

145. Artículo 5°.

146. Este decreto fue dictado el 27 de julio de 1979, y publicado en la *Gaceta Oficial* N° 31.789, de fecha 1° de agosto de 1979.

categoría de viviendas podrá ser hasta Bs. 180.000, cuando las mismas estén ubicadas en el Area Metropolitana de Caracas;

“C” cuyo precio de venta primaria sea hasta de Bs. 200.000, y con un mínimo de tres dormitorios;

“D” cuyo precio de venta primaria sea hasta de Bs. 250.000 y con un número mínimo de tres dormitorios, y

“E” cuyo precio de venta primaria sea hasta de Bs. 350.000, y con un número de cuatro dormitorios.¹⁴⁷

El decreto entiende por venta primaria aquella que sea la primera venta que se haya efectuado después de concedido el correspondiente permiso o cédula de habitabilidad municipal y que conste en documento protocolizado con fecha posterior a la de entrada en vigencia del presente decreto.¹⁴⁸ En todo caso, estos precios de venta primaria deberán incluir el terreno y la construcción, así como todos los anexos y accesorios de que consten y los puestos de estacionamiento, cuando fuere exigido legalmente.¹⁴⁹

Ahora bien, por cuanto el decreto va dirigido a la promoción de viviendas, a los fines de evitar confusiones se precisa en el texto del mismo lo que por esto debe entenderse, de manera que se define por promoción, la actividad de una persona natural o jurídica dirigida a la construcción para la venta o arrendamiento de terrenos de su propiedad, de las viviendas comprendidas en las categorías determinadas en el texto del decreto, así como la urbanización de tierras de su propiedad para la construcción de viviendas, cuando la ejecución de los programas de urbanización se realice mediante convenio celebrado con el INAVI, o con el F.N.D.U.

De manera que es dentro de estos parámetros que instaura el decreto en cuestión la política de incentivos, los cuales consisten fundamentalmente en financiamiento y exoneración total o parcial del impuesto sobre la renta.

En cuanto al financiamiento, se establece que éste puede beneficiar tanto al promotor como al comprador.

Cuando se trata del promotor, éste opera de la siguiente manera: hasta el 100 por ciento sobre el costo de construcción; pero también podrá comprender las obras de urbanismo y de construcción de viviendas, pero no el financiamiento de terrenos, salvo que se trate de los programas de desarrollos mixtos o a los de urbanización previstos en el decreto.¹⁵⁰

147. Véase artículo 1º.

148. Artículo 2º.

149. Artículo 4º.

150. Artículo 6º, 1.

El financiamiento mínimo al comprador es calculado sobre el precio de venta primaria, tomando en consideración las categorías anteriormente determinadas, de manera que tenemos que para las viviendas incluidas en las categorías "A" y "B" podrán tener un financiamiento mínimo del 90 por ciento; las categorías "C", de un 85 por ciento; las "D", de un 80 por ciento, y las "E" de un 75 por ciento.

En lo que respecta a la exoneración del impuesto sobre la renta, ésta opera fundamentalmente de la siguiente manera:

—exoneración al promotor de los enriquecimientos obtenidos sobre ventas primarias, siempre y cuando hubiere logrado en beneficio del comprador un crédito por un plazo entre 15 y 25 años, por un monto igual o superior al mínimo previsto al financiamiento señalado. De manera que la exoneración opera para las viviendas de categorías "A", en un 100 por ciento; para las "B" en un 75 por ciento; para las "C", en un 60 por ciento; para las "D", en un 50 por ciento, y para las "E", en un 20 por ciento. Sin embargo, cuando se trate de viviendas comprendidas en la categoría "B" que consten de más de tres dormitorios, la exoneración no será de un 75 por ciento sino del 100 por ciento.¹⁵¹

El decreto fija también el monto del crédito hipotecario que puede ser concedido a estas categorías de viviendas, de la siguiente manera:

| | |
|----------------------|-------------------------|
| Categorías "A" y "B" | hasta el 95 por ciento. |
| " " "C" | " " 90 " " |
| " " "D" | " " 85 " " |

Estos límites deben ser observados tanto por los bancos hipotecarios como por las sociedades financieras según el avalúo que realicen.¹⁵²

Para gozar de los beneficios de exoneración del impuesto sobre la renta a qué se ha hecho referencia,¹⁵³ se hace necesario presentar ante la Administración General del Impuesto sobre la Renta,¹⁵⁴ copia fotostática del documento de venta debidamente protocolizado; copia fotostática del Permiso o Cédula de Habitabilidad Municipal.¹⁵⁵

151. Artículo 6º, 2.

152. Artículo 6º, aparte primero.

153. Artículo 6º, parte *in fine*.

154. *Idem*.

155. Artículo 9º, ordinales 1 y 2.

Estos incentivos a los cuales se ha hecho referencia no sólo alcanzan a los promotores de viviendas para la venta, sino que también alcanzan la promoción para la construcción de viviendas de las categorías señaladas destinadas para ser arrendadas, como ya ha sido señalado.¹⁵⁶ Para que proceda en beneficio de los promotores los incentivos que establece el decreto, es necesario ubicarlas en categorías que dicho decreto establece, para lo cual es necesario fijar el precio de venta primaria, el cual se hará mediante el avalúo que realicen los organismos competentes, a fin de establecer el canon de arrendamiento procedente.¹⁵⁷ Estos promotores gozarán del financiamiento sobre el costo de construcción en las mismas condiciones que los promotores para venta de viviendas y de la exoneración total del impuesto sobre la renta que grave los enriquecimientos provenientes de los arrendamientos de tales viviendas, durante un lapso de diez años contados a partir de la fecha del respectivo Permiso o Cédula de Habitabilidad Municipal.¹⁵⁸ Para que se hagan procedentes estos incentivos es necesario presentar ante la Administración General del Impuesto sobre la Renta copia fotostática de la decisión dictada por los organismos competentes, en la cual se fija el canon de arrendamiento máximo por unanimidad de vivienda de aquellas que estén sujetas a regulación o a la exoneración de regulación, si fuere el caso.¹⁵⁹

En lo que respecta a la venta de las parcelas urbanizadas destinadas a la construcción de viviendas incluidas en las categorías mencionadas, siempre y cuando la ejecución se realice mediante convenio celebrado con el INAVI, o con el F.N.D.U., gozarán de la exoneración total del impuesto sobre la renta que grave los enriquecimientos que se obtengan por ese concepto.¹⁶⁰ Igualmente, el financiamiento a los programas de urbanización y a la venta de parcelas urbanizadas dará goce a la exoneración total del impuesto sobre la renta que grave los intereses producidos por los préstamos destinados al financiamiento para la adquisición de tierras para ser urbanizadas con el objeto de construir las viviendas a que se refiere el decreto comentado y a la ejecución de las correspondientes obras de urbanismo, siempre que la suma de ambos sea igual o superior al 65 por ciento del valor del inmueble dado en garantía y por un plazo no menor de dos años. También será procedente la exoneración total del impuesto sobre la renta que grave los intereses producidos por los préstamos destinados al financiamiento para la adquisición de parcelas urbanizadas vendidas por el INAVI, o por el F.N.D.U., cuando el monto del préstamo sea igual

156. Artículo 2°.

157. Artículo 4°, aparte único.

158. Artículo 7°.

159. Artículo 9°, ordinal 3°.

160. Artículo 12.

o superior al 65 por ciento del valor del inmueble dado en garantía y por un plazo no menor de 3 años.¹⁶¹

Para gozar de estos beneficios se hace necesario también presentar ante la Administración General del Impuesto sobre la Renta copia fotostática del documento de propiedad del terreno debidamente protocolizado; copia fotostática del Documento de Urbanización o Parcelamiento debidamente protocolizado, y copia fotostática del documento de venta al INAVI o al F.N.D.U.¹⁶²

Con los estímulos que establece el decreto referido, así como los aún vigentes del Decreto 1.540, del 27 de abril de 1976,¹⁶³ se pretende impulsar la construcción de viviendas de fácil adquisición por parte de las personas de escasos recursos económicos. La bondad y positividad de estas normas sólo podrán ser juzgadas por el tiempo y siempre dentro del contexto de la programación total que instaure el gobierno para solucionar el problema habitacional en Venezuela, el cual, como ya hemos mencionado, cada día se agrava más, exigiendo para su solución, de acciones prontas y conscientes.

161. Artículo 13.

162. Artículo 14.

163. El Decreto 214, del 27 de julio de 1979, sólo derogó el capítulo II del Decreto 1.540, del 27 de abril de 1976.