



CONSEJO NORUEGO  
PARA REFUGIADOS



DERECHO A VIVIENDA,  
TIERRA Y PROPIEDAD DE  
MUJERES DESPLAZADAS

# Venezuela

ACCESO A LA TIERRA Y A LA VIVIENDA PARA PERSONAS  
EN NECESIDAD DE PROTECCION INTERNACIONAL EN  
VENEZUELA



® Acceso a tierra/vivienda para mujeres en necesidad de protección internacional (PNPI) y refugiadas en Venezuela

Marco normativo nacional e internacional que regula el derecho a la vivienda y el acceso a tierra de las mujeres refugiadas en el Venezuela

Producción editorial: Brigitte Quintero y Luis Lanza, Oficiales de proyecto ICLA Venezuela.

Foto: Fotografía NRC – Fernanda Pineda

Coordinación del documento, Karine Ruel, Gerente Programa Refugio - Consejo Noruego para Refugiados - NRC.

Colaboración y revisión del texto, Ninoska Laya (Coordinadora oficina país – Venezuela-NRC), Mónica Sánchez (Asesora Programa Información, Orientación y Asistencia Legal - Oslo NRC), David García (oficial de Incidencia y Comunicación NRC Colombia).

Diagramación e impresión: Estratégica comunicaciones

[www.nrc.org.co](http://www.nrc.org.co) / [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

Twitter NRC\_LAC

Este documento ha sido posible gracias al financiamiento del Ministerio de relaciones exteriores de noruega y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El texto de este documento no necesariamente refleja las opiniones del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Consejo Noruego para Refugiados.



# RESUMEN EJECUTIVO

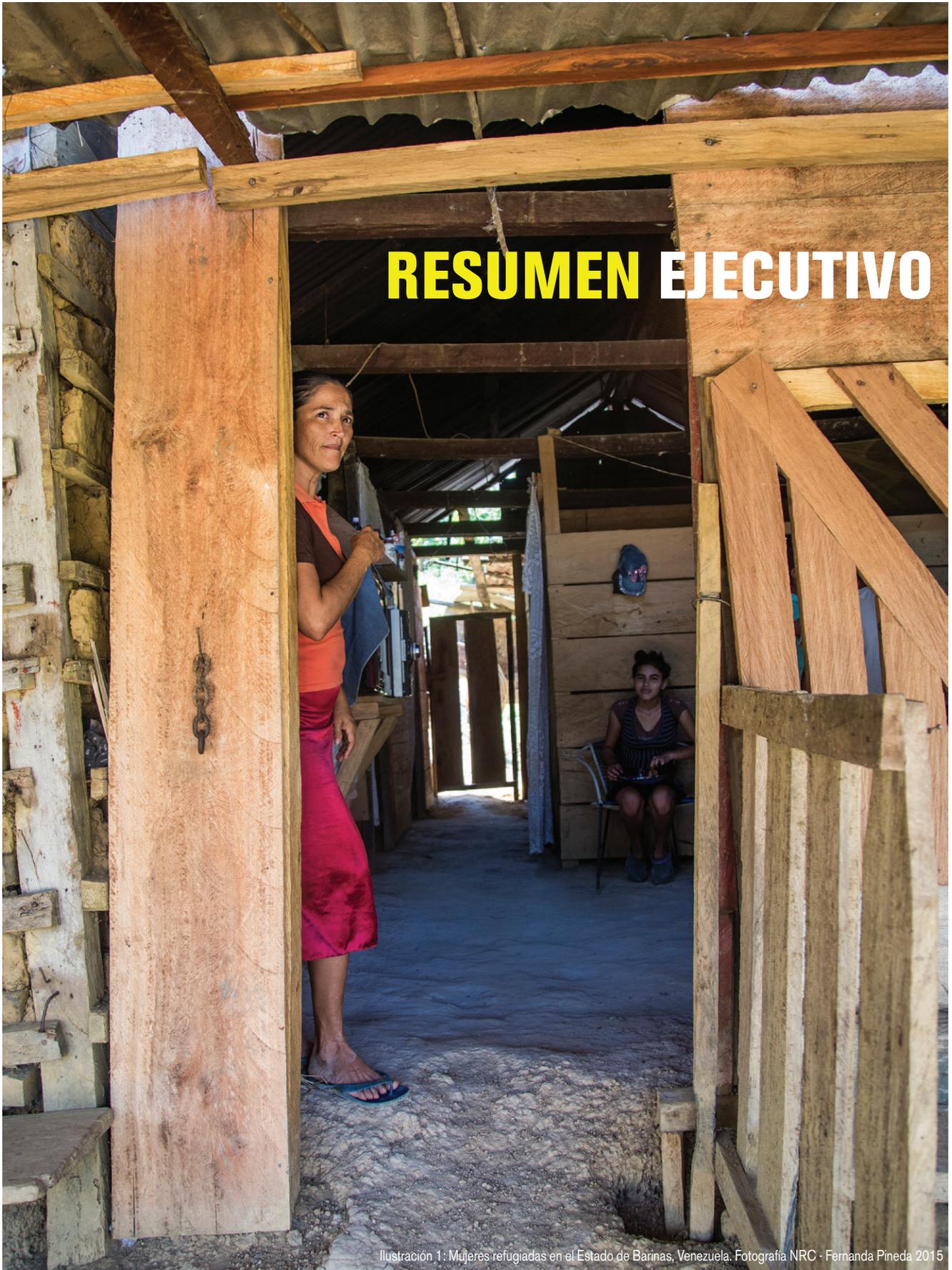


Ilustración 1: Mujeres refugiadas en el Estado de Barinas, Venezuela. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

# RESUMEN EJECUTIVO

Este documento ha sido desarrollado por el Consejo Noruego para Refugiados (NRC). Este texto tiene como objetivo principal brindar una lectura de la situación actual sobre el acceso a derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP), para las personas en necesidad de protección internacional (PNPI), solicitantes de refugio y refugiados reconocidos, en zonas específicas del Estado Táchira<sup>1</sup>.

Este documento fundamenta su análisis en el marco normativo vigente en la materia, tanto en el ámbito nacional como internacional, así como en las entrevistas y diálogos compartidos con la población de interés, instituciones del Estado Venezolano y funcionarios de agencias humanitarias socias.

A pesar de que Venezuela ha ratificado los instrumentos internacionales en la materia y tiene un ordenamiento jurídico que pudiera considerarse inclusivo de los más vulnerables, el acceso a derechos de vivienda, tierra y propiedad, por parte de las personas con necesidad de protección internacional, solicitantes de refugio y refugiados reconocidos en el país no se realiza de forma efectiva, en garantía de la seguridad de la tenencia sobre los bienes que dichas personas pueden llegar a poseer u ocupar.

En este mismo sentido, la intención demostrada por el Estado Venezolano, en lo que se refiere a legislación y creación de nuevas instituciones para fortalecer la figura del refugio y el establecimiento de una amplia gama de derechos que permita la inclusión de los sectores más vulnerables<sup>2</sup>, dista mucho de los estándares internacionales de derechos humanos, particularmente en cuanto al acceso a la vivienda, tierra y propiedad para las PNPI.

Los retrasos en el procedimiento para dar respuesta a la solicitud de refugio, son la principal barrera para el acceso a vivienda, tierra y propiedad. La mayoría de la población en necesidad de protección internacional se encuentra bajo el estatus de “solicitante de la condición de refugiado”, estatus que la LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS (LORRAA) determina como “temporal”<sup>3</sup>, dando al procedimiento de solicitud de

---

1 Municipios: San Cristóbal, Bolívar, Pedro María Ureña, Ayacucho, García de Hevia y Torbes.

2 LORRAA Artículo 22. “Los refugiados o refugiadas gozarán en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela de los mismos derechos de los extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes de la República”.

3 LORRAA artículo 16: “La Comisión Nacional para los Refugiados, al momento de recibir la solicitud, expedirá al (a la)

refugio un lapso máximo de 3 meses<sup>4</sup>, pero que en la práctica se puede tardar un promedio de dos años aproximadamente (en algunos casos específicos hasta 8 años). Adicionalmente a esta situación el Documento Provisional, otorgado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR)<sup>5</sup> no les permite a los solicitantes acceder a los derechos de vivienda, tierra y propiedad de forma legal y efectiva, no solo por el carácter de temporalidad que tiene, sino principalmente porque no es un documento de identificación reconocido como válido para acceder al correspondiente registro de la propiedad, siendo que los registros y notarias exigen un mínimo de poseer cédula de residente para que un extranjero pueda autenticar o registrar un documento que le acredite algún derecho sobre bienes en territorio venezolano.

En este sentido, tanto la inadmisibilidad del documento provisional en el acceso a derechos VTP, como la falta de celeridad por parte de la CNR que permita a los solicitantes de refugio salir de esa condición de temporalidad, se han traducido para las PNPI en barreras significativas en el ejercicio pleno de sus derechos.

Por otra parte, no existe ninguna política ni programa asistencial para suplir la necesidad de vivienda, por lo que las personas en necesidad de protección internacional, hayan o no iniciado el procedimiento, o ya hayan sido reconocidas como refugiadas, deben resolver de cualquier modo su situación, y se ubican mayormente en pensiones, casas arrendadas bajo contratos verbales que no les garantiza la seguridad jurídica de la tenencia, en invasiones, en zonas de alto riesgo o en las periferias urbanas. También, si poseen una red social de familiares y conocidos en la zona, optan por hospedarse temporalmente en casa de sus “paisanos”.

La población en necesidad de protección internacional vive en situación de pobreza, y en zonas inseguras, con graves carencias en materia de acceso a servicios públicos y limitaciones en su seguridad jurídica. En este escenario no se garantizan los elementos fundamentales de una vivienda adecuada, según los criterios definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>6</sup>, situación que se agrava en el caso de las mujeres<sup>7</sup> cabezas de familia por su condición de vulnerabilidad<sup>8</sup>.

---

solicitante un documento provisional a fin de garantizar su permanencia temporal en el territorio nacional hasta tanto se decida sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada”.

4 LORRAA artículo 17: “La Comisión Nacional para los Refugiados, en el lapso de noventa (90) días continuos, resolverá sobre la solicitud...”

5 Documento de identificación con carácter de temporalidad.

6 Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) 1991, Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada, p.8. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CESCR+Observacion+general+4.Sp?OpenDocument>

7 ACNUR (2008) Manual para la Protección de mujeres y niñas. “Hoy en día las mujeres y las niñas de todo el mundo aún deben enfrentar más obstáculos que los hombres y los niños para reivindicar y disfrutar sus derechos. El desplazamiento generalmente exacerba esas desigualdades, como lo hace la tendencia a enfocarse en los abusos de derechos humanos en las esferas públicas, antes que en las privadas. Las desigualdades de género se pueden encontrar al centro de la violencia sexual y por motivos de género y, en consecuencia, para prevenirla, debemos poner un punto final a esas desigualdades”.

8 ACNUR (1991) Guía para la Protección de las mujeres refugiadas “...las mujeres y muchachas refugiadas tienen necesidades especiales de protección por razón de su sexo: por ejemplo, deben ser protegidos contra la manipulación, el abuso y la explotación de carácter sexual y físico, así como contra la discriminación sexual en el suministro de bienes y servicios”.

Precisamente, cuando se refiere a la búsqueda de una vivienda adecuada, las mujeres, son las que presentan más problemas, esto principalmente a causa de malos tratos y actitudes discriminatorias que las obliga en muchos casos a trasladarse constantemente de un lugar a otro, sin oportunidad de conseguir una verdadera integración local.

La dificultad en el acceso al alquiler de una vivienda, sobre todo cuando tienen niños, hace que las familias se vean obligadas a compartir espacios pequeños con muchas personas, donde con frecuencia las mujeres y niñas deben compartir la habitación con hombres, sean de su familia o no. Esta situación, además de limitar la privacidad, también las pone en mayor riesgo de violación y abuso sexual *así como* en situaciones familiares violentas, por la simple razón de que ellas y sus hijos no tienen a dónde ir.

Finalmente, el arrendamiento de vivienda, las invasiones ilegales y el asentamiento en predios rústicos bajo la figura de alojamiento por trabajo, son algunas de las formas más directas que tienen las PNPI, de acceder a una vivienda en el país. Sin embargo, la primera es de difícil acceso, principalmente para mujeres y familias con niños, la segunda constituye un delito y la tercera no solo se ubica dentro de una serie de vulneraciones, explotación y abusos en contra de las PNPI, sino que además es la que menos puede enmarcarse dentro de patrones de estabilidad para la familia. Por todo esto, es más que evidente la necesidad de que el trabajo en el marco de informar, orientar y asistir a las PNPI en el acceso a derechos de VTP continúe y se fortalezca con el fin de proveer mejores alternativas en la garantía de seguridad de tenencia sobre los bienes que las mismas habitan u ocupan.

# TABLA DE CONTENIDO

|  |    |  |    |
|--|----|--|----|
| <b>ACRONIMOS</b> .....   | 8  | <b>CAPITULO IV</b>   |    |
| <b>CAPITULO I</b>  |    | CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE RESPONDER FRENTE<br>A LOS VACIOS DE PROTECCIÓN Y RETOS DETECTADOS |    |
| INTRODUCCION .....   | 9  | AUTORIDADES VENEZOLANAS .....  | 56 |
| CONTEXTO .....   | 12 | ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE AYUDA<br>HUMANITARIA.....                                  | 63 |
| <b>CAPITULO II</b>   |    | <b>CAPITULO V</b>  |    |
| ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL APLICABLE.....  | 17 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....  | 65 |
| ACCESO A LA VIVIENDA EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO .....  | 23 | BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....   | 70 |
| ACCESO A ARRENDAMIENTO EN EL MARCO<br>LEGAL VENEZOLANO .....   | 26 | <b>ANEXOS</b>  |    |
| EN MATERIA DE TIERRA .....   | 29 | ANEXO 1  |    |
| ACCESO A PROPIEDAD DE VIVIENDA Y TIERRA<br>EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO.....                                   | 33 | MARCO NORMATIVO.....   | 72 |
| ACCESO DE LAS MUJERES A LOS DERECHOS VTP .....   | 36 | ANEXO 2  |    |
| <b>CAPITULO III</b>  |    | GRUPOS FOCALES .....   | 75 |
| ANALISIS DE LOS PRINCIPALES VACIOS DE PROTECCION Y RETOS<br>QUE ENFRENTAN LAS PNPI EN EL ACCESO A DERECHOS VTP |    | ANEXO 3  |    |
| ES MUCHO MÁS QUE SOLO ENTRAR A VENEZUELA .....   | 38 | CIRCULAR NRO. 0230-SAREN-DG-066-CJ-C-00062-<br>DEL 14 ENERO DE 2014 .....                    | 88 |
| EN CUANTO A LA SEGURIDAD DE TENENCIA .....   | 41 | ANEXO 4  |    |
| FALTA DE SERVICIOS PÚBLICOS, CONDICIONES<br>DE INHABILIDAD.....  | 46 | CIRCULAR NRO. SAREN-DG-CJ-0230-C-00761-<br>DEL 18 JUNIO DE 2014.....                         | 88 |
| DISCRIMINACIÓN.....  | 48 |  |    |
| ASENTAMIENTO EN PREDIOS RÚSTICOS. DIFICULTADES<br>EN EL ACCESO A LA TENENCIA DE LA TIERRA.....                 | 50 |  |    |

## **ACRÓNIMOS**

**ACNUR** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**CONARE / CNR** Comisión Nacional para los Refugiados

**CNRBV** Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela

**DESC** Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**GMVV** Gran Misión Vivienda Venezuela

**HIAS** Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados

**INAVI** Instituto Nacional de la Vivienda

**INTI** Instituto Nacional de Tierras

**LORRAA** Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

**MPPEHV** Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo Hábitat y Vivienda

**NRC** Consejo Noruego para Refugiados

**OIM** Organización Internacional para las Migraciones

**PNPI** Personas en Necesidad de Protección Internacional

**RET** Refugee Education Trust

**SJR** Servicio Jesuita para los Refugiados

**SUVAVI** Superintendencia Nacional de Arrendamiento

**VSBG** Violencia Sexual Basada en el Género

**VTP** Vivienda, Tierra y Propiedad

# INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO I

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) es una ONG internacional de carácter independiente y humanitario. Establecida en 1946, tiene sede en Oslo y actualmente tiene presencia en *más de 25 países* alrededor del mundo. Con el fin de promover y proteger los derechos de las personas colombianas en necesidad de protección internacional (PNPI), NRC tiene un programa regional para refugiados en Ecuador, Venezuela y Panamá.

En la actualidad NRC cuenta con una política institucional en materia de vivienda, tierra y propiedad que define el concepto de VTP, entendiéndose como: “... una serie de derechos de acceso a la tierra, no sólo a la propiedad privada. Por consiguiente, VTP se refiere a los propietarios, arrendatarios, cooperativas de habitantes, propietarios y usuarios según el sistema consuetudinario de tenencia de la tierra; los habitantes del sector informal y ocupantes que no tienen seguridad de la tenencia. Desde el ángulo de los derechos humanos, el concepto VTP busca esencialmente garantizar la protección de las personas cubiertas por esas categorías”<sup>9</sup>

El objetivo general del presente estudio es identificar los vacíos de protección y las barreras que enfrentan las personas en necesidad de protección internacional, solicitantes de refugio o refugiados/as para acceder a la vivienda, tierra y propiedad, particularmente las mujeres refugiadas en Venezuela, con el fin de implementar programas y proyectos de atención a esta población, acordes a sus necesidades. Así mismo este documento pretende identificar de manera específica a qué tipo de vivienda tiene acceso la población de interés en el país de acogida, cuáles son las políticas públicas en la materia que el Estado Venezolano está implementando, cuáles son las organizaciones humanitarias que brindan ayuda o asistencia, *y cuáles son las capacidades institucionales existentes para enfrentar los retos y vacíos de protección identificados.*

La metodología implementada se basó en un estudio de campo<sup>10</sup> de naturaleza descriptiva-cualitativa, a través de técnicas como la revisión bibliográfica, la selección y análisis de instrumentos jurídicos a nivel internacional y nacional, la entrevista como una fuente de diálogo franco con la población de interés, mediante la cual se expresan de forma clara las dificultades encontradas en el

9 NRC. Vivienda, Tierra y Propiedad. Manual de formación. Junio 2011.

10 Período Enero-Abril 2014.

acceso a derechos de vivienda, tierra y propiedad, así como la implementación de grupos focales como centro de encuentro, cuya temática giró alrededor del objeto de estudio y posibles soluciones<sup>11</sup>. Así mismo este estudio se complementó con entrevistas a funcionarios de instituciones públicas a nivel nacional y local y de personal de agencias humanitarias.

Cabe resaltar que este documento ha cobrado una relevancia significativa debido a la escasez de antecedentes y estudios previos,<sup>12</sup> que permitieran desentrañar el contexto real en el acceso de las PNPI a derechos de vivienda, tierra y propiedad en Venezuela de manera legal y efectiva.

Este documento se ha dividido en cinco secciones. La primera sección, referida al contexto local, contiene datos sobre la población colombiana en necesidad de protección internacional en Venezuela. La segunda analiza el marco jurídico internacional, regional y nacional que regula el ejercicio de los derechos de acceso a vivienda, tierra y propiedad para las PNPI. La tercera identifica la situación actual en la que se encuentran las PNPI y los vacíos de protección y retos existentes ante el acceso a derechos VTP. La cuarta se refiere a la capacidad institucional existente para dar respuesta a los vacíos de protección y retos (tanto por parte del Estado venezolano como por la sociedad civil y organizaciones humanitarias). La quinta y última sección describe recomendaciones frente a las necesidades detectadas en el presente estudio.

---

11 Ver anexo 2: Grupos Focales

12 Dentro de los pocos estudios que se han realizado, a fin de ver la situación de la PNPI en la frontera se encuentran el Diagnóstico de la situación de la población colombiana en necesidad de protección internacional en el estado Táchira (Frontera Colombo-Venezolana), desarrollado por el NRC en el 2012. Y el Manual de Formación en Vivienda, Tierra y Propiedad del NRC de 2011.



Ilustración 2: Niña de 16 años refugiada en el Estado Barinas. Lleva 5 años sin acceder a la escuela. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

# CONTEXTO

## CONTEXTO

La situación de violencia generalizada y de violación de derechos humanos (amenazas, reclutamiento forzado, violencia sexual, desapariciones, homicidios, extorsiones etc.) causados por el conflicto armado colombiano y profundizada por los retos del estado colombiano para prevenir y responder a estas violaciones e infracciones, ha generado el desplazamiento de cientos de miles de personas en búsqueda de protección internacional, principalmente en los países fronterizos. Venezuela se ha convertido en el cuarto país receptor en Latinoamérica, de refugiados provenientes del conflicto armado colombiano, con 4.340 refugiados reconocidos, siendo Ecuador el primero con una cifra de 54,789 refugiados reconocidos en su territorio.<sup>13</sup>

Para la población colombiana en necesidad de protección internacional que se encuentra en territorio venezolano, la solución duradera privilegiada parece ser la integración local. Esto derivado por un lado, de la antigüedad y continuidad del conflicto armado y sus consecuencias humanitarias que aún hacen muy difícil el considerar el retorno voluntario como una solución viable para muchos casos. Y por otro lado, la amplitud de la frontera colombo-venezolana, extendida por más de 2000 kilómetros y que ha unido y enlazado culturalmente al pueblo colombiano y venezolano.

Así mismo, siendo el elemento fundamental de la integración local el disfrute de los derechos humanos, este enfoque también es necesario, viendo al derecho a la vivienda, por ejemplo, como interdependiente de otros derechos humanos que se hacen esenciales para obtener una calidad de vida óptima.

A las mujeres y niñas en particular, el conflicto les afecta de manera diferenciada, siendo la mayoría de las veces víctimas de discriminación múltiple<sup>14</sup>, por ser mujeres, refugiadas y pobres, lo que las pone en una situación de riesgo exacerbada<sup>15</sup>.

13 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2013 table [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2014/GlobalTrends\\_TablasExcel\\_2014](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2014/GlobalTrends_TablasExcel_2014)

14 SERRA, Rosario (2013) La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer multidiscriminada "...El principal porcentaje de individuos afectados por una discriminación múltiple son mujeres. Lo cual demuestra nuestra hipótesis de que en gran parte de los supuestos en los que una mujer es discriminada, la discriminación por sexo es sólo uno de los factores".

15 SERRA, Rosario (2013) La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer multidiscriminada "...hay que luchar contra una realidad: la multidiscriminación que sufren no pocos individuos -especialmente muchas mujeres-. Recordemos que las mujeres, por poner algunos ejemplos, son especiales víctimas de la trata para la explotación sexual o la mendicidad, sufren esterilizaciones forzadas en algunos países, o tienen mayores dificultades para acceder al empleo y a la educación que los hombres. Además, es habitual que dos o más de estas exclusiones concurren al tiempo en una mujer..."

Según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en Venezuela existen 205,255 personas en necesidad de protección internacional. A mitad del año 2014<sup>16</sup> habían sido reconocidas como refugiadas 4.685 personas, y más de 1.073 se encontraban en condición de solicitantes de refugio, con la particularidad de que una gran cantidad de decisiones no habían sido notificadas por lo que estas personas aún se encuentran bajo este último estatus.

El estado Táchira es la entidad geográfica que recibe una mayoría de solicitudes sobre todo en la localidad de San Antonio del Táchira, ubicada en la línea fronteriza<sup>17</sup>.

El contexto geográfico en el que se desarrolla el presente estudio es la frontera colombo-venezolana, particularmente los municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Ayacucho, Torbes, San Cristóbal, García de Hevia y Jáuregui del Estado Táchira, en donde fue posible detectar que muchas familias viven en barrios muy vulnerables, alejadas de los centros urbanos, y que carecen de servicios públicos básicos, así como de seguridad de tenencia sobre los bienes que ocupan<sup>18</sup>.

Quienes han accedido al procedimiento de solicitud de refugio, pueden pasar años en un estado precario en cuanto al goce pleno de sus derechos, pues siguen siendo extranjeros no residenciados en territorio venezolano, (con la salvedad de que pueden transitar libremente por el territorio nacional, con el porte del Documento Provisional vigente) lo que limita su acceso a derechos fundamentales y a los diferentes programas de políticas públicas del Estado, en especial los atinentes a vivienda, tierra y propiedad, pues a pesar de poder permanecer en el país aún deben cumplir con los requisitos que sobre identificación imponen las leyes venezolanas (Ley orgánica de identificación) para acceder a las diferentes ofertas estatales, como se verá posteriormente. Esto sin contar, los abusos de autoridad, extorsión y vulneración de derechos en los puntos de control de los que son altamente vulnerables<sup>19</sup>, constituyéndose éste, uno de los mayores retos de protección a los que se enfrentan estas víctimas.

Ahora bien, a pesar de que los refugiados y refugiadas reconocidos<sup>20</sup> gozan (según la normativa específica que regula su situación) de los mismos derechos de los extranjeros con las limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes del país, esta población tiene retos importantes, principalmente en cuanto al acceso a la propiedad.

---

16 UNHCR MID YEAR TREND 2014. TABLE : Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | mid-2014 (or latest available estimates) (ctnd)

17 RAMIREZ, Hugo (2013) Diagnostico de la situación de la población Colombiana. NRC. San Antonio (Municipio Bolívar) según este estudio se estaría hablando del 34 % de la población solicitante.

18 La muestra tomada en el estudio determinó que en el municipio San Cristóbal son 370 personas representando el 21%. Y en La Grita, municipio Jáuregui son 179 personas que representa el 10 % de la muestra.

19 PROVEA (2012). Informe Anual sobre la Situación de los derechos Humanos en Venezuela.

20 Artículo 22 de la LORRA, 2001

Por otro lado, el contexto socio económico venezolano actual<sup>21</sup>, afecta particularmente la situación de estos grupos, considerados por su condición en situación de vulnerabilidad<sup>22</sup>.

Datos socioeconómicos como la altísima tasa de ocupación en el sector informal, tienen un significado especial en lo relativo a los solicitantes de refugio y refugiados reconocidos, cuya posibilidad de acceder a un trabajo formal<sup>23</sup> y a la seguridad social es realmente difícil<sup>24</sup>. Esta situación aumenta el riesgo de ser víctimas del delito de trata de personas, trabajo en condiciones de esclavitud y explotación sexual, principalmente en el caso de mujeres solas y mujeres cabeza de familia o jefas de hogar.

En cuanto a la situación de la vivienda, datos oficiales muestran que el número de viviendas existentes en el territorio venezolano es de más de 8.230.140, de las cuales el 84,3% se encuentran ocupadas y el 15,7% son de uso comercial, en construcción o se encuentran desocupadas. En Venezuela existe un déficit de 1.800.000 viviendas y el 60% de las existentes necesitan ser mejoradas y ampliadas.<sup>25</sup> Estos datos demuestran que existe un déficit habitacional para toda la población.

A fin de cumplir sus obligaciones en este sentido se creó en el 2000 el Subsistema Nacional de Vivienda y Hábitat<sup>26</sup>, conformado entre otros por la Gran Misión Vivienda, el Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo Hábitat y Vivienda y la Fundación Misión Hábitat. Este sistema debe garantizar la participación protagónica de las comunidades, a fin de procurar a las familias la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat.

Pero a la fecha este conglomerado de instituciones y programas no han logrado satisfacer el gran déficit habitacional existente. En el caso de la población de

21 PROVEA (2013) Informe Anual sobre la Situación de los derechos Humanos en Venezuela. Contexto y Balance. "En el plano económico la devaluación del bolívar, en un 46,2% durante el año 2013, generó una creciente reducción del poder adquisitivo del salario y una escasez sin precedente en los últimos 20 años, principalmente en los productos alimenticios, seguida por una inflación del 56,2% al cierre del 2013".

22 PROVEA (2014) nota de prensa denominada "Aumento de la pobreza en 2013 debe obligar al gobierno a rectificar políticas y sumar voluntades para preservar avances sociales" tomada de la página web <http://www.derechos.org/ve/ano-2014/>. "Una mala noticia en materia de derechos humanos nos proporcionó recientemente el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) al informar que en 2013 la pobreza creció 6,1 puntos porcentuales. Ello significó que 416.326 hogares ingresaron al nivel de pobreza (...) La devaluación de la moneda en febrero, la escalada inflacionaria que alcanzó un 56,2% al cierre de 2013, la interrupción en el suministro de servicios básicos y la escasez de productos alimenticios y de uso personal, entre otros, inciden sin duda en el aumento de la pobreza en el país reflejadas en el informe presentado por el INE, agravando las penurias y acentuando la exclusión social.

A su vez, el deterioro y estancamiento en los programas sociales y misiones reflejados -entre otros aspectos-, en el descenso del 34,91% en el número de personas que fueron beneficiadas con pensiones durante 2013; la desaceleración del ritmo de construcción de viviendas de la GMVV; el deterioro de la Misión Barrio Adentro y los preocupantes niveles de retroceso en materia de acceso al servicio de salud pública que somete a los más pobres a severas limitaciones para disponer de garantías mínimas de atención a sus necesidades de salud, explican en buena medida este retroceso en la lucha contra la pobreza..."

23 La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT) en su artículo 29 establece que "Cuando se contrate personal extranjero se preferirá a quienes tengan hijos nacidos (...) en el territorio nacional, o sean casados (...) con venezolanos (...), quienes hayan establecido su domicilio en el país, o quienes cuenten con un tiempo de residencia superior a cinco años continuos".

24 Instituto Nacional de Estadística. INE. Informe mensual.2014. La tasa de desocupación en Venezuela hasta enero de 2014 cerró en un 9,5 % lo que arrojó un empleo informal de 40,1%.

25 PROVEA (2013). Informe Anual sobre la Situación de los derechos Humanos en Venezuela. Vivienda

26 Asamblea Nacional. Ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional. Gaceta Oficial N° 37.066. (2000)

interés la situación no es nada alentadora, ya que adicionalmente a esta situación se establecen una serie de requisitos para ser beneficiario de los programas, que más adelante y con más profundidad analizaremos, y que prácticamente excluyen a las PNPI del sistema, dejando solo una ventana abierta con ciertas limitaciones a los refugiados reconocidos. De esta manera se desenmascara la creencia o el lema de que todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder a su vivienda, evidenciado la exclusión social de este grupo.

Una inflación mayor al 50%, una escasez de productos de la cesta básica mayor al 30%<sup>27</sup>, aunado a que en la zona de estudio la economía se ve afectada por delitos como el narcotráfico<sup>28</sup>, el contrabando de productos alimenticios, bienes y gasolina<sup>29</sup> entre Venezuela y Colombia, existiendo el imaginario social de que son hechos cometidos por personas de nacionalidad colombiana, lo que ha generado hechos de discriminación y rechazo contra las personas colombianas residentes en el país, que afecta gravemente la calidad de vida de los más vulnerables, particularmente de las personas en necesidad de protección internacional, quienes sin poder retornar a su país de origen residen en Venezuela bajo condiciones precarias y deben enfrentar todas estas barreras en el acceso a sus derechos fundamentales en búsqueda no solo de integrarse, sino de sobrevivir.

Así mismo, la implementación de políticas de seguridad, para combatir hechos y actividades ilícitas como el denominado<sup>30</sup> “contrabando de extracción”<sup>31</sup>, ha

27 Nota de Prensa Portal web de El Universal.com (27 de mayo de 2014) 'BCV reporta 20 alimentos básicos con escasez sobre 30%' "El reporte de escasez elaborado por el Banco Central al cierre de abril 20 alimentos básicos como leche en sus distintas presentaciones, compotas, azúcar, café molido, aceite, mortadela y harina de maíz precocida registraban escasez mayor al 30%..." [en línea] <http://www.eluniversal.com/economia/140527/bcv-repor-ta-20-alimentos-basicos-con-escasez-sobre-30>

28 Nota de Prensa Página web del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (12 de agosto de 2014) "Restringen el paso de carga pesada en la frontera colombo-venezolana": "La medida de restricción del tránsito, implementada por el Gobierno Bolivariano en el horario nocturno en la frontera colombo-venezolana, obedece a una medida que busca atacar el contrabando y el narcotráfico..." [en línea] <http://www.rnv.gob.ve/index.php/restringen-el-paso-de-carga-pesada-en-la-frontera-colombo-venezolana-audio>

29 Nota de Prensa Portal web de 30minutostachira.com (11 de agosto de 2014) "Activado en Táchira Centro Binacional de Comando y Control en lucha frente al contrabando": "... el Gobernador del estado Táchira (...) Refirió que se está luchando contra mafias organizadas de minería, abigeato, narcotráfico, contrabando de alimentos, fluidos, combustibles..." [en línea] <http://www.30minutostachira.com/inf-general/activado-en-tachira-centro-binacional-de-comando-y-control-en-lucha-frente-al-contrabando/>

30 Nota de Prensa Portal Web ElUniversal.com Contrabando de extracción "Esta es una figura única y autóctona de Venezuela. Usualmente se llama contrabando al ingreso de algún producto a un país sin el pago de los correspondientes aranceles (...) En el caso venezolano la figura (contrabando de extracción) es así: la gasolina y centenares de otros productos de consumo en Venezuela tienen un precio varias veces menor a su costo a precios de \$. En Colombia vale lo que dicte el mercado. Por ello se crea un flujo de un lado a otro, pues es enorme la diferencia. En la actualidad el margen es mayor al que obtienen los carteles de la droga (...) Con ganancias tan grandes se generan beneficios estratosféricos para quienes estén dispuestos a correr los riesgos y realizar los esfuerzos para trasladar los productos de un lado a otro. En Venezuela todo está regulado y no responde a los precios de mercado, y en Colombia no. Entonces los productos inevitablemente serán trasladados de un país a otro..." [en línea] <http://www.eluniversal.com/opinion/140815/contrabando-de-extraccion>

31 La Ley Orgánica de Precios Justos (Gaceta Oficial Nro. 40.340 del 23 de enero de 2014) en su artículo 59, tipifica el Contrabando de Extracción como un delito, de la siguiente forma: "Incorre en delito de contrabando de extracción, y será castigado con pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años, quien mediante actos u omisiones, desvíe los bienes declarados de primera necesidad, del destino original autorizado por el órgano o ente competente, así como quien intente extraer del territorio nacional los bienes regulados por la SUNDDE, cuando su comercialización se haya circunscrito al territorio nacional. El delito de contrabando de extracción se comprueba, cuando el poseedor de los bienes señalados en este artículo no pueda presentar, a la autoridad competente, la documentación comprobatoria del cumplimiento de todas las disposiciones legales referidas a la movilización y control de dichos bienes..." (SUNDEE es la Superintendencia de Precios Justos, cuya función principal es ejercer la rectoría, supervisión y fiscalización en materia de estudio, análisis, control y regulación de costos y determinación de márgenes de ganancias y precios).

significado para las PNPI vulneraciones a su seguridad alimentaria, al no poder acceder a productos regulados y distribuidos por el gobierno de forma habitual.

Para el momento en que se está realizando el presente estudio existe una política pública migratoria severa, constituida por la suspensión del visado fronterizo, que ha desencadenado la extorsión y otros hechos vulneratorios de derechos, registrando además la elevación de los números de deportación de extranjeros colombianos dentro de los cuales pueden estar personas en necesidad de protección internacional. A fin de evidenciar estos hechos cabe resaltar que en 2012 se reportaron 133 deportaciones, expulsiones y repatriaciones de menores de personas de nacionalidad colombiana desde Venezuela. Pero en 2013 este número alcanzó a 2.633 personas, y al 23 de junio de 2014 se reportaron 1366 personas devueltas a Colombia bajo estos procedimientos, un promedio de 227 personas mensualmente.<sup>32</sup> Según el reporte coyuntural de Migración Colombia<sup>33</sup>, esto representa un incremento del 1886%<sup>34</sup>.

En un contexto tan complejo como el descrito hasta ahora, con factores como la intolerancia frente al colombiano indocumentado<sup>35</sup>, la inobservancia de la norma por parte de muchos funcionarios públicos, la presencia de actores del conflicto colombiano en municipios fronterizos venezolanos, la economía inestable y la situación de desempleo, la población en necesidad de protección internacional enfrenta retos enormes en su supervivencia, más aún a la hora de acceder a una tierra o una vivienda de acuerdo a los estándares de derechos humanos y bajo una perspectiva de soluciones duraderas, circunstancias que impiden a la población de interés integrarse plenamente.

---

32 Fuente: Migración Colombia.

33 Dinámicas Migratorias en Frontera, Bogotá 17 de febrero 2014

34 Decenas o centenares de colombianos han sido deportados por Venezuela en 2014. [en línea] [http://www.el-nacional.com/mundo/Decenas-centenares-colombianos-deportados-Venezuela\\_0\\_358164434.html](http://www.el-nacional.com/mundo/Decenas-centenares-colombianos-deportados-Venezuela_0_358164434.html) Consulta 23 de febrero de 2014

35 Revista SIC, Centro Gumilla. 2013. Deportaciones en Venezuela. ¿patria segura o xenofobia segura? [en línea] <http://sicsemanal.wordpress.com/2013/06/28/deportacion-en-venezuela-patria-segura-o-xenofobia-segura/>

# 1. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL APLICABLE

## CAPÍTULO II

Venezuela ha ratificado la mayoría de los convenios internacionales de derechos humanos, y según la Constitución vigente : “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”. (Artículo 23 CRBV)

### 1A.- En materia de Refugio

A nivel internacional, el marco normativo vigente en materia de refugio se dispone principalmente en los siguientes instrumentos<sup>36</sup>:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>37</sup>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967<sup>38</sup>
- Otros tratados internacionales: Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>39</sup>, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer; entre otros.

36 Ver el siguiente sitio web para referencia rápida: <http://www.acnur.org/t3/recursos/bdl/>

37 En el artículo 14 establece el derecho al refugio.

38 Venezuela ratificó sólo el Protocolo el 27 de junio de 1986. y publicado en Gaceta Oficial Nro. 33.503 el 02 de julio de 1986.

39 El 10 de septiembre de 2013, Venezuela dejó de ser parte de la Convención, que había denunciado un año antes. A partir de esta fecha solo son procedentes las denuncias de violaciones de la CADH por hechos ocurridos antes de ésta fecha.

El ordenamiento jurídico nacional vigente en la materia de refugio, contempla principalmente los siguientes instrumentos<sup>40</sup>:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CNRBV)
- Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORRAA)
- Reglamento de la LORRAA. Decreto No. 2.491 del 04 de Julio de 2003
- Ley de Extranjería y Migración que establece las categorías migratorias de extranjero(a) y en su único aparte hace referencia a los extranjeros y extranjeras que se encuentran en la Republica Bolivariana de Venezuela en condición de refugiado y refugiada, estableciendo que se regirán por la ley que regula la materia (Ley especial que en este caso es la LORRAA).
- Reglamento interno de la Comisión Nacional para los Refugiados. 28-01-2010
- Memorándum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el tratamiento de las personas desplazadas en territorio Colombiano que llegan a la frontera Venezolana. 23-04-2003<sup>41</sup>.

El artículo 22 de la LORRAA establece que *“Los refugiados o refugiadas gozarán en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela de los mismos derechos de los extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes de la Republica”*.

Adicional al disfrute de todos los derechos reconocidos a los extranjeros que se encuentran legalmente en el país, se especifica la facultad para ejercer cualquier actividad lucrativa y de cursar estudios<sup>42</sup>.

Es importante destacar que la Comisión Nacional para los Refugiados al momento de recibir la solicitud, expedirá al solicitante un documento provisional a fin de garantizar su permanencia temporal en el territorio, hasta tanto se decida sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada<sup>43</sup>. Es decir que al solicitante el documento provisional no le garantiza acceso a vivienda o tierra, solo a permanecer de forma temporal en el territorio.

Ahora bien, una mención particular merece lo establecido por el artículo 16 del Reglamento de la LORRAA, que otorga a la Comisión Nacional para los Refugiados la facultad, si fuere el caso, de ubicar a los solicitantes de refugio en alguna parte del territorio nacional, cuando fuere denegada la solicitud en el recurso de reconsideración y agotada o no la vía jurisdiccional contencioso administrativa. Sin embargo, no menciona ni establece los criterios a emplear para llevar a cabo tal acción, tampoco especifica el procedimiento que deberá seguirse, ni las formas en las que procederá tal reubicación, ya sea a través de adjudicación de una vivienda temporal, albergue o refugio. Solo establece, *“..si fuera el caso..”*, es decir, si fuera necesario previa evaluación.

40 Ver el siguiente sitio web para referencia rápida: <http://www.acnur.org/t3/recursos/bdl/>

41 Ídem.

42 Artículo 19 de la LORRAA.

43 Artículo 16 de la LORRAA.

## 1B.- En materia de Vivienda

A nivel internacional, el marco normativo vigente en materia de acceso al derecho a una vivienda se dispone principalmente en los siguientes instrumentos:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>44</sup>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y las Observaciones Generales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- La Convención sobre Derechos del Niño.
- Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer.
- Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>45</sup>
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”
- Principios Pinheiro.

En especial algunos de estos instrumentos se refieren a:

### 1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>46</sup>

En su artículo 11(1) establece: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona.....y vivienda adecuada...”

- Observaciones Generales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**Observación 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada:** establece el contenido al derecho a una vivienda adecuada, estableciendo los estándares mínimos tales como: seguridad de la tenencia, la disponibilidad de los servicios materiales instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y la identidad cultural adecuada. Tal como lo describe el Manual de formación sobre Vivienda, Tierra y Propiedad (VTP) del Consejo Noruego para Refugiados (NRC):

44 En el artículo 25 numeral 1º señala que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia (...) la vivienda...”

45 El 10 de septiembre de 2013, Venezuela dejó de ser parte de la Convención que había denunciado un año antes. A partir de esta fecha solo son procedentes las denuncias de violaciones de la CADH por hechos ocurridos antes de ésta fecha.

46 Adoptado y proclamado por resolución 2200A (XXI) por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1966. Ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

1. “La seguridad jurídica de la tenencia: toda persona debiera tener cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia que le garantice la protección contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas independientemente del tipo de tenencia.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada debieran tener un acceso viable a los recursos naturales comunes, agua potable, energía para cocinar, calefacción e iluminación, servicios de saneamiento, instalaciones para lavar, almacenar los alimentos, desechar la basura, drenaje y servicios de emergencia .
3. Asequibilidad: costo asequible de la vivienda.
4. Habitabilidad: espacio adecuado, seguridad física, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento, los riesgos estructurales y los vectores de enfermedades.
5. Accesibilidad: una vivienda adecuada debe ser accesible para quienes viven en ella, incluso los grupos desaventajados o vulnerables.
6. Ubicación: la vivienda debe estar ubicada en un sitio que permita el acceso al empleo y a servicios de atención sanitaria, educativos y de atención infantil.
7. Carácter cultural adecuado: la construcción de la vivienda debe permitir la expresión de la identidad cultural<sup>47</sup>.

**Observación 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada- desalojos forzosos:** se refiere a los desalojos forzosos. En ella se establecen los requisitos que deben cumplirse para que un desalojo no sea considerado forzoso<sup>48</sup>.

Sin embargo, si el desalojo cumple las condiciones de protección procedimental, podría ser justificable y admisible si se respetan:

1. La justificación en cuanto al fondo,
2. La consulta acerca de otras opciones,
3. El debido proceso,
4. El derecho a un alojamiento alternativo,
5. La no discriminación.

## 2. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>49</sup>.

Prohíbe discriminar por razones de raza, color u origen nacional o étnica con respecto al derecho a la vivienda, así lo regula el artículo 5, numeral e (iii).

47 NRC (2011) Vivienda, Tierra y Propiedad (VTP) Manual de formación.

48 Observación general No. 7 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).

49 Ratificada por Venezuela el 03 de octubre de 1989, publicada en Gaceta Oficial N° 34.254 en fecha 03 de julio de 1989.

### 3. Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño<sup>50</sup>.

Impone el deber a los Estados partes en caso de necesidad, asistir materialmente y realizar programas para apoyar familias en vivienda. Así lo establece artículo 27 numeral 3. Mientras que su artículo 22 establece “Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos...”

### 4. Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA): en su artículo 34 literal K, establece “...los miembros acuerdan dedicar todos los esfuerzos para lograr (...) la vivienda adecuada para todas las capas de la población”.

### 5. Principios Pinheiro<sup>51</sup>

Los “Principios Pinheiro” establecen el derecho de los refugiados a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente en su país de origen (Principio 2).

Estos principios incorporan el tema de Vivienda, Tierra y Propiedad en relación a la población refugiada haciendo especial énfasis al derecho a la restitución de la vivienda y la propiedad.

Los principios que tratan directamente los derechos de VTP son:

- Principio 9 sobre la prevención del desplazamiento
- Principio 18 sobre la vivienda adecuada
- Principio 21 sobre la protección durante el desplazamiento
- Principio 29 sobre el retorno, el reasentamiento y la reintegración.

50 Ratificada por Venezuela el 14 de septiembre de 1990, publicada en Gaceta Oficial N° 34.541 en fecha 19 de agosto de 1990.

51 Fueron adoptados en la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, el 11 de Agosto de 2005, Resolución No. 2005/21.



Ilustración 3: Niño refugiado en el Estado de Barinas, Venezuela. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

## 2. ACCESO A LA VIVIENDA EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO

El ordenamiento jurídico nacional vigente en la materia de acceso al derecho a una vivienda, contempla principalmente los siguientes instrumentos:

### 2A La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CNRBV)<sup>52</sup>

En su artículo 82 garantiza el derecho a una vivienda a toda persona en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos”.*

**- Ley Orgánica de Identificación:** En su artículo 7 establece la identificación de extranjeros o extranjeras en Venezuela de la siguiente forma: “Artículo 7. Los extranjeros y extranjeras se identificarán mediante su pasaporte, sin embargo, aquellos que sean titulares de una visa o condición de permanencia en el país, correspondientes a las categorías Migrante Temporal o Migrante Permanente, que establece la Ley de Extranjería y Migración, y su Reglamento, están obligados a solicitar y el Estado otorgarles, su cédula de identidad, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley.

En el caso específico de los solicitantes de refugio, la identificación de los mismos se hará mediante el documento provisional emitido por la Comisión Nacional para los Refugiados y que será renovado cada 3 meses hasta que sea decidida la solicitud.

<sup>52</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente. 1999. En el título III de los Derechos Humanos en su artículo 23, concede jerarquía constitucional a los acuerdos, convenios y tratados, suscritos y ratificados por el país.

En el caso de los refugiados reconocidos, la identificación de los mismos se hará en primer término mediante cédula de transeúnte emitida por el SAIME<sup>53</sup>, luego de que haya sido renovada dicha cédula 5 veces (la renovación de la misma se realiza cada año) el refugiado podrá iniciar el procedimiento de naturalización para obtener la nacionalidad venezolana.

**.- Decreto con Rango y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat<sup>54</sup>:** tiene por objeto, según su artículo 1 “...regular el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, desarrollando las bases, mecanismos, órganos y entes necesarios para garantizar el derecho a una vivienda y hábitat dignos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como en la Ley que regula lo relativo al Sistema de Seguridad Social...”

A los fines de esta ley son beneficiarios de la asistencia habitacional del Estado, según el artículo 55, “...los usuarios que efectúen los aportes a los respectivos Fondos y cumplan con los requisitos que al efecto establezca el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda y hábitat...”

El Sistema de Seguridad Social en el país está integrado por subsistemas, entre los cuales se encuentra el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Para ser beneficiario de ello se requiere obligatoriamente que se esté afiliado al Servicio de Registro e información del Servicio de Seguridad Social Integral (SEREISSI) llevado en la actualidad por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Tal afiliación tiene como finalidad acceder a la propiedad y la misma procede mediante 2 mecanismos: El primero, denominado “Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda”. Procede si la persona tiene una relación de trabajo, donde le corresponde al empleador hacer el correspondiente ingreso del trabajador una vez que éste ingrese a la empresa o puesto de trabajo. Ese ahorro está constituido de aportes de ambos, patrono y trabajador, y tiene como finalidad brindar a los afiliados y a sus beneficiarios<sup>55</sup> el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de un crédito bancario.

Y en segundo lugar está el denominado “Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda”. En este caso, quienes tengan o no una relación de dependencia, pueden ingresar directamente, mediante la apertura de una cuenta bancaria en los bancos adscritos al sistema, o por intermedio del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH), siendo indispensable para su registro presentar la cedula de identidad.

En el caso de los extranjeros residenciados legalmente en el país, éstos podrán acceder al sistema de seguridad social, independientemente de su capacidad

53 Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería

54 Mediante el Decreto N° 9.048 del 15 de junio de 2012, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 del 15 de junio de 2012 (el “Decreto”), se modificó parcialmente del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (“LRPVH”) de fecha 31 de julio de 2008 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.889.

55 Se puede agregar a familiares dependientes del trabajador.

contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta, conforme al principio de progresividad<sup>56</sup>.

Ahora bien, los refugiados reconocidos si pueden acceder al sistema, que permite la afiliación de personas extranjeras titulares de cédula de Transeúnte.

Por otro lado, afiliar al sistema a las PNPI y solicitantes de refugio es absolutamente improcedente, porque carecen de la documentación legal requerida para registrarse, lo que no debe confundirse con una situación de irregularidad.

En el caso particular del solicitante de refugio, esta limitación viene dada, como se explicó anteriormente, por el carácter de “temporalidad” de su condición en el país hasta tanto no sea decidida su solicitud, así como del documento provisional que le identifica en ese proceso. Aunado a esto, muchas autoridades alegan que su inclusión sería improcedente debido a que la nomenclatura del documento es inadmisibile dentro del sistema, por ser completamente distinta a la de una cédula.

### **Ejm.**

Nomenclaturas:

Cédula de Identidad: V- XX . XXX . XXX

Cédula de Residente: E- XX . XXX . XXX

Documento Provisional: T-2014-XXXX

Esta última situación no debería constituir limitante para el ejercicio pleno de un derecho humano.

<sup>56</sup> Artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

# 3. ACCESO A ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO

**.- Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda<sup>57</sup>:** artículo 1 “...tiene por objeto establecer un régimen jurídico especial de arrendamientos de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda... ya sea como arrendamiento o subarrendamiento...”.

Entre los aspectos más novedosos que incluye en su cuerpo normativo está:

- Establece la prohibición de publicar avisos o anuncios de prensa o cualquier medio de publicidad, donde se establezca como condición para arrendar o subarrendar: no ser extranjero o extranjera, no tener niño niña o adolescente o no estar en estado de gestación<sup>58</sup>, entre otras formas discriminatorias. Sin embargo, aún se siguen observando diferentes prácticas discriminatorias al momento arrendar o sub arrendar viviendas, especialmente en lo que se refiere a las PNPI, tanto por su condición de extranjeros, como en los casos (en su mayoría) en que ingresan al país con todo su núcleo familiar conformado por mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- Crea la Superintendencia Nacional de Arrendamientos de Vivienda (SUNAVI), como ente encargado de ejercer la regulación, administración, supervisión, inspección, control y sanción por parte del Estado a los arrendatarios y arrendadores, en cuanto al cumplimiento de todas las obligaciones previstas por la Ley<sup>59</sup> en la que obliga, entre otras cosas, a que las partes suscriban contratos con fe pública (notariados) para poder ejercer los procedimientos, así como tener la aprobación de la fijación del canon de arrendamiento para firmar los mismos.

57 Aprobada en Gaceta Oficial Nro. 6.053 Ext. del 12 de noviembre de 2011.

58 Artículo 14. Ley para la regularización y control de arrendamientos de vivienda.

59 Artículo 20. De las Atribuciones.

Es importante resaltar que la Superintendencia Nacional de Arrendamientos de Vivienda realiza las funciones antes descritas, sin distinción entre venezolanos y extranjeros, lo que representa una excelente oportunidad en base a la estabilidad y seguridad de tenencia para los PNPI, quienes encuentran mediante esta opción, una vía legal por medio de la cual resguardar sus derechos en VTP, específicamente como arrendatarios.

- Obliga a la autoridad máxima de la Defensa Pública la designación de defensores públicos con competencia en materia civil y administrativa especial inquilinaria en donde exista una unidad regional o extensión de la misma para la defensa del derecho de la vivienda en cada localidad<sup>60</sup>.

**.- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupaciones Arbitraria de Vivienda<sup>61</sup>:** nace a raíz de los daños que ocasionaron las lluvias del 2010 a estructuras habitacionales, dejando a muchas familias damnificadas que requerían de solución definitiva para su vivienda. Protege a los arrendatarios, comodatarios, ocupantes y usufructuarios de bienes inmuebles destinados a vivienda principal, contra medidas judiciales o administrativas que pretendan interrumpir o cesar la posesión legítima de la tenencia de un inmueble.

Crea un procedimiento por medio del cual deben fundamentarse los desalojos, estableciendo garantías y la presencia de la Defensoría Pública Especializada en la Defensa del Derecho a la Vivienda, la cual debe acompañar durante todo el procedimiento.

Ahora bien, mediante sentencia N° 175 del 17 de abril de 2013, la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, resolvió un recurso de interpretación de los artículos 1, 3, 5 y 12 de ésta Ley de la siguiente forma:

“...Por las razones antes expuestas, el Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que:

*1. El ámbito subjetivo de aplicación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y La Desocupación Arbitraria de Viviendas **comprende no sólo a las arrendatarias y arrendatarios, comodatarios o usufructuarios, sino también a los ocupantes de bienes inmuebles destinados a vivienda familiar, inclusive los adquirentes de viviendas nuevas o adquiridas en el mercado secundario sobre las cuales pesare alguna garantía real.***

*2. El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y La Desocupación Arbitraria de Viviendas tiene por objeto la protección de los sujetos antes mencionados frente a cualquier medida preventiva o ejecutiva, administrativa o judicial, que pudiera derivar en la pérdida de la posesión o tenencia **sólo de inmuebles destinados a vivienda familiar.***

60 Artículo 28. De la Defensa Pública.

61 Decreto 39.668 del 06 de mayo de 2011.

3. La posesión que merece protección en los términos del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley es **"la posesión, tenencia u ocupación lícita"**, es decir, tutelada por el derecho. Por el contrario, **los sujetos que hayan adquirido la posesión por causas no tuteladas por el derecho, de ninguna manera podrán invocar la protección** que extiende el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

4. (...)

5. (...)

6. El Decreto con Fuerza de Ley, en cuanto a su objeto resulta aplicable **no sólo a las relaciones arrendaticias, sino a los juicios de otra naturaleza, verbigracia ejecución de hipoteca, entre otros, en los cuales puedan resultar afectados los derechos constitucionales y legales de quienes ocupan o habitan un determinado inmueble destinado a vivienda familiar.**

7. (...)

8. En consecuencia, los procedimientos especiales establecidos en el nuevo marco legal están dispuestos para garantizar que los arrendatarios, arrendatarias, comodatarios, ocupantes o adquirentes de viviendas nuevas o secundarias sobre las que pesare garantía real **no sean víctimas de desalojos forzosos y arbitrarios, sin la debida protección conforme a la garantía del derecho a la defensa y de acceso a una vivienda familiar**, como parte de una política de protección de las familias y las personas a tener una vivienda digna". (negritas nuestras)

El Decreto beneficia a las PNPI, solicitantes de refugio y refugiados reconocidos porque no hace distinción de los sujetos beneficiarios, se creó para toda persona natural o núcleo familiar que este ocupando vivienda bajo alguna de las figuras antes mencionadas.

## 4. EN MATERIA DE TIERRA

Es significativo subrayar que cuando nos referimos al derecho a tierra no existe un instrumento jurídico internacional vinculante que lo sustente, ni se han definido cuáles son las obligaciones de los Estados frente a las personas y comunidades respecto del acceso a tierra. Sin embargo, los derechos sobre la tierra pueden derivarse de muchos derechos humanos, entre ellos, los derechos a la seguridad de la tenencia y a la vivienda.

En tal sentido La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 17 establece que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente”. El derecho a la propiedad incluye la tierra, ya sea para construir una vivienda o para cultivar. La Convención de Ginebra de 1951 no se refiere de manera expresa al derecho a la tierra, pero al igual que en otros instrumentos internacionales puede estar asociado con el ejercicio del derecho a la propiedad que consagra en su artículo 13.

Igualmente, es importante resaltar que existe un reconocimiento de grupos poblacionales que tienen derechos sobre las tierras y cuyo fundamento se encuentra en distintos instrumentos internacionales. En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos Indígenas, establecen obligaciones para que los derechos sobre los territorios de dichos grupos sean respetados y garantizados. Del mismo modo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, reconoce los derechos que éstas tienen sobre las tierras y establece reglas para su garantía y protección.

Ahora bien, en la Declaración de Bonn<sup>62</sup> sobre acceso a la tierra se reconoce que el papel del Estado es insustituible para promover programas de reforma agraria. Consideración que se enfatiza al resaltar la situación actual en el mundo en cuanto al acceso a la tierra, principalmente por parte de los sectores más vulnerables.

---

62 Esta Declaración fue el resultado de la reunión de 125 representantes de la sociedad civil de todo el mundo, movimientos populares, organizaciones de mujeres, gobiernos de 20 países, y agencias internacionales, preocupados por temas de pobreza rural y los derechos de acceso a la tierra y otros recursos naturales. Reunión que se realizó en Bonn, Alemania entre el 19 y el 23 de Marzo de 2001, para discutir colectivamente y expresar las preocupaciones sobre el estado que guardan los problemas de acceso a la tierra.

*“...más de 800 millones de personas en el mundo están sufriendo hambre crónica, extrema pobreza y vulnerabilidad, la mayoría de ellas en áreas rurales. A ellas se les niega el acceso a la tierra y a los recursos naturales, lo cual agrava la exclusión social, incrementa el desbalance de poder y conduce a la destrucción de la autoestima y la identidad”. Declaración de Bonn (2001)*

Los Estados deben revisar consideraciones básicas antes de realizar políticas sobre la tenencia de la tierra. Debe tenerse en cuenta que la tierra no es un bien como los otros. No es producto del trabajo humano y contiene en su seno recursos naturales necesarios para todos. No es infinita, pero sí irremplazable. De ella depende la supervivencia de la raza humana, en tanto es la primera fuente de recursos para nuestra alimentación y subsistencia. Y es en atención a esas características, que su propiedad requiere ser considerada a partir de condiciones realmente particulares, por lo que los derechos que una persona o un conjunto de personas puedan obtener sobre una extensión, grande o pequeña de territorio, repercute directamente en las relaciones y derechos de terceras personas susceptibles de circular por ese espacio de territorio, o de emplear los recursos existentes en el mismo.

Con base a estos planteamientos de justicia social y en el manejo adecuado de la tierra en beneficio del bienestar general de la población, es que la **Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CNRBV)** consagra en su artículo 305 el *“principio de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola”* como una obligación del estado a promover *“...la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional (...) La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de (...) tenencia de la tierra (...) y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento”*<sup>63</sup>. Todo esto además, como el fundamento central del régimen de tierras consagrado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA, 2010).

Por su parte, en el artículo 306 de la Constitución Venezolana se establece *“la promoción del desarrollo rural integrado”* en pro de la protección a la población campesina, como la obligación del Estado de promover *“...las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional...”*

63 (CNRBV) Artículo 305. El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.

Por último, y de acuerdo al principio de que la tierra es de quien la trabaja<sup>64</sup>, en su artículo 307 la CNRBV, consagra el derecho a la propiedad de la tierra en los siguientes términos:

*“El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. **Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra**, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario...”* (negritas nuestras)

Así mismo, la CNRBV reconoce en su artículo 119 *“...la existencia de los pueblos y comunidades indígenas (...) así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida (...) garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras...”*.

En cuanto a la normativa legal en materia de tierras, debemos considerar:

### Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Reforma LTDA, 2010)<sup>65</sup>

Implica la afectación de tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola. De ella se desprende que todo inmueble (tierra) apto para la producción agrícola debe someterse a las regulaciones de esta Ley.

Establece como su objetivo en el artículo 1 *“...establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable...”* de la nación a través de la eliminación del *“...latifundio y la tercerización como sistemas contrarios a la justicia, la igualdad, al interés general y a la paz social en el campo...”*

En este sentido, la misma Ley establece la definición de ‘latifundio’ y de ‘tercerización’ a los efectos de la misma en su artículo 7, así:

*“...se entiende por **latifundio** toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%)<sup>66</sup> (...) se entiende por **tercerización** toda forma de aprovechamiento de la tierra con vocación de uso agrícola mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta o el mandato de*

64 Principio de la Justicia Social.

65 Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) (Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010)

66 El rendimiento idóneo de la tierra responde a la vocación de uso agrícola de la misma y de su capacidad de uso agroproductivo.

*trabajarla, bien sea a través de la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianerías, (...) o cualquier forma o negocio jurídico, oneroso o no, con los cuales el que se atribuye la propiedad de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él...” (negritas nuestras).*

El ente designado por Ley con la competencia para llevar el proceso de regularización y adjudicación de tierras<sup>67</sup> es el Instituto Nacional de Tierras (INTI), que ya había sido creado en el año 2001 y comenzó sus funciones en el 2002. Así los terrenos que antes eran baldíos pasaron al Instituto Nacional de Tierra (INTI), cuya finalidad es administrar y regular la posesión y uso de la tierra con vocación agrícola<sup>68</sup>. Esa regulación la realiza a través de los Consejos Comunales principalmente, quienes suministran información al INTI sobre las personas que ocupan terrenos ilegalmente, o de los predios que se encuentran ociosos o en abandono, con la finalidad de que proceda el rescate o expropiación de las tierra, con un objetivo específico: *“La Sostenibilidad, la Sustentabilidad agrícola y la Seguridad Alimentaria”*.

Ahora bien, la LTDA en su artículo 13, establece que los beneficiarios de la misma serán sólo los venezolanos o venezolanas, por lo que se excluye directamente a las PNPI y cualquier extranjero residenciado en el país. Sin embargo, el Estado venezolano, a través del INTI, ha permitido el acceso de personas extranjeras a los beneficios que otorga la LTDA en casos particulares donde ésta persona tenga concubino(a) venezolano(a), hijos venezolanos mayores de edad, que formen parte del núcleo familiar y trabajen igualmente la tierra y a nombre de quienes pudiera proceder la adjudicación correspondiente<sup>69</sup>.

---

67 La adjudicación y regularización de tenencia procede sobre una tierra de más de 2500 mts<sup>2</sup>, con vocación agrícola.

68 El INTI tiene distintas competencias entre otras: rescatar las tierras propiedad del Instituto que se encuentren ocupadas ilegalmente, recuperar o rescatar las tierras de vocación agraria que se encuentren ociosas, incultas o infrautilizadas, declarar o negar la garantía de permanencia, adjudicar las tierras a las campesinas y campesinos, teniendo como sujeto prioritario la madre cabeza de familia y los jóvenes menores de 25 años.

69 Fuente: Consulta a contacto INTI – San Cristóbal.

# 5. ACCESO A PROPIEDAD DE VIVIENDA Y TIERRA EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO

La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 115 establece *“El Estado garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”*.

**.- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación<sup>70</sup>:** Establece que será considerada ‘Zona de Seguridad Fronteriza el “...área delimitada que comprende una franja de seguridad de fronteras, así como una extensión variable del territorio nacional...”<sup>71</sup> Conforme a esta Ley la delimitación de dichas zonas se hará por vía reglamentaria especial, permitiendo que las mismas puedan ser modificadas en su extensión, según se considere pertinente para la Seguridad de la Nación. Así pues, en su artículo 50, esta ley establece:

“El Ejecutivo Nacional, previa opinión del Consejo de Defensa de la Nación, por vía reglamentaria podrá declarar de utilidad pública, a los fines de la presente Ley, los espacios geográficos que comprenden las Zonas de Seguridad, fijando la extensión de los mismos, en su totalidad o por sectores, pudiendo modificarlas cuando las circunstancias lo requieran y ejercer su control, regulando la presencia y actividad de personas nacionales y extranjeras, naturales y jurídicas en dichas áreas”.

<sup>70</sup> Gaceta Oficial N° 37.594 de fecha 18 de diciembre de 2002.

<sup>71</sup> Artículo 49 Ley de Seguridad de la Nación.

En este sentido, y en concordancia con la Ley de Seguridad de la Nación, por vía de Decreto<sup>72</sup> se establecen como de utilidad pública la zona adyacente a la franja fronteriza que comprende varios municipios en los estados Barinas, Apure, Amazonas, Táchira y Zulia. En Táchira, zona geográfica del estudio, la Zona de Seguridad Fronteriza, comprende los municipios García de Hevia (La Fría), Michelena (Michelena), Lobatera (Lobatera), Pedro María Ureña (Ureña), Bolívar (San Antonio), Libertad (Capacho), Junín (Rubio), Ayacucho (Colón) y Córdoba (Santa Ana). Es decir, ningún extranjero en los lugares referidos puede adquirir, poseer o detentar por sí o por interpuesta persona, la propiedad u otros derechos sobre bienes inmuebles, sin autorización escrita del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de la Defensa<sup>73</sup>. Los Registradores, Jueces, Notarios y demás funcionarios con facultad para dar fe pública, se abstendrán de autorizar los documentos que se presenten para su otorgamiento. Es importante aclarar que se consideran personas interpuestas a los efectos de esta Ley, las sociedades, asociaciones y comunidades en las cuales una persona natural o jurídica extranjera, sea socio, accionista, asociado o comunero tenga poder de decisión. En caso que obtenga la autorización y realice la compra, deberá notificarlo a la primera autoridad civil del estado y este lo enviara a la Secretaria de Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.



Ilustración 4: Mapa del estado Táchira delimitando municipios que conforman la zona de seguridad fronteriza.

72 Los Decretos Números 3.340, 3.341, 3.342, 3.343, 1.887 y 2.600, publicados en las Gacetas Oficiales Números 35.385, 36.253 y 36.521 de fechas 20 de enero de 1994, 22 de julio de 1997 y 20 de agosto de 1998 respectivamente.

73 En la práctica la realiza el Comando Regional Nro. 1/ CORE 1, actualmente denominado 'Comando Zonal Táchira No 21'.

**.- Ley de Registro Público y del Notariado<sup>74</sup>:** es pertinente su referencia, debido a que regula el procedimiento mediante el cual se realizan los actos jurídicos que afectan a la propiedad de bienes inmuebles en el país.

Establece principios de legalidad, especialidad y publicidad, que le dan el efecto jurídico que le corresponde a los documentos públicos. La presentación de la cedula de identidad o de residente en el caso de extranjeros ante la autoridad competente (Registrador o Notario) es requisito indispensable para realizar actos jurídicos de adquisición, uso y disfrute de vivienda y tierra, con el fin de protocolizar o autenticar cualquier documento que acredite tales derechos. Constituyéndose éste como el documento principal de identificación para realizar actos, civiles (compra-venta de inmueble, arrendamientos, comodatos, usufructos etc.), mercantiles, administrativos, judiciales y para todo acto donde la ley exija su presentación, según los criterios de las autoridades competentes en cada área.

En la práctica y a través de una interpretación restrictiva de las normas actualmente los Registros y Notarías en Venezuela prohíben protocolizar o autenticar documentos donde una de las partes sea extranjero que no tenga cedula de identidad con visa de residente, restringiendo el derecho de adquirir una vivienda o tierra al refugiado reconocido que le han expedido conforme a la ley, la cedula de identidad con visa de transeúnte, anteriormente descrita.<sup>75</sup>

Las personas con necesidad de protección internacional (PNPI) y solicitantes de refugio no pueden ser sujetos de tales actos jurídicos, debido al carácter de temporalidad del Documento Provisional otorgado por la Comisión Nacional para los Refugiados. Bajo esta circunstancia este no puede ser considerado un documento legal de identidad que permita la acreditación de derechos sobre bienes dentro del territorio nacional venezolano (que le acredite para poder ejecutar actos jurídicos que involucren la adquisición, tenencia, posesión, arrendamiento, usufructo, o comodato de un inmueble). La cédula de transeúnte (refugiados reconocidos) entra en esta misma categoría de inadmisibilidad en la adquisición de derechos sobre bienes, esto porque el SAREN<sup>76</sup> exige el mínimo de poseer cédula de residente para que los extranjeros puedan registrar o autenticar derechos sobre bienes en territorio venezolano, lo que se convierte en un reto y un marcado vacío de protección.

---

74 G.O. Extraordinaria de 22 de diciembre de 2006.

75 Entrevistas realizadas a Registradores y Notarios del Municipio San Cristóbal, Córdoba, Libertad, del Estado Táchira.

76 Servicio Autónomo de Registros y Notarías, entre sus funciones principales encontramos las de registrar y/o notariar documentos de ventas y otros que acrediten derechos sobre bienes muebles e inmuebles, haciendo de uso público y oficial estos documentos.

## 6. ACCESO DE LAS MUJERES A DERECHOS VTP<sup>79</sup>

### En el marco legal internacional.

Antes de comenzar resulta pertinente mencionar que además del marco legal identificado en secciones anteriores a este documento, resulta relevante hacer especial énfasis en aquellos instrumentos que ofrecen un reconocimiento y protección especial a los derechos de las mujeres sobre las tierras como los que a continuación se describen<sup>78</sup>.

- Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer - CEDAW. (Sistema Universal)

La Convención constriñe a los Estados partes, a eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales, con el fin de garantizar que gocen de condiciones de existencia adecuadas, sobre todo respecto de la vivienda<sup>79</sup>.

- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém Do Pará"<sup>80</sup>. (Sistema Interamericano)

Establece que toda mujer tiene el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos establecidos en instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (entre los que se encuentra el derecho a una vivienda).

77 Consejo Noruego para Refugiados. Manual de formación Vivienda Tierra y Propiedad. Capítulo 4 (pp. 61-70). Ver también: Consejo Noruego para Refugiados, Informe Global "Life can change: Securing housing, land and property rights for displaced women" (March 2004).

78 Para mayor información se puede consultar: Consejo Noruego para Refugiados, Informe Global "Life can change: Securing housing, land and property rights for displaced women", p. 34-40 (March 2004).

79 Artículo 14 numeral 2 (h)

80 Ratificada por Venezuela el 03 de febrero de 1995, publicada en Gaceta Oficial N° 35.632 en fecha 16 de enero de 1995. Adoptada por aclamación por el vigésimo cuarto periodo ordinario de la Asamblea General de la OEA. Brasil. 1994. Promulgada el 1 de abril 1996.

### En el marco legal venezolano.

**.- Ley Orgánica sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia<sup>81</sup>:** En su artículo 11 el Estado venezolano reconoce a la mujer víctima de violencia de género la prioridad en el acceso a la vivienda, a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica en los planes gubernamentales. La Ley no hace distinción alguna entre nacionales y extranjeros cómo sujetos beneficiarios de la aplicación de la misma.

Es importante señalar, que la población de interés domiciliada en la zona geográfica de estudio, en su gran mayoría, está constituida por mujeres solas, mujeres cabeza de hogar, que en diferentes oportunidades han sido sujetas a diferentes tipos de violencia, entre la que resalta la patrimonial y económica, derivada en muchos casos de la acción de funcionarios públicos de seguridad, en los que han perturbando la posesión y tenencia que las mismas tienen sobre sus bienes, a través de amenazas de desalojos por su condición de extranjeras, sustrayéndoles en muchos casos dinero o bienes y afectando gravemente la integración local de las mismas<sup>82</sup>.

En el ámbito legal las PNPI aún pueden encontrar muchas barreras de acceso a derechos de VTP, debido principalmente a muchas garantías concedidas de manera exclusiva de venezolanos y extranjeros con cédula de residente, a la que no pueden acceder ni siquiera los refugiados ya reconocidos por el Estado. A esto se añaden diversas circunstancias discriminatorias y prácticas que se analizarán más adelante, pero que sin duda constituyen más limitantes para las PNPI en el ejercicio pleno de sus derechos.

---

81 Aprobado en Consejos de Ministros.Marzo.2007.

82 Esta información ha sido obtenida directamente a partir del análisis de los contextos de las áreas de influencia en las que NRC implementa sus Programas.

CAPÍTULO III **ANÁLISIS DE LOS  
PRINCIPALES VACIOS  
DE PROTECCIÓN Y  
RETOS QUE ENFRENTAN  
LAS PNPI EN EL ACCESO  
A DERECHOS VTP**

# 1. ES MUCHO MÁS QUE SOLO ENTRAR A VENEZUELA



Ilustración 5: Mujer refugiada en San Antonio del Táchira, Venezuela. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

A pesar de que Venezuela ha ratificado los instrumentos internacionales en la materia que ya mencionamos y tiene un ordenamiento jurídico que pudiera considerarse incluso de los más vulnerables, el acceso a derechos de vivienda, tierra y propiedad, por parte de las personas con necesidad de protección internacional, solicitantes de refugio y refugiados reconocidos en el país no se realiza de forma efectiva, en garantía de la seguridad de la tenencia sobre los bienes que dichas personas pueden llegar a poseer u ocupar.

La búsqueda para satisfacer la necesidad de resguardo que ofrece la vivienda, en términos de protección<sup>83</sup> pasa por varios momentos. En primer lugar, la mayoría de las personas luego de cruzar las fronteras y toparse con puntos de control que se convierten en lugares de extorsión<sup>84</sup>, necesitan encontrar una habitación

83 Observación 4 del PIDESCD: hace referencia a vivienda adecuada, donde exista una seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y carácter cultural adecuado.

84 Señalado por los grupos focales de la comunidad San Josecito, Llano de Jorge, Che Guevara. Febrero 2014.

o casa para poder resguardarse mientras acceden al procedimiento de solicitud de refugio, que deben realizar ante la Comisión Nacional para Refugiados ubicada en la ciudad de San Cristóbal<sup>85</sup>. Luego, una vez se asientan en territorio nacional es imperioso cubrir esta necesidad de manera más permanente, y es el momento en el que se hace evidente la real situación de vulnerabilidad que afronta esta población.

### ¿Dónde vamos a vivir? El primer reto para las Personas en Necesidad de Protección Internacional en Venezuela

El primer vacío de protección existente, frente a la protección estatal, es la asistencia humanitaria de emergencia<sup>86</sup> necesaria para las personas de recién ingreso, que es mayormente suplida por agencias humanitarias y organismos internacionales, en colaboración con el Estado.

Según la legislación venezolana, una vez realizada la solicitud, el Estado dará una respuesta acerca de si una persona es refugiada o no en un lapso de noventa (90) días<sup>87</sup>, otorgando un documento provisional de identificación, con el cual pueden transitar libremente por el territorio nacional<sup>88</sup>. En la realidad este lapso puede prorrogarse indefinidamente, con un promedio en la respuesta de dos años. Así mismo la tasa de reconocimiento en el país es relativamente baja.

Por su condición legal en el país, las PNPI y solicitantes de refugio deben buscar “métodos alternativos de generación de ingresos” siendo en realidad una tasa muy baja la que logra tener un trabajo en el cual pueda contar con garantías legales<sup>89</sup>. Por esta razón para esta población es muy difícil sustentarse durante el tiempo de espera de una decisión a su solicitud.

Aunado a este hecho y más allá de la asistencia humanitaria mencionada, no existe ninguna política ni programa asistencial para suplir la necesidad de vivienda, por lo que las personas en necesidad de protección internacional, hayan o no iniciado el procedimiento<sup>90</sup>, o ya hayan sido reconocidas como refugiadas, deben resolver de cualquier modo su situación, y se ubican mayormente en pensiones, casas arrendadas bajo contratos verbales que no les garantiza la seguridad jurídica de la tenencia, en invasiones, en zonas de alto riesgo o en las periferias urbanas. También, si poseen una red social de familiares y conocidos en la zona, optan por hospedarse temporalmente en casa de sus “paisanos”.

85 Es el caso de las personas que huyendo por causa del conflicto armado cruzan desde Norte de Santander hacia la población de San Antonio del Táchira. Para llegar a la capital del estado deben pasar por la ‘Alcabala de Peracal’, tristemente célebre por ser considerada una de los puntos más difíciles de la frontera. (reconocido como el punto de control donde se cometen la mayor cantidad de actos de extorsión a personas extranjeras por parte de organismos de seguridad del Estado.)

86 Una de las organizaciones en referencia es Cáritas de Venezuela, organización de la Iglesia Católica, que brinda alojamiento y alimentos por un máximo de 3 días, a través de convenios con el ACNUR y otras agencias humanitarias.

87 Artículo 17 de la L.O.R.R.A.A.

88 Artículo 16 de la L.O.R.R.A.A.

89 Consejo Noruego para Refugiados-NRC (2013) Diagnóstico de la situación de la población colombiana en necesidad de protección internacional en el estado Táchira (Frontera Colombo-Venezolana). Producción Editorial de RAMÍREZ, Hugo

90 Según información obtenida a través de entrevistas y grupos focales la PNPI, por temor a cruzar puntos de control y otros por desconocimiento de la Ley no acceden al procedimiento de reconocimiento de refugio, prefieren ocultarse y mantenerse bajo perfil quedando en situación de ilegalidad en el país.

## 2. EN CUANTO A LA SEGURIDAD DE TENENCIA

En la condición de solicitantes de refugio es casi imposible poder realizar un contrato reconocido legalmente ante el Estado venezolano por las vías tradicionales (protocolización o autenticación ante Registro o Notaría), que les asegure la tenencia sobre el bien, ya sea como arrendatario, comodatario o propietario, tal como lo establece la Observación 4 sobre la vivienda adecuada, del Comité DESC, para así obtener protección frente a desalojos arbitrarios, entre otros riesgos.

En la condición temporal en la que se encuentran los solicitantes de refugio (aunque en la realidad pueda extenderse por años), las PNPI se ven envueltas en una verdadera limitación legal para el acceso efectivo y oponible a terceros a derechos de VTP. Por esta razón la gran mayoría de los solicitantes de refugio<sup>91</sup>, viven en ocupaciones ilegales<sup>92</sup>, en construcciones denominadas comúnmente ranchos y ubicados en terrenos que no tienen propietarios legalmente reconocidos o que han sido abandonadas, con el inminente riesgo de ser objeto de un desalojo forzado en cualquier momento.

Se podría considerar que la población refugiada posee un nivel de protección más acorde con los estándares internacionales, ya que según la Ley en la materia<sup>93</sup> los mismos tienen acceso a una cédula de identidad como transeúnte, que equivale a una residencia precaria o temporal, documento con el que parecieran otorgárseles mayores oportunidades en el acceso efectivo a sus derechos de VTP. Sin embargo, esto no es así, al menos no en materia de acceso a derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad.

En efecto, el artículo 22 de la LORRA, establece que las personas refugiadas tendrán los mismos derechos en Venezuela, a los concedidos a los extranjeros, por lo tanto es fundamental establecer de qué forma pueden acceder los

91 Trabajo con Grupos Focales. Enero-Febrero 2014

92 Según Provea en el 2012 hubo un aumento de invasiones del 103%. Informe Anual 2012.

93 Artículos 18 y 19 de la L.O.R.R.A.

extranjeros en Venezuela, específicamente a derechos en materia de vivienda, tierra y propiedad.

En ese sentido el ciudadano extranjero que desee adquirir en nombre propio, de manera efectiva y oponible a terceros algún derecho sobre un bien inmueble en Venezuela (propiedad, usufructo, comodato...etc.), debe hacer la respectiva protocolización del documento que otorgue dichos derechos. Pero, para realizar cualquier protocolización o autenticación de dicho documento, la persona debe poseer cédula de **Residente** vigente, emitida por las autoridades venezolanas. Y dependerá de la “política” que tenga cada Notaría Pública y/o Registro Inmobiliario en el país, aceptar o no la autenticación y/o registro, sobre todo de la compra-venta de un bien inmueble, cuando el comprador sea extranjero y posea sólo cédula de Transeúnte<sup>94</sup>.

Existe una barrera de acceso a derechos VTP asociada a la falta de documentación (permanente, diferente al documento provisional) que hace más vulnerable la situación de las PNPI en el proceso de garantizar la seguridad de la tenencia sobre éstos derechos. Esto como resultado de que para el acceso a políticas públicas del Estado en materia de vivienda, así como a la regulación de derechos VTP a través de la autenticación y registro de documentos que acrediten esos derechos, se exige como mínimo, poseer cédula de residente<sup>95</sup>.

El procedimiento migratorio típico establecido para el acceso a la naturalización (nacionalidad venezolana), indica que los extranjeros que deseen permanecer en el país deberán acceder en primer término a la cédula de transeúnte<sup>96</sup>. Luego se le concede la visa de residente a ciudadanos extranjeros que hayan cumplido más de cinco (5) años con la condición de transeúnte. Y finalmente el extranjero con domicilio en Venezuela con **residencia** ininterrumpida de, por lo menos diez años, podrá acceder al procedimiento de naturalización para obtener la nacionalidad venezolana<sup>97</sup>.

Ahora bien, en el caso de los refugiados reconocidos, los mismos no pasan por la etapa de residencia como migrante permanente, sino que directamente luego de haber renovado 5 veces la cédula de transeúnte, podrán acceder al procedimiento de naturalización. Esto a pesar de ser un avance en la protección y garantía del ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, implica que durante estos 5 años de espera, sumado al tiempo en que la persona debió esperar por la decisión de aceptación de la condición de refugiado por parte de la CNR, la regulación efectiva y oponible a terceros de sus derechos de VTP, deba permanecer en un estado de “congelamiento”, hasta que las mismas puedan naturalizarse, a razón de la imposibilidad de registrar documento que le acredite derechos sobre algún bien.

---

94 A las personas que son reconocidas por el Estado venezolano como refugiadas, se les debe otorgar cédula de transeúnte. Artículo 13 del Reglamento de la LORRA.

95 Documento de identificación concedido a los extranjeros en condición de migrante permanente en el país. Tiene una vigencia de 5 años.

96 Documento de identificación concedido a los extranjeros en condición de migrante temporal en el país. La cual se renueva cada año.

97 Cinco años en el caso de aquellos y aquellas que tuviesen la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe (Artículo 33 CRBV).

Por otro lado, para ingresar a cualquier programa de vivienda del Estado por instancia de cualquier autoridad municipal o regional, se exige como documento de identidad mínimo una cédula de residente. En los casos particulares en los que se haga posible ingresar sin cédula de residente, se realiza a través de un tercero que sea venezolano, y quien figurará a efectos legales como el beneficiario de la asistencia por parte del Estado. En el caso de adjudicaciones esto puede significar que ese tercero, quien ante la Ley es el beneficiario de la adjudicación, haga valer el documento que le acredita como tal en detrimento de la PNPI a quien se buscó beneficiar en primer lugar.

Esta práctica de beneficiar a personas extranjeras que se encuentren en estado vulnerable (principalmente a mujeres cabeza de familia, personas adultos mayores y personas con discapacidad, a quienes prioriza en el otorgamiento de ayudas económicas) a través de un familiar o un tercero venezolano, es bastante común, principalmente a nivel municipal. Sin embargo, si bien puede ser considerada una práctica favorable para las personas que pueden acceder a una vivienda o tierra, tal situación no les concede de una verdadera seguridad de tenencia sobre el bien que habitan u ocupan y que les proteja contra actos de terceros.

#### CASO:

La señora Gisela es una mujer cabeza de familia, solicitante de refugio y que padece de VIH/Sida fue beneficiada por una buena práctica del Estado (específicamente de la Alcaldía de su municipio).

Considerando su condición de vulnerabilidad, en el año 2009 se le benefició con la entrega de una suma de dinero para construir una vivienda. La situación es que tal ayuda debía darse a nombre de un venezolano y por ello se colocó a nombre del que para ese momento era la pareja de la señora en cuestión (a quien llamaremos Federico). De igual forma, la vivienda se construyó sobre un terreno propiedad de éste último.

La señora Gisela, terminó hace poco su relación con Federico, el hombre por medio de quien había sido beneficiada con ayuda económica para construir la vivienda. Y si bien este último se había comprometido, con el Alcalde de ese entonces y con el Instituto de la mujer, a poner el terreno a nombre del hijo menor de la señora, quien es venezolano, hasta este momento no lo había hecho, y en vista que no existía constancia alguna de que tal beneficio se había otorgado a la señora Gisela, el que a la luz de la Ley era el propietario y poseedor de todos los derechos sobre el bien es Federico.

Añadido a esto Federico es muy celoso, y cada vez que ve a la señora Gisela cerca de otro hombre, la amenaza con desalojarla de la casa en donde se encuentra con sus hijos.

En el caso particular de mujeres con parejas venezolanas, es común encontrar a éstos últimos como los titulares de ayudas económicas por parte del Estado, que buscaban beneficiar a la mujer y sus hijos, y que las deja muchas veces en riesgo de ser víctimas de violencia patrimonial<sup>98</sup> a razón de conseguir ciertas prerrogativas e incluso coartar el libre desenvolvimiento de la mujer en su entorno.

Ahora bien, en la práctica, las formas de tenencia en materia de VTP, a las que accede la población de interés son las siguientes:

- Compra mediante contrato verbal: es lo más común, y sin verificar que quien vende sea realmente el propietario del inmueble. Esto debido a varios factores, entre los que encontramos:
  1. La confianza que se tiene en la otra persona (quien vende), ya sea porque se trata de un amigo o vecino.
  2. Por considerar engorrosos o difíciles los procedimientos legales.
  3. Por temor. Algunas personas prefieren hacer acuerdos de manera oculta, principalmente por temor a ser deportados.
  4. Por la misma premura que tienen en acceder a cualquier tipo de vivienda, dan menor importancia a la realización de un contrato. Muchas personas consideran que “lo importante es estar dentro de la casa” para tener el derecho, y que luego de allí nadie los puede sacar o desalojar.
  5. En muchos casos, se trata de personas dedicadas toda su vida al campo, algunos analfabetas, quienes están acostumbrados a hacer acuerdos “de palabra” debido al gran valor que le dan a la misma.
- Compra del inmueble, mediante documento a nombre de un tercero.
- Adjudicaciones por parte del Estado mediante ‘título de adjudicación’ a nombre de un tercero. Dicha adjudicación entrega al beneficiario el derecho de usufructo del bien (uso y goce), mas no la propiedad sobre el mismo.
- Compra o arrendamiento mediante contrato privado que no cumple con los formalismos legales que le otorgan real validez y lo hagan oponible a terceros.

En materia de arrendamiento, también es común que se haga sin un contrato escrito, o mediante contrato privado que por no cumplir con el proceso establecido por la Ley, termina adquiriendo un valor equiparable al del contrato verbal.

De igual forma, en materia de arrendamiento la Ley otorga gran cantidad de funciones a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento durante todo el proceso de formación y duración del contrato, desde la aprobación del mismo hasta el control de su ejercicio y la culminación del acuerdo entre las partes, por lo que básicamente se hace necesario tramitar cualquier tipo de actuación

---

98 Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia Artículo 15. “Formas de violencia. Se consideran formas de violencia de género en contra de las mujeres, las siguientes: (...) 12.- Violencia patrimonial y económica: Se considera violencia patrimonial y económica toda conducta activa u omisiva que directa o indirectamente, en los ámbitos público y privado, esté dirigida a ocasionar un daño a los bienes muebles o inmuebles en menoscabo del patrimonio de las mujeres víctimas de violencia o a los bienes comunes, así como la perturbación a la posesión o a la propiedad de sus bienes, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades; limitaciones económicas encaminadas a controlar sus ingresos; o la privación de los medios económicos indispensables para vivir”.

en esta materia ante dicha Superintendencia, la cual tiene sede en las capitales de los Estados, y no en los municipios.

En el caso específico del estado Táchira, las personas deben trasladarse desde sus respectivas comunidades hasta San Cristóbal para llevar a cabo cualquier asunto en materia de arrendamiento.

En este sentido es importante señalar, que aún son muchos los que no acceden a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento (SUNAVI), por diferentes razones. En primer lugar, muchas de las personas desconocen de la existencia de SUNAVI, así como sus funciones. Por otro lado, al ser más provechoso para el arrendador establecer un canon por su cuenta, se niega a acceder al procedimiento ante SUNAVI. Por último, el hecho de que la sede de la Superintendencia, en el caso del estado Táchira, se ubique en San Cristóbal, implicaría para muchos un gasto en traslado, y en algunos casos en alojamiento y comida, que no pueden darse el lujo de asumir, sobre todo para las personas que se ubican en los municipios de montaña, alejados de la capital.

Esta situación hace que las PNPI se vean obligadas a pagar cánones excesivos de arrendamiento, sin que medie un contrato escrito que le garantice la seguridad de la tenencia y los proteja contra un desalojo arbitrario.

### 3. FALTA DE SERVICIOS PÚBLICOS, CONDICIONES DE INHABILITABILIDAD

*”Lo único que quiero es un lugar donde pueda estar resguardada de la lluvia con mis hijos”*

(San Josecito, Barrio El Corozo. (Mujer cabeza de familia)



Ilustración 7: Calle en San Antonio del Táchira. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

En las construcciones visitadas se evidencia insalubridad, falta de servicios públicos<sup>99</sup>, mala calidad de construcción, además de encontrarse en terrenos de alto riesgo, propensos a desastres<sup>100</sup> naturales y en zonas azotadas por altos índices de hechos delictivos. La mayoría son autoconstruidas con material reciclado (zinc, madera, cauchos, fique), fuera de todo tipo de reglamento o normas establecidas para el ordenamiento urbanístico. Las mujeres y los niños y niñas en particular se ven más afectados por permanecer dentro de las viviendas más tiempo, lo que los hace propensos a ser afectados por deslaves y movimientos bruscos de la tierra.

Las condiciones de habitabilidad encontradas en las comunidades visitadas, en su mayoría, están muy por debajo de las exigidas en estándares internacionales de los derechos humanos. Incluso las PNPI que pudieran contar con ingresos económicos por encima de la media, tiende a dejar en obra negra las viviendas que habitan, debido principalmente a la escasez de productos de construcción en el país. Las comunidades, principalmente las que se han establecido en invasiones, no cuenta con servicio de aducción de las aguas servidas, enclocado y las vías de acceso a la comunidad tienden a estar condiciones precarias, sin asfaltado, iluminación o señalamiento.

Cabe resaltar que en Venezuela la mayoría de las mujeres solicitantes de refugio que se encuentran ubicadas en las zonas rurales y que formaron parte de los grupos focales, habitan en viviendas de infraestructura precaria con poco acceso a servicios públicos<sup>101</sup>.

---

99 Visita a la Comunidad de Municipio Torbes, Municipio Bolívar y Ureña. Falta de servicios públicos, como agua potable, aceras, brocales, electricidad, red de aguas negras y blancas, alumbrado público, entre otros.

100 Entrevista con Protección Civil-Táchira, ente encargado de XXX

101 Ver Anexo 2: Grupos Focales.

## 4. DISCRIMINACIÓN

Esta situación es compartida por la mayoría de los extranjeros que se encuentran en el país y muy especialmente a las mujeres jóvenes, cabeza de familia o familias con hijos pequeños, a quienes les niegan el acceso al arrendamiento de viviendas, por temor por parte del propietario, a no poder recuperar la posesión del inmueble, una vez sea ocupado por NNA<sup>102</sup>, a quienes la Ley brinda especial protección. Según se pudo constatar por entrevistas realizadas a la población de interés<sup>103</sup> estos sufren de discriminación al momento de acceder a derechos de VTP, por ser colombianos y por ser etiquetados muchas veces de contrabandistas, narcotraficantes y guerrilleros, aunado al hecho de que la mayoría de funcionarios desconocen esta condición de protección brindada a las PNPI y los equiparan a personas que entran de manera ilegal al país<sup>104</sup>.

Es muy común encontrarse con una situación de xenofobia ante la vinculación contractual (principalmente de arrendamiento), que dificulta que la misma pueda no solo iniciarse en primer término, sino además que pueda desarrollarse plenamente en protección de los derechos de ambas partes. Por el contrario, el venezolano arrendador principalmente, o discrimina al refugiado, no por ser refugiado sino por su condición de extranjero, o busca aprovecharse de su situación como indocumentado, consiguiendo estafarlo en muchos casos.

Ejm.

CASOS:

– Doble y triple venta de viviendas: La Señora Ana y el Señor Adolfo, son una pareja que vive a las afueras de San Cristóbal, ambos son solicitantes de refugio y han comprado una vivienda a Doña Catalina, quien aseguró ser la dueña de tal inmueble al momento de hacer la venta y quien la había estado ocupando desde hacía varios años.

102 Niños, niñas y adolescentes.

103 Testimonios recogidos en grupos focales.

104 Políticas contra el contrabando, motivadas a la situación de escasez implementadas a partir del año 2012.

Al momento de la compra hicieron un contrato por intermedio de un abogado, pues ambas partes deseaban tener un acuerdo legal que garantizaran sus derechos.

A los 6 meses de encontrarse Ana y Adolfo instalados en su vivienda, un vecino de la zona llamado Ramón, les dijo que esa vivienda era de su propiedad y que ellos no podían vivir allí, a menos que le pagaran por la misma. En ese momento Ramón se valió de un documento de reconocimiento de propiedad que había entregado el consejo comunal a su nombre por una propiedad ubicada en esa zona y sin especificar linderos ni ubicación exacta. En vista de que Adolfo temía ser desalojado decidió pagar nuevamente por su vivienda a Ramón, haciendo nuevamente un documento de compraventa a través de un abogado de la zona.

Este ejemplo demuestra que en varias ocasiones en Venezuela existen documentos oficiales que reconocen una propiedad sin especificar los linderos o la individualización de la vivienda. Dichos documentos son usados en contra de los refugiados.

A Gabriela y sus cuatro hijos les exigen para alquilarles una vivienda un depósito que deberá pagar al momento de ingresar a la vivienda, que equivale a 5 veces el valor del canon de arrendamiento, que de por sí ya es elevado. Gabriela tiene un año buscando vivienda, pasando noches en la calle con sus hijos o en casa de amigos y conocidos, pues a todos los lugares a los que acude en búsqueda de alquilar una vivienda le cierran las puertas cuando saben que tiene 4 hijos menores de 12 años. Estos ejemplos de múltiple discriminación tanto por nacionalidad, por género y por tener hijos menores son frecuentes hacia las personas en necesidad de protección internacional.

## 5. ASENTAMIENTO EN PREDIOS RÚSTICOS. DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA TENENCIA DE LA TIERRA

Se ha observado en las visitas a la comunidad y a través de los grupos focales, que en estos últimos años ha aumentado el intercambio de 'alojamiento por trabajo' en predios rústicos en zonas rurales; los hombres son contratados informalmente por los dueños de predios, para trabajar como jornaleros y las mujeres como empleadas domésticas, permitiéndoles residir de forma permanente allí sin pago alguno, siendo explotados por el dueño de la tierra quien se aprovecha de la necesidad de vivienda que manifiestan tener las PNPI.



Ilustración 8. Hombre de 49 años refugiado en el Estado de Barinas. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

En Venezuela el acceso a la tierra para su cultivo, por parte de las personas con necesidad de protección internacional se da normalmente mediante 3 formas:

1. A través de trabajos en el campo, las PNPI acceden al derecho de cultivar y aprovechar la tierra, principalmente a través de dos modalidades. La de "Alojamiento por trabajo" y la conocida como "50 – 50" ó "a medias" (medianería). En ambos casos se trata de acuerdos entre el propietario de la tierra y el trabajador del campo (PNPI). En el primer caso el trabajador recibe, algunas veces acompañada de salario, alojamiento y comida para sí y su familia como contraprestación del trabajo que desempeña en el campo. Y en el segundo, el propietario de la tierra divide la cosecha en algunos casos, o las ganancias obtenidas de la misma en otros, con la persona que cultiva la tierra. Tal división es en su mayoría por mitad, aunque en algunas oportunidades podemos encontrar acuerdos "70 – 30"; "60 – 40"...etc.

Allí podríamos estar en presencia de un caso de tercerización, que la LTDA prohíbe de acuerdo al principio de que la tierra es de quien la trabaja. Sin embargo, no solo se sigue presentando esta figura, sino que además, en el caso específico de las PNPI se ha convertido en la regla. Por un lado beneficia a las PNPI, quienes pueden acceder a diferentes derechos (trabajo, vivienda, alimentación)<sup>105</sup> mediante un acuerdo como éste. Y por otra parte, el propietario prefiere contratar extranjeros a bajo costo de mano de obra, a pesar de que la LTDA dejó expresamente prohibido este tipo de relación laboral (la tercerización) y, en caso de demostrarse que se están utilizando tercerizados en casi la totalidad de los procesos agrarios, se procedería a la expropiación o rescate de las tierras, concediéndosele al tercerizado el derecho preferencial para la adjudicación. En el caso de trabajadores extranjeros no aplica, por ser solo los ciudadanos venezolanos los beneficiarios en materia agraria según la LTDA.<sup>106</sup> Lo que hace mucho más provechoso para el propietario de una tierra contratar mano de obra extranjera, irrespetando los derechos que estas personas puedan tener.

En este sentido las PNPI solo podrían verse beneficiadas por tal prerrogativa en caso de ser concubino de un venezolano, o madre o padre de un venezolano mayor de edad, que forme parte del núcleo familiar y trabaje igualmente esa tierra que se somete a expropiación o rescate, y a nombre de quien pudiera proceder la adjudicación correspondiente.<sup>107</sup>

2. también suele suceder que las personas de interés accedan a tierras a través de la simple invasión del predio, que se constituye en un delito en Venezue-

---

105 Art. 7 LTDA.

106 Art. 13 LTDA "Son sujetos beneficiarios del régimen establecido en esta Ley, todos los venezolanos y venezolanas que hayan optado por el trabajo rural, especialmente para la producción agrícola y el desarrollo agrario, como oficio u ocupación principal..."

107 Fuente: Consulta a contacto INTI – San Cristóbal.

la<sup>108</sup>. Cabe aclarar que quedan excluidos del tipo penal los bienes destinados a la actividad agraria<sup>109</sup>.

A este respecto, el INTI<sup>110</sup> hace la siguiente distinción:

- Si se trata de una ocupación de la tierra de forma violenta, se constituye en el delito de invasión.
  - Si se trata de una ocupación pacífica en la que no se ha vulnerado ningún derecho al propietario o terceras personas, no se enmarca en el tipo delictivo y la tierra puede ser objeto de expropiación o rescate, con derecho preferencial para la adjudicación al ocupante. (En el caso de las PNPI, tal adjudicación solo podría ser procedente en el caso descrito anteriormente, por medio de familiares venezolanos).
3. Y por último las PNPI acceden a tierras a través de la compra (informal o mediante documento privado) o el préstamo (otorgada para cuidado - comodato) del predio. Normalmente allí establecen su vivienda y siembran o trabajan la tierra como algo secundario. Nunca se hace mediante documento legal registrado o notariado debido a la prohibición existente de admitir el registro o la autenticación de documentos que acrediten derechos sobre inmuebles a extranjeros que no cuenten mínimo con una cédula de residente, o la compra se hace de palabra o con documento a nombre un tercero. También se pueden observar casos de ventas realizadas por alguien que no era el dueño del predio o tenía prohibición de vender o no contaba con el derecho de disposición. Esto en vista de la figura de 'Propiedad Agraria'<sup>111</sup> como nueva figura introducida por la LTDA, asignado a las adjudicaciones de tierras hechas por el Estado a través del INTI.

---

108 Artículo 471-A del Código Penal venezolano. "Quien con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno, inmueble o bienhechuría, ajenos, incurrirá en prisión de cinco a diez años y multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) a doscientas unidades tributarias (200 U.T.). El solo hecho de invadir, sin que se obtenga provecho, acarrea la pena anterior rebajada a criterio del juez hasta en una sexta parte. La pena establecida (...) se aplicará aumentada hasta la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión (...) Será eximente de responsabilidad penal, además de haber desalojado el inmueble, que el invasor compruebe haber indemnizado los daños causados a satisfacción de la víctima...".

109 Sentencia N° 1.881 de Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, diciembre 2011.

110 Fuente: Consulta a contacto INTI – San Cristóbal.

111 Las tierras adjudicadas por el INTI, se conceden en calidad de usufructo, por lo que no está permitida la disposición de la misma bajo ningún término.

## La situación de las mujeres



Ilustración 9: Mujer refugiada en San Antonio del Táchira, Venezuela. Fotografía NRC - Fernanda Pineda 2015

Aunado a los retos que tiene toda la población en necesidad de protección internacional en Venezuela, las mujeres solicitantes de refugio y las refugiadas reconocidas, enfrentan riesgos adicionales, por su condición de mujeres sumado a la vulnerabilidad que representa estar en un contexto de pobreza extrema, y en una situación migratoria sin mayores garantías legales frente al Estado venezolano.

Los riesgos fundamentales con los que se enfrentan las mujeres PNPI son los siguientes:

**1.- Violencia sexual:** este puede darse en cualquiera de las fases del refugio y de diversas formas:

- En un primer momento, al cruzar las fronteras internacionales en búsqueda de protección internacional, todas las personas necesitan ayuda para pernoctar al menos mientras acceden al procedimiento. Esta necesidad es suplida por agencias humanitarias, período en el cual todo el grupo familiar debe convivir en una habitación familiar<sup>112</sup>, lo que representa un eminente factor de riesgo siendo “mucho más probable que las niñas sufran violencia sexual y por motivos de género, dentro de la esfera doméstica”<sup>113</sup>. Los hechos constitutivos de violencia de género que se presentan en el seno del hogar en la mayoría de los casos no son reportados, puesto que el atacante o agresor en este

<sup>112</sup> Según estándares de la ayuda.

<sup>113</sup> Guía para la prevención y respuesta del ACNUR. 2003.

caso es un miembro del grupo familiar que se aprovecha de su posición de poder para ejercer el control sobre las víctimas.<sup>114</sup>

- Este riesgo sigue estando latente en etapas posteriores del refugio, siendo frecuente, dadas las dificultades, que se busque cobijo en casa de paisanos o amigos de manera más permanente. Acá corren el riesgo de ser objeto de abuso por parte de quien ofrece el hospedaje; los factores de riesgos van desde ataques sexuales durante la estancia, sexo bajo coerción a cambio del hospedaje y por sobrevivencia, entre otras modalidades<sup>115</sup>.
- Otro de los elementos de riesgos que agravan la situación en la que las mujeres pueden ser víctimas de violencia sexual o de género está relacionada a la ubicación de residencia, ya que en la mayoría de los casos se ubican en asentamientos irregulares (invasiones),<sup>116</sup> fuera de los límites de zonas urbanas, azotados por el hampa<sup>117</sup> que aprovecha la situación de vulnerabilidad de las viviendas ocasionada por la falta de alumbrado, seguridad ciudadana y servicios públicos en general, para atacar a la población. Aunado a esto, la situación de ilegalidad de los asentamientos las hace vulnerables frente al acoso sexual y abuso por parte de funcionarios públicos cuando ejecutan operativos de seguridad o desalojos.

“.....cuando estaba haciendo mi casita vino un oficial y me dijo que no podía invadir que era ilegal, yo le dije que no tenía donde ir, y él me dijo que me dejaría si me acostaba con él” **(extracto tomado de un testimonio obtenido del grupo focal Llano de Jorge. Febrero 2014)**

**2.- Explotación laboral:** Como se mencionaba anteriormente, una de las maneras en las que las personas pueden acceder a un ‘techo’,<sup>118</sup> principalmente en zonas rurales, es a través del intercambio de ‘Alojamiento por Trabajo’ en predios rústicos mayormente, en donde el trabajo doméstico realizado por las mujeres es invisibilizado, cuando sus maridos o padres son contratados informalmente para trabajar como jornaleros y las mujeres son obligadas a realizar arduas tareas domésticas a cambio de alojamiento y comida, sin que perciban pago alguno por su trabajo, ni los beneficios laborales otorgados a todos los trabajadores por ley, lo que se considera una forma de explotación laboral.<sup>119</sup>

114 Grupo focal Municipio Bolívar. Enero-febrero 2014.

115 Testimonios recogidos en el trabajo con grupos focales. Ver Anexo 2: Grupos Focales.

116 Según PROVEA La mayoría de los asentamientos ilegales en Venezuela “invasiones” se encuentran ubicadas en los límites de zonas urbanas con alto índice delictivo y presencia de grupos irregulares que ejercen control social en la misma, Informe Anual. 2012.

117 Estadísticamente no se puede manejar una cifra sobre el índice de mujeres que han sido víctimas de VSBG en las comunidades donde reside la población de interés y que hayan denunciado ante las autoridades competentes, puesto que las Instituciones Venezolanas actualmente no comparten estas cifras.

118 Término con el que la mayoría de personas entrevistadas se refieren a su vivienda.

119 Entrevista familia J.P Municipio García de Hevia. Marzo 2014

### 3.- Barreras en el acceso al arrendamiento de viviendas:

Existe en Venezuela una barrera invisible, relacionada directamente con el déficit habitacional y que sufren principalmente las mujeres solas cabezas de familia (con hijos/as menores de 12 años), que hace prácticamente imposible conseguir arrendamientos para familias con niños, niñas y adolescentes (NNA).

Esta barrera encuentra su fundamento en el imaginario de que los altos estándares de protección para los arrendatarios con NNA son casi imposibles de superar basado principalmente en la legislación que por un lado brinda amplia protección frente a los desalojos a la que hicimos referencia anteriormente<sup>120</sup>, y por otro el resguardo garantizado a los NNA, y su derecho a una vivienda y el mantenimiento de su familia unida<sup>121</sup>. Todo esto ha hecho que los propietarios que desean arrendar como vivienda sus inmuebles teman perder los derechos sobre su propiedad frente a estos altos estándares de protección al arrendatario y su familia. Esta situación, que afecta principalmente a las personas en situación de pobreza, exacerba la desprotección de las mujeres refugiadas y sus familias.

Aunado a esto para estas familias, principalmente las encabezadas por mujeres, significa un reto mayor poder cubrir el alto costo de los cánones y fianzas en el arrendamiento de viviendas. Reto íntimamente relacionado con sus oportunidades laborales. Además del hecho de que en su mayoría, las viviendas que están en el mercado y son accesibles en términos económicos, se encuentran en condiciones inadecuadas, incluso inhabitables, en circunstancias sumamente inseguras, y sin ninguna garantía ni seguridad sobre la tenencia de las mismas, pues los acuerdos son realizados sin contratos legales ni soportes de pago, incrementando así la multiplicidad de factores de riesgo.<sup>122</sup>

---

120 Decreto Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de viviendas.

121 Ley Orgánica de Protección al Niño, Niña y Adolescente.

122 Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas.

## CAPÍTULO IV

# CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE RESPONDER FRENTE A LOS VACÍOS DE PROTECCIÓN Y RETOS DETECTADOS

## 1. AUTORIDADES VENEZOLANAS

### **.-Comisión Nacional para los Refugiados (CNR)**

La CNR es un organismo compuesto por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, con un (01) representante cada uno, y que tiene las obligaciones de orientar y coordinar las operaciones de protección, asistencia y soporte jurídico a las personas necesitadas de protección internacional y refugiados reconocidos, además tiene como objeto decidir sobre los casos presentados ante ella positiva o negativamente y sobre las medidas de cesación<sup>123</sup>, pérdida<sup>124</sup> de la condición de refugiado así como sobre la expulsión de los refugiados de su territorio.

La CNR en la actualidad, no cuenta con la capacidad técnica, administrativa ni operativa para brindar una respuesta satisfactoria en el término legal existente,

---

123 Suspensión temporal de la condición de refugiado mientras se hace un estudio por parte de las autoridades nacionales a efectos de determinar si hay condiciones para retirar el estatus según la LORRA

124 Pérdida permanente de la condición de refugiado.

pudiendo demorar la respuesta un promedio de dos años, por lo que la situación temporal del estatus de solicitante de refugio pasa a convertirse en permanente, y estas personas intenten iniciar el proceso de integración local, mucho antes de obtener alguna respuesta de parte del Estado venezolano. Esta situación amerita que el Estado venezolano esté en capacidad de dar urgente respuesta a las PNPI en sus necesidades inmediatas y más a largo plazo. Es así como el alojamiento temporal se convierte en necesidad de una vivienda adecuada que otorgue estabilidad a la familia.

Por otro lado, en vista de la falta de celeridad por parte de la CNR en la decisión sobre la condición de refugiado, muchos solicitantes terminan desistiendo del proceso, otros cambian de lugar de residencia lo que hace imposible entablar un nuevo contacto, de lo que se puede deducir que para las PNPI el obtener una respuesta por parte del Estado venezolano en cuanto a su condición en el país, pase a un segundo plano, teniendo como prioridad la satisfacción de ciertas necesidades básicas, para sí y sus familias, entre las cuales resalta el acceso a derechos de VTP.

En este sentido, es necesario reconocer la vital importancia que representa el incidir en el cumplimiento del procedimiento de solicitud de refugio establecido en la LORRA, bajo términos de celeridad, adaptados a las realidades que manifiesta el contexto de las PNPI en Venezuela, que finalmente facilite un acceso temprano a los derechos de VTP.

#### **.-Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME)**

Es un organismo dependiente del Estado Venezolano y adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, encargado de la identificación y registro de los ciudadanos en Venezuela, así como de la emisión del pasaporte venezolano y las solicitudes formadas por ciudadanos extranjeros.

En lo referente al tema en estudio su trabajo está enfocado en brindar celeridad y funcionalidad a la identificación de las personas que han sido reconocidas como refugiados, con el propósito de garantizar oportunamente el derecho a la identidad y seguridad jurídica.

En los actuales momentos la capacidad del SAIME regional es limitada y lenta, aunado a la centralización del procedimiento, que significa que los trámites para obtención de la cédula de identidad deben realizarse en Caracas. Situación que representa un gran obstáculo para las personas que se encuentran en el interior del país. Otra situación derivada es que las cédulas que deben ser entregadas a los refugiados reconocidos muchas veces se demoran largo tiempo en llegar y en algunos casos llegan vencidas, lo que dificulta notablemente el acceso por parte de las PNPI al ejercicio pleno y efectivo de sus derechos. Se suma a este panorama que las multas ocasionadas por esta tardanza, que deben ser imputadas a la administración pública por falta de celeridad, terminan siendo asumidas por los refugiados.

#### **.-La Organización de Protección civil y Administración de Desastres**

Es una organización que forma parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y de la Coordinación Nacional de Seguridad Ciudadana del Estado venezolano y, cuyo objetivo principal se enfoca en la protección de las vidas de la población, así

como la administración de emergencias y desastres, actuando tanto en tiempo de paz como de guerra.<sup>125</sup>

Esta organización nacional se encuentra distribuida en cada estado, y busca planificar, coordinar, ejecutar y supervisar todas las acciones, medidas y procesos de prevención y atención, necesarios para garantizar la protección de toda persona ante cualquier situación que implique amenaza, vulnerabilidad o riesgo.

Actualmente Protección Civil-Táchira cuenta con 18 albergues bajo su administración, en donde se ubican familias damnificadas que no tienen donde vivir, principalmente por haber sido desalojadas o por haber perdido total o parcialmente sus viviendas a causa de desastres naturales o hechos fortuitos. Las personas que hoy en día ocupan estos 18 albergues que administra Protección Civil-Táchira son en su mayoría venezolanos, con solo 4 casos de familias extranjeras y 3 casos de familias que pueden ser consideradas en situación de refugio.<sup>126</sup>

En la actualidad Protección Civil no cuenta con la capacidad técnica ni humana para dar respuesta a la problemática de vivienda por razones de emergencia, que enfrentan personas venezolanas y extranjeras en el territorio nacional. Esto viene dado principalmente, por la gran cantidad de invasiones que se ubican en zonas de alto riesgo a lo largo del país, en las que se puede encontrar, con gran frecuencia, a las PNPI.

#### **.-Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN)**

Es un organismo dependiente del Estado Venezolano y adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, encargado de procurar 'Garantía de Seguridad Jurídica'<sup>127</sup> en el país. Entre sus funciones principales encontramos las de registrar y/o notariar documentos de ventas y otros que acrediten derechos sobre bienes muebles e inmuebles, haciendo de uso público y oficial estos documentos<sup>128</sup>.

Las interpretaciones y prácticas restrictivas que los Registros y Notarías han manifestado en esta materia, han significado un obstáculo para las PNPI en el acceso a derechos de VTP.

En este sentido, a través de entrevistas con funcionarios de Registros y Notarías se pudo conocerse que según directrices emanadas de instancias superiores en la actualidad toda persona extranjera que desee adquirir un bien inmueble, en cualquier parte del país, debe pedir autorización al Ministerio de Defensa lo que puede ser considerado una interpretación restrictiva de la normativa, en detrimento de los derechos de estas personas. En realidad, la directriz viene dada por una circular de enero de 2014<sup>129</sup> que simplemente especifica que las personas extranjeras que deseen adquirir algún derecho sobre un bien inmueble **ubicado en zonas de seguridad fronteriza**, deberá solicitar autorización para

125 Decreto Ley de la Organización Nacional De Protección Civil y Administración de Desastres publicada en Gaceta Oficial N° 5557 del 13 de noviembre de 2001.

126 2 familias solicitantes de refugio y una familia de refugiados reconocidos. Información obtenida a través de entrevista realizada a funcionarios de Protección Civil-Táchira.

127 Misión del SAREN. (en línea) <http://www.saren.gob.ve/index.php/acerca-de-saren/articulos>

128 Ley de Registro Público y del Notariado.

129 Ver Anexo 3. Circular Nro. 0230-SAREN-DG-066-CJ-C-00062 del 14 de enero de 2014.

tal fin, al Ministerio de Defensa, estableciendo mediante otra circular de junio de 2014, las zonas a donde se deberá acudir a fines de solicitar la autorización pertinente<sup>130</sup>. Es importante resaltar, que lo allí indicado es solo aplicable en los casos en los que el inmueble a adquirir, se ubique en alguna zona de seguridad fronteriza. Sin embargo, se ha detectado que los funcionarios receptores de esta información en los respectivos registros y notarias han interpretado, erróneamente, que todo extranjero que desee adquirir algún bien inmueble ubicado en cualquier parte del país, deberá solicitar tal autorización, sin la cual hacen imposible que los mismos registren documento alguno que acredite derechos sobre estos bienes.

Es por ello que se hace necesario incidir fuertemente en que los criterios por parte del SAREN sean unificados con miras a facilitar el acceso de las PNPI a derechos de VTP de forma plena y efectiva.

### .-Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)

Es el organismo al cual atañe la ejecución y administración de la política habitacional del Estado Venezolano adscrito al Ministerio del Poder Popular para Eco-socialismo, Hábitat Vivienda y, de conformidad con los lineamientos establecidos en los planes de la Nación, Entre sus funciones principales se encuentran:

- Administrar las viviendas construidas por el Estado, o que estén bajo la administración especial del Estado.
- Realizar ventas de tierras pertenecientes al Estado, destinados a la construcción de viviendas.
- Garantizar los medios necesarios para que las familias de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, entre otras.

INAVI es un órgano ejecutor de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), programa social estatal que consiste en un plan de construcción y adjudicación de viviendas, que tiene como objetivo solucionar de manera estructural el déficit habitacional existente en el País, particularmente en los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables.



Ilustración 10: Imagen extraída de [www.vtv.gob.ve](http://www.vtv.gob.ve) el 7 de abril de 2015 [en línea]

130 Ver Anexo 4. Circular Nro. SAREN-DG-CJ-0230-C-00761 del 18 de junio de 2014.

Ahora bien, para que una persona extranjera pueda ingresar a cualquier programa de adjudicación de vivienda por parte de la GMVV debe contar con cédula de residente, pues el sistema no permite entrada de otro tipo de identificación.

Aunado a esto, para que un extranjero sea admitido en el programa se consideran razones de vulnerabilidad, como familias con personas de la tercera edad, madres solas cabeza de familia y personas con discapacidad. Esto principalmente debido a que la GMVV, está pensada para beneficiar a los venezolanos<sup>131</sup>, por lo que en el proceso de adjudicación siempre van a tener prioridad los venezolanos, quedando las personas extranjeras que llenen los requisitos, de últimos y con poca probabilidad de ser beneficiados por el programa. En este sentido, INAVI junto con los consejos comunales, son los encargados de censar a la población con necesidad de vivienda.

### Requisitos para el registro en el programa de la GMVV

- Fotografía tipo carnet del SOLICITANTE, del COSOLICITANTE y una con todo el grupo familiar. Fotocopia de la CÉDULA DE IDENTIDAD del SOLICITANTE y del COSOLICITANTE.
- Fotocopia del ACTA DE MATRIMONIO o CERTIFICACIÓN DE UNIÓN ESTABLE DE HECHO.
- Fotocopia de las PARTIDAS DE NACIMIENTO Y CÉDULAS DE LOS HIJOS.
- ORIGINAL DE LA CONSTANCIA DE TRABAJO actualizada del SOLICITANTE y COSOLICITANTE, especificando el monto del salario devengado mensualmente o CERTIFICACIÓN DE INGRESOS VISADA expedida por un Contador Público en caso de ser trabajadores independientes.
- ORIGINAL DE LOS ESTADOS DE CUENTA Y CONSTANCIA DE AFILIACIÓN AL FAOV O FAVV actualizada (de ambos si los dos cotizan).
- ORIGINAL DE LA CONSTANCIA DE RESIDENCIA actualizada del Solicitante, expedida por el Consejo Comunal o Delegación.
- ORIGINAL de la Declaración JURADA de AMBOS, declarando no ser propietarios de vivienda.
- Fotocopia del Censo de Protección Civil (Si es damnificado).

---

131 Información suministrada por Supervisor de Misión Vivienda Táchira. Refugio IDT. Unidad Vecinal.

Cabe resaltar que la adjudicación que es realizada bajo este sistema, solo otorga derechos de uso y goce de la vivienda por la persona beneficiaria y su grupo familiar (usufructo), más no el derecho a disponer de ella. Esto principalmente con miras a evitar el aprovechamiento del programa en el enriquecimiento de personas inescrupulosas.

Durante el proceso de investigación sólo se pudo observar la adjudicación de una vivienda a un solicitante de refugio por parte de la Gran Misión Vivienda Venezuela. El inmueble en cuestión está ubicado en la localidad de La Tendida, municipio Samuel Darío Maldonado del Estado Táchira. Al parecer esta persona fue beneficiada por ser adulto mayor y tener hijos venezolanos. A pesar de existir en la misma comunidad otras personas solicitantes de refugio, en situación de vulnerabilidad y sin vivienda, no se encontraron otros registros de adjudicaciones bajo esa modalidad.

Actualmente el INAVI se ha encontrado con 3 problemas principales que han generado la disminución y en algunos casos paralización de programas de adjudicación de vivienda, que son: El desabastecimiento en materiales de construcción, la gran demanda habitacional (crisis de vivienda) y paralización de muchas áreas de la construcción, derivado de la misma falta de materiales de construcción. Sin embargo, el programa continúa y debe continuar priorizando a las familias más vulnerables<sup>132</sup>.

Según lo informado por las autoridades, es importante que al tener conocimiento de una comunidad con grandes necesidades de vivienda se suministren los datos al INAVI, para que los mismos puedan ser censados y así ingresar a los programas del Estado, y así se puedan conocer de primera mano las necesidades de cada comunidad y priorizar por zonas.

## FORMATO CENSO INAVI

| N°                      |  | Gobierno Bolivariano de Venezuela |      |      |       |      |                       |          | Ministerio del Poder Popular para el Poder Ciudadano y Vivienda y Hábitat |          | Gran Misión Vivienda Venezuela |  | OBSERVACION: |
|-------------------------|--|-----------------------------------|------|------|-------|------|-----------------------|----------|---|----------|--------------------------------|--|--------------|
| SOLICITANTE:            |  | CEDULA                            | NAC. | EDO. | CIVIL | EDAD | F.N                   | TELEFONO | TRABAJA   | CARGA F. | HIJOS:                         |  |              |
| CONYUGE:                |  | CEDULA                            | NAC. | EDO. | CIVIL | EDAD | F.N                   | TELEFONO | TRABAJA   | EDADES:  |                                |  |              |
| INGRESO FAMILIAR:       |  | DIRECCIÓN:                        |      |      |       |      |                       |          | FIRMA DEL SOLICITANTE:  |          |                                |  |              |
| NIVEL INSTRUCCIÓN:      |  |                                   |      |      |       |      |                       |          | HUELLAS:  |          |                                |  |              |
| NOMBRE DEL FUNCIONARIO: |  |                                   |      |      |       |      | FIRMA DEL FUNCIONARIO |          |   |          | FECHA:                         |  |              |

Ilustración 12: Formato Censo INAVI.

132 Información obtenida a través de entrevistas realizadas a funcionarios de INAVI-Táchira.

### **.-Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI)**

La atención que brinda la Superintendencia está dirigida a regular por vía administrativa la relación entre arrendador y arrendatario u ocupante de un inmueble, siendo el ente rector del régimen jurídico en materia de arrendamiento. Es la primera instancia que deben agotar las partes antes de intentar cualquier acción ante un Tribunal. Su función principal está en servir de órgano conciliador y ejecutor de trámites en materia de arrendamiento, así como el control, regulación, administración, supervisión, inspección, y sanción por parte del Estado a los arrendatarios y arrendadores, en cuanto al cumplimiento de todas las obligaciones previstas por la Ley<sup>133</sup>.

SUNAVI atiende a todas las personas que pudieran tener o desean tener una relación arrendaticia, sin importar su nacionalidad. No se requiere pago alguno por los servicios prestados. Es una oficina de mediación y conciliación. Y en materia de desalojo, SUNAVI no pretende despojar al propietario del inmueble ni conceder al arrendatario más derechos de los otorgados por la Ley, sino lo que busca es evitar el desalojo arbitrario y que se pueda otorgar al arrendatario un tiempo prudencial para que desocupe el inmueble, sin afectar el derecho de propiedad por un lado, ni el derecho a una vivienda por el otro<sup>134</sup>.

### **.- Mesa Técnica de la Vivienda del estado Táchira ó Comité Estadal de la Vivienda.**

Se encuentra integrado por representantes de entidades relacionadas con el tema de la vivienda a nivel regional, entre los que figuran: Gobernación del estado Táchira, Protección Civil e INAVI, entre otros. Este comité tiene como función principal, coordinar el trabajo que se lleva a cabo a nivel regional en materia de vivienda, entre los que se ubica lo concerniente a la adjudicación y construcción de viviendas para casos que así lo ameriten.

---

133 Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda.

134 Datos recabados por entrevista realizada a contacto de SUNAVI-Táchira.

## 2. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE AYUDA HUMANITARIA

Entre las organizaciones que brindan atención durante el procedimiento de solicitud de refugio y en el acompañamiento a las PNPI en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos encontramos las siguientes:

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).  
Es un organismo de las Naciones Unidas cuyo mandato es la protección internacional de los refugiados y personas apátridas, así como la búsqueda de soluciones duraderas a las dificultades y necesidades que enfrentan constantemente.
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC):  
Es una organización no gubernamental internacional, independiente, humanitaria, sin ánimo de lucro, especializada en trabajo internacional con población desplazada y refugiada.
- Cáritas de Venezuela  
Organización de Iglesia Católica encargada de brindar información, orientación y asesoría legal a las PNPI así como acompañamiento durante todo el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado. Es de igual forma la organización ejecutora de diversos proyectos financiados por otras organizaciones como el NRC y el ACNUR.
- Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS).  
Es una ONG Internacional que centra su asistencia en el acompañamiento psicosocial a las víctimas de la población migrante y refugiada, integrándolo con acompañamiento legal y orientación laboral.
- Servicio Jesuita para Refugiados (SJR).  
Es una ONG Internacional que acompaña, sirve y aboga por los derechos de las personas refugiadas y otras personas desplazadas por la fuerza.

- Refugee Education Trust (RET).  
ONG Internacional comprometida con la asistencia a comunidades para satisfacer las necesidades educativas, en el sentido más amplio, de jóvenes en condición de vulnerabilidad por desplazamiento, violencia, conflictos armados y desastres naturales.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM).  
ONG Internacional dedicada a fomentar la comprensión de las cuestiones migratoria y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.
- Cruz Roja Venezolana  
Organización orientada para la promoción de los valores humanitarios, intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en la comunidad.

Se considera que a pesar de que ha existido una continua e ininterrumpida labor de las agencias humanitarias en acompañar, asistir legalmente, psicológicamente, a las PNPI principalmente, no se ha establecido un trabajo coordinado que se enfoque a resguardar el acceso a vivienda y tierra en el país, adicional que no cuentan con la capacidad técnica, financiera, de recurso humano para enfrentar los retos establecidos.

En este sentido, en materia específica de VTP, NRC es la única agencia humanitaria especializada en el tema. Este reconocimiento se evidencia, en primer lugar, en el sistema de remisión de casos de las demás agencias, en materia de VTP para que sean asistidos por el NRC. Por otro lado, a partir del trabajo desempeñado por el NRC en materia de vivienda, tierra y propiedad se ha venido observando un crecimiento en el interés de las demás agencias humanitarias en el tema de VTP, con la iniciación de proyectos de asistencia en esos temas, apoyo para pago de alquileres y asesoría legal, especialmente por parte del SJR y HIAS.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

El acceso a la vivienda digna puede ser considerado vital para poder disfrutar de un nivel de vida adecuado, desde el punto de vista en que se considera la interdependencia de los derechos humanos. Esto es más latente en la población vulnerable, afectada por múltiples factores de discriminación, que añade elementos de riesgo adicionales.

“...no se crea...acá es difícil y ahorita mismo...es peor...y como soy colombiana nadie le para a uno...dicen que vengo a llevarme cosas de acá...”

(Mujer solicitante. Sector El Cuartel.Torbes.2014)

En la actualidad, Venezuela ha pasado a ser el cuarto destino en Latinoamérica, en donde las personas con necesidad de protección internacional provenientes de Colombia, buscan establecerse. Una vez que esta población cruza la frontera hacia Venezuela, es que se le presentan una serie de retos para lograr el acceso a derechos básicos de subsistencia, entre los que se encuentran los derechos de VTP.

Este estudio abordó la situación de las personas en necesidad de protección internacional, en cuanto al acceso a sus derechos de vivienda, tierra y propiedad en territorio venezolano, con sus realidades y complicaciones. Esto no solo con el fin de visibilizar un contexto pocas veces evaluado, sino con el objetivo central de detectar los vacíos de protección existentes y con ello impulsar medidas que brinden soluciones efectivas a los mismos, o al menos adelantar una ruta de atención en materia de VTP para las PNPI, en la que sea posible garantizarles la seguridad de tenencia sobre los bienes que habitan u ocupan, y al mismo tiempo erradicar las malas prácticas empleadas por funcionarios públicos y por las mismas comunidades receptoras.

Ahora bien, en el caso específico de Venezuela, el derecho a una vivienda se tiene como un derecho para todos y de obligación compartida entre los ciuda-

danos/as y el Estado venezolano<sup>135</sup>. Sin embargo, y aunque esta definición no hace distinción alguna entre venezolanos y extranjeros, existe aún hoy en día una serie de vacíos de protección y retos que enfrentan las PNPI, como población extranjera, para acceder de forma efectiva a sus derechos de VTP, lo cual se debe principalmente a barreras jurídicas y malas prácticas.

Por otro lado, las construcciones realizadas por la población de interés en Venezuela se encuentran en su mayoría en condiciones infrahumanas y de inhabilitación, muchas de ellas incluso, ubicadas en terrenos de alto riesgo de desastres y muy lejos de enmarcarse en el precepto de lo que debe ser una vivienda adecuada.<sup>136</sup>

El arrendamiento de vivienda, las invasiones ilegales y el asentamiento en predios rústicos bajo la figura de alojamiento por trabajo, son algunas de las formas más directas que tienen las PNPI, de acceder a una vivienda en el país. Sin embargo, la primera es de difícil acceso, principalmente para mujeres y familias con niños, la segunda constituye un delito y la tercera no solo se ubica dentro de una serie de vulneraciones, explotación y abusos en contra de las PNPI, sino que además es la que menos puede enmarcarse dentro de patrones de estabilidad para la familia. Por todo esto, es más que evidente la necesidad de que el trabajo en el marco de informar, orientar y asistir a las PNPI en el acceso a derechos de VTP continúe y se fortalezca con el fin de proveer mejores alternativas en la garantía de seguridad de tenencia sobre los bienes que las mismas habitan u ocupan.

Luego de haber analizado el contexto, el marco legal y todos los aspectos relacionados con el acceso a vivienda, tierra y propiedad, para la población en necesidad de protección internacional en Venezuela, se recomienda tanto para el Consejo Noruego para Refugiados, como para los Órganos del Estado Venezolano, lo siguiente:

## RECOMENDACIONES PARA EL ESTADO VENEZOLANO

Recomendaciones para que sean desarrolladas **a corto o mediano plazo**:

1. *Crear mecanismos para facilitar el acceso de los refugiados reconocidos a programas de vivienda como la Gran Misión Vivienda Venezuela, garantizando su acceso en condiciones de igualdad con el resto de la población, teniendo en cuenta además que la responsabilidad internacional del Estado en materia de refugio no termina en el mero reconocimiento o identificación de las personas reconocidas como refugiadas, sino que debe englobar el acceso efectivo de las mismas a todos los derechos humanos que se les está garantizados por el marco jurídico internacional en la materia.*
2. *Capacitar y sensibilizar de manera continua a funcionarios públicos y órganos de seguridad, desde un enfoque de derechos humanos y de género sobre los derechos de las PNPI, especialmente de los refugiados reconocidos a fin de prevenir conductas discriminatorias y prácticas negativas que limiten el ejercicio de sus derechos.*

---

135 Artículo 82 CNRBV.

136 Observación 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ver Capítulo II, página 22.

3. *Incluir a las PNPI en el diseño de políticas públicas en materia de vivienda, como un sector de la sociedad venezolana que representa una minoría y se enmarca en su mayoría, dentro de condiciones de vulnerabilidad que deben priorizarse.*
4. *Evaluar las condiciones de funcionamiento y de habitabilidad que poseen los albergues administrados por Protección Civil a nivel nacional, con el fin de hacerlos más adecuados en la atención y alojamiento de emergencia incluyendo criterios de vulnerabilidad de las familias venezolanas y extranjeras (con énfasis en las PNPI).*
5. *Revisar los criterios empleados por el SAREN y los diferentes registros y notarías ubicados a nivel nacional, de manera de conseguir criterios unificados de parte de los mismos y que vayan en beneficio de la población y permitan el cumplimiento cabal de la Ley.*

Recomendaciones para que sean desarrolladas **a largo plazo**:

1. *Diseñar un programa para proveer diversos tipos de alojamientos que incluyan albergues, alojamientos de emergencia, de acogida y viviendas temporales, para solicitantes de refugio de reciente ingreso y bajo criterios de vulnerabilidad, con una duración mínima equivalente a la espera de respuesta por parte de la CNR a la solicitud respectiva.*
2. *Dotar a la Comisión Nacional para los Refugiados en sus sedes regionales, de recurso humano, capacitación técnica y competencia legal (a través de la reforma de la LORRA y su Reglamento de ser necesario), para llevar bajo parámetros de descentralización los procedimientos de admisión, sustanciación y decisión de la condición de Refugio en primera instancia, con el fin de brindar respuesta oportuna a las solicitudes planteadas, en cumplimiento del lapso de 90 días establecido en la LORRA.*
3. *Impulsar una posible reforma de los artículos 19 y 22 de la LORRA, que establecen una línea restrictiva de los derechos a los que un refugiado reconocido puede acceder<sup>137</sup>, así como del artículo 13 de su Reglamento, que establece que a los refugiados, una vez que sean reconocidos, se les otorgará una cédula de transeúnte, que como ya se ha establecido no es suficiente para el ejercicio efectivo de los derechos de VTP en Venezuela, donde se exige un mínimo de poseer cédula de residente para tal efecto.*
4. *Impulsar una posible reforma del artículo 13 de la LTDA<sup>138</sup>, que permita la adjudicación de tierras con vocación y uso agrícola, a refugiados reconocidos por el Estado Venezolano y que cumplan con los requisitos establecidos para tal efecto.*

137 El artículo 22 de la LORRA establece que los refugiados tendrán los mismos derechos de los extranjeros en el territorio venezolano. El artículo 19 por su parte establece, que el documento otorgado a los refugiados será válido para permanecer en el territorio nacional, el ejercicio de cualquier actividad lucrativa y para cursar estudios en institutos educativos (mención restrictiva sin dejar abierta la inclusión del ejercicio de otros derechos, especialmente los referidos a VTP).

138 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

5. *Impulsar la agilización de trámites de cedulación para los refugiados reconocidos, a través del SAIME.*

### RECOMENDACIONES PARA EL NRC (APLICABLES A OTRAS AGENCIAS HUMANITARIAS).

Recomendaciones para que sean desarrolladas **a corto o mediano plazo**:

1. *Dar continuidad al proyecto de información, orientación y asistencia legal a las PNPI sobre el marco legal y los mecanismos de acceso a derechos VTP. Manteniendo además el trabajo coordinado con otras agencias humanitarias, concerniente a la remisión al NRC de casos en materia de VTP que hayan sido detectadas por ellas.*
2. *Realizar un trabajo coordinado con los Consejos Comunales y comunidades receptoras, con miras a consolidar el reconocimiento local de los derechos de VTP de las personas asistidas.*
3. *Diseñar, implementar y evaluar campañas dirigidas a las personas que habitan las comunidades receptoras, a fin de sensibilizar, prevenir y erradicar los actos discriminatorios, racistas y xenófobos en contra de las PNPI, en especial aquellos actos discriminatorios que limiten o impidan el acceso de las PNPI a derechos de VTP en igualdad de condiciones con el resto de la población.*
4. *Capacitar de manera continua a funcionarios públicos, principalmente aquellos vinculados a la materia de VTP, sobre la materia de refugio y el derecho de acceso a vivienda, tierra y propiedad por parte de los solicitantes de refugio y refugiados reconocidos, con un enfoque especial de género, edad y diversidad cultural.*
5. *Coordinar con otras agencias humanitarias el apoyo en la financiación de mejoras a viviendas, apoyo psicosocial, planificación laboral y medios de vida para las PNPI asistidas en materia de VTP por el NRC.*
6. *Entrega de ayuda económica para el pago de arrendamientos de vivienda a las PNPI que así lo requieran, así como para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, bajo criterios de vulnerabilidad y previa evaluación y análisis jurídico del caso.*
7. *Implantar proyectos de medios de vida dirigidos a entregar ayuda económica a las mujeres cabezas de familia o mujeres solas jefas de hogar, como apoyo a las micro-empresas que algunas tienen o quieren iniciar, con miras a conseguir el empoderamiento y sustentabilidad de las mismas.*
8. *Participar en las mesas técnicas de vivienda llevadas a cabo a nivel regional y nacional, con el fin de establecer rutas coordinadas de atención y solución a las complejidades presentes en el acceso a derechos de VTP por parte de las PNPI.*
9. *Brindar apoyo logístico y técnico a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda (SUNAVI), con la finalidad de realizar jornadas de atención en los diferentes municipios del estado Táchira.*

Recomendaciones para que sean desarrolladas **a largo plazo**:

1. *Explorar mecanismos con instituciones gubernamentales para brindar atención inmediata en casos de emergencia*, como poner a disposición del NRC, bloques de habitaciones en los albergues, para destinarlos a recibir PNPI en extrema vulnerabilidad. Fortaleciendo así el vínculo del Estado venezolano con el trabajo de cooperación.
2. *Evaluar las condiciones de funcionamiento y de habitabilidad que poseen los albergues administrados por Protección Civil a nivel regional*, con el fin de brindar apoyo logístico, económico y técnico que permitan mejorar las condiciones de los mismos y entablar un convenio de admisión en alojamiento de emergencia para las PNPI bajo criterios de vulnerabilidad.
3. *Diseñar un plan de reubicación para casos de emergencia*, como mujeres en riesgo inminente de ser víctimas de violencia sexual y casos de seguridad en vulnerabilidad extrema.
4. Establecer una mesa permanente técnica compuesta de actores relevantes de la sociedad civil y del gobierno venezolano con el fin de crear una ruta clara de atención de los casos de VTP de la población PNPI y de atender a los casos más vulnerables en la materia.

# BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS

ACNUR (1991) *Guía para la Protección de las mujeres refugiadas*. Recuperado el 14 de 10 de 2014, de Acnur.org:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0248.pdf?view=1>

ACNUR (2008) *Manual para la Protección de mujeres y niñas*. Recuperado el 12 de 10 de 2014, de Acnur.org:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>

CENTRO GUMILLA, Revista SIC (2013). *Deportaciones en Venezuela. ¿patria segura o xenofobia segura?* Recuperado el 11 de 10 de 2014, de Sicsemanal.wordpress.com: <http://sicsemanal.wordpress.com/2013/06/28/deportacion-en-venezuela-patria-segura-o-xenofobia-segura/>

Consejo Noruego para Refugiados-NRC (2011), *Vivienda, Tierra y Propiedad. Manual de formación*. Junio de 2011. Por CUNIAL, Laura .Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno.

Consejo Noruego para Refugiados-NRC (2013) *Diagnóstico de la situación de la población colombiana en necesidad de protección internacional en el estado Táchira (Frontera Colombo-Venezolana)*. Producción Editorial de RAMÍREZ, Hugo. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de nrc.org.co:

<http://www.nrc.org.co/images/documentos-internos/Diagnostico-de-la-situacion-de-la-PNPI-Venezuela.pdf>

Consejo Noruego para Refugiados-NRC (2013) *Acceso a Tierra/Vivienda para Mujeres en Necesidad de Protección Internacional y Refugiadas en Ecuador*. Producción Editorial de ARCENTALES, Javier y GARBAY, Susy. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de nrc.org.co: <http://www.nrc.org.co/images/documentos-internos/Acceso-Vivienda-Tierra-Propiedad-Ecuador.pdf>

GMVV (2014), *Gran Misión Vivienda Venezuela-Procedimientos para Registrarse en la Gran Misión Vivienda Venezuela*. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de mvh.gob.ve: [http://www.mvh.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=478&Itemid=553](http://www.mvh.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=553)

INAVI (2014), *Instituto Nacional de la Vivienda- Gestión*. Recuperado el 19 de 10 de 2014, de mvh.gob.ve: [http://www.mvh.gob.ve/inavi/index.php?option=com\\_content&view=article&id=520&Itemid=783](http://www.mvh.gob.ve/inavi/index.php?option=com_content&view=article&id=520&Itemid=783)

PROVEA (2012). *Informe Anual sobre la Situación de los derechos Humanos en Venezuela*. Recuperado el 29 de 09 de 2014, de derechos.org.ve: <http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2012/>

PROVEA (2013). *Informe Anual sobre la Situación de los derechos Humanos en Venezuela*. Recuperado el 29 de 09 de 2014, de derechos.org.ve: <http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2013/>

PROVEA (2014) “*Aumento de la pobreza en 2013 debe obligar al gobierno a rectificar políticas y sumar voluntades para preservar avances sociales*”. Recuperado el 11 de 10 de 2014, de derechos.org.ve: <http://www.derechos.org.ve/2014/05/27/provea-aumento-de-la-pobreza-en-2013-debe-obligar-al-gobierno-a-rectificar-politicas-y-sumar-voluntades-para-preservar-avances-sociales/>

SAREN (2014), *Misión y Visión*. Recuperado el 19 de 10 de 2014, de saren.gob.ve: <http://www.saren.gob.ve/index.php/acerca-de-saren/articulos>

SERRA, Rosario (2013) *La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer multidiscriminada*. Recuperado el 14 de 10 de 2014, de academia.edu: [http://www.academia.edu/3664200/DISCRIMINACION\\_MULTIPLE](http://www.academia.edu/3664200/DISCRIMINACION_MULTIPLE)

SUNAVI (2014), *Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda-Misión y Visión*. Recuperado el 19 de 10 de 2014, de mvh.gob.ve: [http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com\\_content&view=article&id=492&Itemid=585](http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com_content&view=article&id=492&Itemid=585)

## ANEXO 1

# MARCO NORMATIVO

### A Nivel Internacional

.-*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (artículos 17 y 25) Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org:  
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>

.-*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 1966 (artículo 17) Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org:  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

.-*Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 1966 (artículo 11) Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 y 7. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org:  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

.-*Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, de 1979, artículos 13 a 16. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de un.org:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

.-*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951, art. 13 y 21 y Protocolo de 1967. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org:  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>

.-*Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de 1965, art. 5 d)v) , e) iii). Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

.-*Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, arts. 16 1) y 27 3). Recuperado el 01 de 06 de 2014, de ohchr.org: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

.-*Carta de la Organización de Estados Americanos* de 1948, art. 34. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de oas.org: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)

## A Nivel Nacional

.-*La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CNRBV)* Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente. 29-12-1999. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000. Recuperado el 14 de 07 de 2014, de tsj.gov.ve: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

.-*Ley Orgánica de Identificación*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana De Venezuela N° 38.458 del 14 de junio del 2006. Recuperado el 18 de 08 de 2014 cne.gob.ve: [http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/bf8392a27d20eb-454bea48b425d2688324491a4d\\_1293024870.pdf](http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/bf8392a27d20eb-454bea48b425d2688324491a4d_1293024870.pdf)

.-*Decreto con Rango y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*. Decreto N° 9.048 del 15 de junio de 2012, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945 del 15 de junio de 2012. Recuperado el 14 de 07 de 2014 de sudeban.gob.ve: <http://sudeban.gob.ve/uploads/tE/nv/tEnvdOJG8ZiibhpM2rJCWw/legal10.pdf>

.-*Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda*. Publicada en Gaceta Oficial Nro. 6.053 Ext. del 12 de noviembre de 2011 de mvh.gob.ve: [http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=17:leyes&Itemid=763](http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=17:leyes&Itemid=763)

.-*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupaciones Arbitraria de Vivienda*, Decreto 39.668 del 06 de mayo de 2011 de mvh.gob.ve: [http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=17:leyes&Itemid=763](http://www.mvh.gob.ve/Sunavi/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=17:leyes&Itemid=763)

.-*Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Publicada en Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010 de inti.gob.ve: <http://www.inti.gob.ve/GACETA/LEY%20DE%20TIERRAS%20Y%20DESARROLLO%20AGRARIO%2029%20de%20julio%20de%202010%20ULTIMA.pdf>

.-Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Gaceta Oficial Número: 37.594 del 18-12-02, de menpet.gob.ve: [http://www.menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/Ley\\_Organica\\_de\\_Seguridad\\_de\\_la\\_Nacion.pdf](http://www.menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/Ley_Organica_de_Seguridad_de_la_Nacion.pdf)

.-Ley de Registro Público y del Notariado. Gaceta Oficial N° 37333 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 2001 de ventanalegal.com: [http://www.ventanalegal.com/leyes/ley\\_registro\\_publico\\_notariado.html](http://www.ventanalegal.com/leyes/ley_registro_publico_notariado.html)

.-Ley Orgánica sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. G. O. (38668 de 23 /4/2007) de mp.gob.ve: <http://www.mp.gob.ve/LEYES/LEY%20ORGANICA%20SOBRE%20EL%20DERECHO%20DE%20LAS%20MUJERES%20A%20UNA%20VIDA%20LIBRE%20DE%20VIOLENCIA/LEY%20ORGANICA%20SOBRE%20EL%20DERECHO%20DE%20LAS%20MUJERES%20A%20UNA%20VIDA%20LIBRE%20DE%20VIOLENCIA.html>

# GRUPOS FOCALES

## ANEXO 2

F: femenino / M: masculino / S.R.: solicitante de refugio/ R: refugiado

C.H: cabeza de hogar / U.L.: unión libre

| Municipio Bolívar |      |           |                |                |
|-------------------|------|-----------|----------------|----------------|
| GENERO            | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR   |
| F                 | 43   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F                 | 69   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F                 | 43   | S.R.      | Ser.domestico  | C.H            |
| F                 | 29   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F                 | 39   | S.R.      | Costurera      | C.H.           |
| F                 | 36   | S.R       | Costurera      | Madre y esposa |
| F                 | 20   | S.R       | Cocinera       | Madre y esposa |
| F                 | 36   | S.R       | Venta informal | C.H.           |
| F                 | 30   | S.R.      | Serv.domestico | C.H.           |
| F                 | 34   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| F                 | 32   | S.R.      | Serv.domestico | C.H            |
| M                 | 38   | S.R.      | albañil        | C.H.           |
| M                 | 57   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |

| Municipio Ureña |      |           |                |                |
|-----------------|------|-----------|----------------|----------------|
| GENERO          | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR   |
| F               | 34   | S.R.      | Cocinera       | C.H            |
| F               | 41   | S.R.      | Cocinera       | Madre y esposa |
| F               | 22   | S.R.      | Costurera      | Madre y esposa |
| F               | 33   | S.R.      | Costurera      | Madre y esposa |
| F               | 54   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F               | 28   | S.R.      | Costurera      | C.H.           |
| F               | 30   | S.R.      | Costurera      | C.H            |
| F               | 55   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F               | 42   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| F               | 39   | S.R.      | Costurera      | C.H            |
| F               | 40   | S.R.      | Costurera      | C.H            |
| F               | 35   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F               | 59   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F               | 48   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| M               | 34   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| M               | 46   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| M               | 44   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| M               | 39   | S.R.      | Venta informal | C.H            |

| Municipio García Hevia |      |           |                |                |
|------------------------|------|-----------|----------------|----------------|
| GENERO                 | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR   |
| M                      | 32   | S.R.      | Labora finca   | C.H            |
| M                      | 44   | S.R.      | Albañil        | C.H            |
| M                      | 47   | S.R.      | Albañil        | C.H.           |
| M                      | 39   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| M                      | 49   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| M                      | 31   | S.R       | Venta informal | C.H.           |
| F                      | 33   | S.R       | Serv.domestico | C.H.           |
| F                      | 25   | S.R       | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F                      | 29   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F                      | 54   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F                      | 34   | S.R.      | Labora finca   | C.H            |
| F                      | 38   | S.R.      | Labora finca   | C.H            |
| F                      | 46   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F                      | 20   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| F                      | 44   | S.R.      | Venta informal | C.H            |
| F                      | 63   | S.R.      | Oficio hogar   | abuela         |
| F                      | 50   | S.R.      | cocinera       | C.H            |
| F                      | 19   | S.R.      | Serv.domestico | C.H.           |

| Municipio Ayacucho |      |           |                |                |
|--------------------|------|-----------|----------------|----------------|
| GENERO             | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR   |
| F                  | 45   | S.R.      | Oficio hogar   | esposa         |
| F                  | 54   | S.R.      | Oficio hogar   | abuela         |
| F                  | 34   | S.R.      | Oficio hogar   | Madre y esposa |
| F                  | 32   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F                  | 32   | S.R.      | Venta informal | C.H.           |
| F                  | 28   | S.R       | Venta informal | C.H.           |
| F                  | 38   | S.R       | Venta informal | C.H.           |
| F                  | 40   | S.R       | Venta informal | C.H.           |

| Municipio Torbes |      |           |                |              |
|------------------|------|-----------|----------------|--------------|
| GENERO           | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR |
| F                | 32   | S.R.      | Oficio hogar   | C.H.         |
| F                | 39   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| F                | 30   | S.R.      | Serv.domestico | C.H.         |
| F                | 29   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| F                | 37   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |

| Municipio San Cristóbal |      |           |                |              |
|-------------------------|------|-----------|----------------|--------------|
| GENERO                  | EDAD | CONDICION | OCUPACION      | ROL FAMILIAR |
| M                       | 40   | R.        | Venta informal | C.H          |
| M                       | 37   | S.R.      | Albañil        | C.H          |
| M                       | 54   | R         | Venta informal | C.H.         |
| M                       | 39   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| M                       | 40   | S.R.      | Venta informal | C.H          |
| F                       | 50   | R         | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 22   | S.R       | Serv.domestico | C.H.         |
| F                       | 46   | S.R       | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 36   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 25   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 38   | S.R       | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 57   | S.R.      | Ama de casa    | madre        |
| F                       | 36   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |
| F                       | 23   | S.R.      | Venta informal | C.H.         |

# CIRCULAR

## NRO. 0230-SAREN-DG-066-CJ-C-00062 DEL 14 DE ENERO DE 2014

ANEXO 3




Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN)

CIRCULAR Nº 0230-SAREN-DG- 066 - CJ-C - 00062

Caracas, 17 ENE. 2014

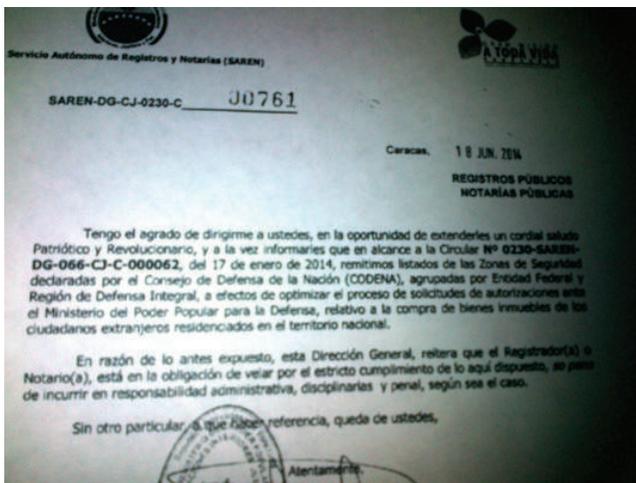
**REGISTROS PÚBLICOS**  
**NOTARÍAS PÚBLICAS**

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, en la oportunidad de extenderles un cordial saludo Patriótico y Revolucionario, y a la vez **RATIFICAR** el contenido de la circular Nº **0230-SAREN-DG-0646-CJ-C 0000627** de fecha 31 de mayo de 2013, en el cual se informa el criterio de este Servicio Autónomo en cuanto a las operaciones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles por parte de ciudadanos extranjeros, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, así como el artículo 12 del Reglamento Parcial Nº 2 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa sobre las Zonas de Seguridad, los cuales son del tenor siguiente:

**"Zonas de Seguridad**  
**Artículo 47**  
Se entiende por Zonas de Seguridad, los espacios del territorio nacional, que por su importancia estratégica, características y elementos que los conforman, están sujetos a regulación especial, en cuanto a las personas, bienes y actividades que ahí se encuentren, con la finalidad de garantizar la protección de estas zonas ante peligros o amenazas internas o externas. El Reglamento respectivo regulará todo lo referente la materia."

**"Artículo 12**  
Las personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera interesadas en adquirir la propiedad u otros derechos reales sobre bienes inmuebles ubicados en la Zona de Seguridad Fronteriza o en las zonas declaradas de seguridad conforme al literal b) del artículo 15 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, **deberán obtener del Ministerio de la Defensa, por órgano de la máxima autoridad de la organización militar regional respectiva, la autorización correspondiente.** Esta autorización se otorgará condicionada al uso que ha declarado el propietario del inmueble y podrá revocarse en cualquier momento si se comprobare un cambio en el mismo sin previa autorización del Ministerio de la Defensa. En el caso de adquisiciones derivadas de actos mortis causa, la solicitud deberá presentarse dentro de los sesenta días siguientes a la apertura de la sucesión. Si la herencia o legado han sido aceptados y la autorización es negada, se aplicará lo establecido en el artículo anterior." (Negritas del original)

# ANEXO 4 CIRCULAR NRO. SAREN-DG-CJ-0230-C-00761 DEL 18 DE JUNIO DE 2014



| ZONA DE SEGURIDAD  | ESTADO  | REI | ANDINA (TACHIRA) |
|--|---------|-----|------------------|
| CUARTEL BOLIVAR  | TACHIRA |     | ANDINA           |
| BASE AEREA MAYOR BUENAVENTURA VIVAS GUERRERO   | TACHIRA |     | ANDINA           |
| CUARTEL MARISCAL ANTONIO JOSE DE SUCRE   | TACHIRA |     | ANDINA           |
| 15 BATALLON DE APOYO GENERAL DE FREGADA JUAN ANTONIO PAREDES                                     | TACHIRA |     | ANDINA           |
| ESCUELA DE FORMACION DE GUARDIAS NACIONALES GENERAL DE DIVISION VICTOR ANSELMO FERNANDEZ ESCOBAR | TACHIRA |     | ANDINA           |
| ESCUELA DE SERVICIOS CORONEL ANICETO CUBILLA JAIMES  | TACHIRA |     | ANDINA           |
| CIRCULO DE LAS FUERZAS ARMADAS   | TACHIRA |     | ANDINA           |
| HOSPITAL MILITAR CAPITAN (AV) GUILLERMO HERNANDEZ JACOBSEN                                       | TACHIRA |     | ANDINA           |
| LICEO MILITAR (GN) CUATRO DE AGOSTO  | TACHIRA |     | ANDINA           |
| 214 GRUPO DE ARTILLERIA DE CAMPAÑA CORONEL MIGUEL ANTONIO VASQUEZ                                | TACHIRA |     | ANDINA           |
| FUERTE KINIMARI  | TACHIRA |     | ANDINA           |
| FUERTE MURACHE   | TACHIRA |     | ANDINA           |
| 2202 ESCUDRON DE CABALLERIA GENERAL LEONARDO   | TACHIRA |     | ANDINA           |







CONSEJO NORUEGO  
PARA REFUGIADOS



NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS