

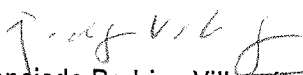
Guatemala, 17 de diciembre de 2015  
Ref. DE-306-2015/RVS/HM/er

Señor Ministro

Tengo el honor de dirigirme a usted, con el objeto de solicitarle trasladar a la ilustre Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con sede en Ginebra, Suiza en Informe del Estado de Guatemala respecto al "Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación", el cual consta de quince (15) folios y un anexo (copia simple).

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,

  
**Licenciado Rodrigo Villagrán Sandoval**  
Director Ejecutivo



**Señor Embajador**  
**Carlos Raúl Morales Moscoso**  
Ministro de Relaciones Exteriores

c.c. Señor Embajador  
José Francisco Villagrán de León  
Representante de la Misión Permanente  
de Guatemala ante Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

Licenciado  
José Alberto Briz Gutiérrez  
Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas  
Ministerio de Relaciones Exteriores


Guatemala, 17 de diciembre de 2015  
**Ref. DE-306-2015/RVS/HM/er**

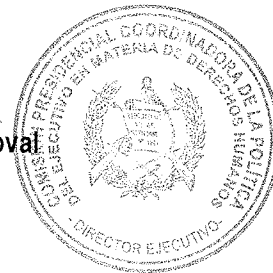
Señor Ministro

Tengo el honor de dirigirme a usted, con el objeto de solicitarle trasladar a la ilustre Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con sede en Ginebra, Suiza en Informe del Estado de Guatemala respecto al "Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación", el cual consta de quince (15) folios y un anexo (copia simple).

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,

  
**Licenciado Rodrigo Villagrán Sandoval**  
**Director Ejecutivo**



**Señor Embajador**  
**Carlos Raúl Morales Moscoso**  
**Ministro de Relaciones Exteriores**

c.c. Señor Embajador  
José Francisco Villagrán de León  
Representante de la Misión Permanente  
de Guatemala ante Naciones Unidas, Ginebra, Suiza

Licenciado  
José Alberto Briz Gutiérrez  
Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación.**

Guatemala 17 de diciembre de 2015  
Ref. DE-306-2015/RVS/HM/er

## I. Antecedentes

El Estado de Guatemala, ha sido requerido por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de conformidad con la Resolución 25/17 del 14 de abril de 2014, del Consejo de Derechos Humanos, titulada “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, para dar respuesta a un cuestionario solicitado por la Señora Leilani Farha, Relatora Especial, sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, con el fin de presentar su próximo informe el cual tiene por objetivo analizar las manifestaciones de la situación de calle y extrema precariedad en la vivienda en contextos sociales, culturales, económicos, entre otros.

Al tenor de lo antes mencionado, la señora Farha, considera esencial recibir aportes, comentarios y puntos de vista del gobierno para presentarlos en la 31<sup>ava</sup> sesión del Consejo de Derechos Humanos, que se llevará a cabo en marzo de 2016.

El Estado de Guatemala, a través de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos –COPREDEH-, ante el Consejo de Derechos Humanos, respetuosamente comparece y expone:

## II. Cuestionario

- 1. De qué manera el Gobierno define “situación de calle sin techo/sin hogar” en diversos contextos, por ejemplo: para la medición del alcance de este fenómeno, o para determinar la elegibilidad para acceder a programas y servicios. Sírvase explicar por qué se eligió dicha definición y si ésta se encuentra formalmente reconocida en leyes, políticas o programas.**

El Estado de Guatemala, ha determinado a través de su legislación interna, diferentes definiciones<sup>1</sup>, que hacen alusión a la problemática en diferentes contextos de la situación de calle y de las personas que se encuentran actualmente sin techo o sin hogar y que necesitan tener acceso a programas que los acojan y puedan desarrollarse en un ambiente saludable.

Las definiciones surgen como una necesidad estatal de reconocer que se han vulnerado los derechos de las personas que han estado expuestas ante la imposibilidad al acceso de medios económicos o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades fisiológicas, psíquicas y en general, las condiciones básicas de las cuales se desprenden problemáticas que repercuten en la calidad de vida de las personas, vulnerando sus derechos inherentes tales como la alimentación, vivienda, educación, la asistencia sanitaria y el acceso al agua potable, entre otros.

---

<sup>1</sup> Ley de Vivienda, Decreto Número 09-2012, Título I, Disposiciones Generales. Capítulo Único, Principios y Objeto. Artículo 7. Definiciones. Se pueden mencionar las siguientes definiciones que en dicho cuerpo normativo, se encuentran contempladas: *Asentamiento humano precario; Autoconstrucción de vivienda; Autoproducción de vivienda de interés social; Concertación; Desarrollo; Desarrollo humano; Desarrollo integral; Desarrollo regional; Desarrollo urbano; Pobreza; Pobreza extrema; Vivienda digna, adecuada y saludable; Sector vivienda; Servicios básicos*; entre otras.

Así también es importante indicar que el Estado de Guatemala ha concebido reconocer estas definiciones y en particular aquella relacionada con **“Asentamientos Precarios”**, acorde con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos del año 2004, aprobada por Acuerdo Gubernativo número 163-2004 de la Presidencia de la República, ya que el Estado de Guatemala reitera<sup>2</sup>, que *“es responsable de promover y distribuir programas de vivienda a nivel comunitario, municipal y departamental respecto al derecho de vivienda<sup>3</sup>; así también de desarrollar programas de asistencia social, seguridad jurídica de registro y derecho de propiedad para los habitantes del país, de la misma manera, la protección jurídica para las partes que intervienen en la modalidad jurídica del arrendamiento, infraestructura y servicios indispensables para promover el bien común y garantizar el desarrollo integral de la persona<sup>4</sup>”*.

**El derecho a la vivienda** se encuentra reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en los artículos 23 (Inviolabilidad de la vivienda), 67 (Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas) y el artículo 105 (Viviendas de los trabajadores), los cuales hacen referencia a la obligación del Estado a través de las entidades específicas, en apoyar la planificación y construcción de conjuntos habitacionales y crear los sistemas adecuados de financiamiento que permitan atender diferentes programas para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas, que llenen los requisitos de salubridad regulados en el marco jurídico interno.<sup>5</sup>

Así también, el Estado de Guatemala, reconoce en el artículo 4, de la Constitución Política de la República, que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. Por lo tanto, protege a través de las garantías constitucionales, a todos los habitantes, el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo por ende, una vivienda adecuada.

Así también con el propósito de brindar refugio a las personas afectadas por el descenso de temperatura para los próximos meses, el Estado de Guatemala por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –SE-CONRED-, en coordinación con instituciones del Sistema y autoridades municipales, ha activado el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo por la Temporada de Descenso de Temperatura 2015 – 2016, activando una serie de procedimientos y verificando 81 centros que funcionan actualmente como albergues a nivel nacional.<sup>6</sup>

A partir del boletín oficial emitido por el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH-, en donde se indicó la finalización de la temporada de lluvias 2015, e inicio de la época fría, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastre -SE-CONRED-, activó el Plan

---

<sup>2</sup> Informe del 1 de septiembre de 2015, titulado: “Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación” con referencia: Ref. P-658-2015/AFAF/HM/er

<sup>3</sup> Informe de Estado titulado: “Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario “Sobre las responsabilidades de los Gobiernos subnacionales con respecto al derecho a una vivienda adecuada” de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación”. Clasificación: DH/DESC/No. 360-000-713-14, CDH.NU RES/25/17 del 14 de abril 2014, Guatemala 12 de enero de 2015, Ref. P-27-2015/AFAF/HM/er.

<sup>4</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 1 Protección a la Persona y Artículo 2 Deberes del Estado.

<sup>5</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 23. Inviolabilidad de la vivienda. Nadie podrá penetrar en morada ajena sin permiso de quien la habita, salvo por orden escrita de juez competente en la se especifique el motivo de la diligencia y nunca antes de las seis ni después de las dieciocho horas. Tal diligencia se realizará siempre en presencia del interesado, o de su mandatario.

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

Artículo 105. Viviendas de los trabajadores. El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

<sup>6</sup> Los albergues verificados activados por la época fría se ubican en los siguientes departamentos: 18 en Guatemala, 1 en Chimaltenango, 1 en Jalapa; en Sacatepéquez 2, Juliapa 1, Quetzaltenango 3, Huehuetenango 3, Quiché 4, Totonicapán 3; Sololá 1, San Marcos 3, Alta Verapaz 7, Baja Verapaz 12 y Zacapa 20, haciendo un total de 81 albergues activos.

Nacional de Gestión Integral del Riesgo por la Temporada de Descenso de Temperatura 2015 – 2016, que integra las diferentes coordinaciones a nivel nacional, la habilitación de los albergues por parte de las autoridades municipales y la colaboración de cuerpos de socorro para el traslado de personas a los albergues o a centros asistenciales de llegar a ser necesario,<sup>7</sup> así como las diferentes alertas que en un momento determinado se estarían activando por recomendación del –INSIVUMEH–, instancia que emitirá boletines informativos con los pronósticos al tener conocimiento de un frente frío con características fuertes.

2. **¿De qué manera se mide el número de personas en situación de calle / sin hogar en su país? ¿Qué criterios e indicadores se utilizan, y de qué manera se recolectan y se actualizan sistemáticamente los datos sobre este fenómeno? Sirvase por favor proveer datos e información disponible sobre un período de tiempo sobre el alcance de la situación en general y sobre grupos particulares de la población (por ejemplo: niños, niñas y adolescentes, mujeres, indígenas, personas con discapacidades, entre otros).**

El déficit habitacional en Guatemala<sup>8</sup>, enviado por el Instituto Nacional de Estadística indica que las condicionantes socioeconómicas afectan al 37.2% de la población que habita en el área urbana, y a un 41.4% a la población que habita en el área rural, siendo las más afectadas, aquellas de menores ingresos de acuerdo al último censo nacional realizado en el año 2015 a través de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida “ENCOVI”. Para el año 2015 se estima una población de 15.2 millones de habitantes, el promedio de personas por familias oscilan de 5 a 6 integrantes en el área rural y de 4 a 5 en el área urbana, calculando un déficit de 1.6 personas perjudicadas a nivel nacional, de acuerdo a la información obtenida de la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda –ANACOVI–.

En base a lo anterior, la Ley de Vivienda Decreto Número 09-2012<sup>9</sup>, busca desarrollar programas que protejan la propiedad de la tierra, subsidiando directamente a los beneficiarios que sean dueños de sus tierras invirtiendo directamente en zonas rurales estimulando el desarrollo rural generando fuentes de trabajo. En el tema de la Infraestructura social se están llevando a cabo estrategias para que la ciudadanía pueda acceder a una vivienda económica con servicios básicos que puedan llevarlos a optar a una vivienda de calidad.

Uno de los problemas habitacionales más frecuentes se deriva de las condiciones socioeconómicas reflejadas en el constante crecimiento de los asentamientos humanos en condiciones precarias, demostrando un alto grado de deterioro en la calidad de vida de los guatemaltecos, producto de sus condiciones de ilegalidad lo que no permite proveerles de los servicios públicos siendo estos el agua potable, drenajes, electricidad y mantenimiento de la infraestructura.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Párrafo 4.

<sup>8</sup> Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de vida –ENCOVI– 2014 publicada en diciembre de 2015 por el Instituto Nacional de Estadística, en Guatemala, los departamentos de mayor índice de pobreza son: San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango; y, de extrema pobreza: Quiché, Izabal, Alta Verapaz y Chiquimula.

<sup>9</sup> La Ley de Vivienda, fue emitida el 9 de febrero de 2012, por el Congreso de la República de Guatemala, por medio del Decreto Número 09-2012. Entró en vigencia el 29 de febrero de 2012. Esta ley fue emitida con el objeto de regular y fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, sus servicios y equipamiento social. Normativa da la pauta para establecer las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras, que permitan a la familia guatemalteca el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, con equipamiento y servicio.

### Indicadores

Pese a lo anterior, el Fondo Nacional para la Vivienda –FOPAVI- indica que ha permitido que el déficit habitacional reduzca su crecimiento, brindando un alto aporte para soluciones habitacionales durante el periodo de 2012-2015<sup>10</sup> al stock habitacional existente, de la manera siguiente:

APROBACIONES FOPAVI DEL 2012 AL 2015		
PROGRAMA	APROBACIONES	MONTO
Descentralización	4,683	Q 1,192,110,000.00
Fortalecimiento	6,044	Q 203,215,000.00
Emergencias	77	Q 1,540,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>46,804</b>	<b>Q 1,399,685,000.00</b>

Fuente: Área Social –FOPAVI-

3. **¿Qué grupos de la población son los más afectados por la extrema precariedad de la vivienda / la situación de calle? ¿De qué manera se han documentados sus experiencias y por parte de qué instancias (por ejemplo: si por parte del gobierno nacional o de los gobiernos locales, o por parte de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos –Defensorías del Pueblo- organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones de la sociedad civil, organizaciones benéficas, etc). Sírvase señalar estudios, documentos o enlaces o enviar copias de los mismos; si estuvieran disponibles.**

Geográficamente, se estima que el 15 % del déficit habitacional se concentra en el departamento de Guatemala, producto de la migración del área rural lo que ha generado un alto índice de asentamientos precarios en zonas periféricas incrementando las ciudades dormitorio en los municipios adyacentes a la capital, centralizando las fuentes de trabajo, servicios administrativos, salud pública y educación. El 85% restante se distribuye en el interior del país. Se calcula que el 60% del déficit habitacional tiene carácter cualitativo, dado por la baja cantidad de contracciones y la carencia de servicios públicos, el restante 25 % del déficit se refiere a la ausencia cuantitativa de otras opciones habitacionales, lo que provoca la creación de nuevos asentamientos en condiciones precarias ubicadas en zonas de alto riesgo.<sup>11</sup>

De acuerdo al estudio de zonificación de uso del suelo el 37% del espacio ocupado responde a territorios de vocación forestal considerados no aptos para la edificación de viviendas<sup>12</sup>, es por ello que la Ley de Vivienda Decreto Número 09-2012 del Congreso de la República, contempla el desarrollo de módulos de vivienda por ejemplo de propiedad horizontal, que permita aprovechar con base a estudios diversos de viabilidad para determinar las áreas óptimas para la edificación y que concentre un alto índice de ocupación poblacional así como promover a través de trabajos de mitigación, preparar y recuperar zonas en alto riesgo y de vulnerabilidad.<sup>13</sup>

Otro problema que agrava las brechas en el ámbito habitacional, se ve evidenciado cuando se cae en la cuenta que casi la mitad del inventario de viviendas, se encuentra situado en los alrededores del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, cuando los déficits ocurren predominantemente en las regiones norte y suroccidental del país. En el caso de Guatemala, según datos del PNUD, anualmente más de 350,000 habitantes se ven afectados por

<sup>10</sup> Información proporcionada en formato digital, por el Fondo para la Vivienda a esta Comisión Presidencial.

<sup>11</sup> Plan Operativo Anual del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 2014.

<sup>12</sup> Ibídem. Párrafo 1.

<sup>13</sup> Ley de Vivienda Decreto Número 09-2012, artículos: 6,7 literal w), 22, 27 literal c), 31, 32,33 y 34.

fenómenos naturales tales como aludes, terremotos, erupciones volcánicas. La situación del sector vivienda en Guatemala, es producto de una serie de condicionantes socioeconómicos que afectan a toda la población, siendo las personas más afectadas aquellas de menores ingresos quienes no encuentran alternativas para adquirir una vivienda con las mínimas condiciones para vivir con dignidad.

El artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, literal g); estipula que los guatemaltecos tienen derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, con seguridad jurídica, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios, lo cual constituye un derecho humano fundamental, sin distinción de etnia, edad, sexo o condición social o económica, siendo responsabilidad del Estado promover y facilitar su ejercicio, con especial protección para la niñez, madres solteras y personas de la tercera edad.

La migración del área rural a los centros poblados hace que las personas invadan lugares sin ninguna planificación urbana, sin servicios básicos, zonas declaradas como alto riesgo y además vulnerables ante desastres naturales, siendo susceptibles a enfermarse o morir. Las viviendas poseen características comunes en su estructura rural tales como, falta de aceras, asfaltos, drenajes, desagües, las que se encuentran a flor de tierra; el agua potable se da a través de pequeñas tomas clandestinas, las calles son peatonales y se conforman dentro de una línea de vivienda localizando a los basureros cerca de las viviendas. Este tipo de edificaciones, refleja las condiciones socioeconómicas de las personas en condiciones de extrema pobreza.<sup>14</sup>

De conformidad con lo que estipula la Ley antes mencionada, en su artículo 55, indica la creación y el objeto de la misma, estableciendo el Fondo para la Vivienda –FOPAVI–, como una institución financiera de segundo piso en forma adscrita al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, con el objeto de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza extrema, y pobreza que carecen de una solución habitacional adecuada, a través de las entidades intermedias.<sup>15</sup>

Los asentamientos precarios son considerados como un problema socioeconómico, existe un registro aproximado de 800 asentamientos a nivel nacional, instalados en terrenos marginales debido a que no forman parte del plan de ordenamiento territorial de cada municipio, ubicándose en algunos casos debajo puentes, orillas de ríos y laderas de barrancos. En la ciudad de Guatemala se registran 400 asentamientos precarios de los cuales 60 están ubicados en áreas de alto riesgo<sup>16</sup>.

Entendemos como Asentamientos Humanos la siguiente definición, según la Ley de vivienda: **a)Asentamiento humano precario:** es el conjunto de familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema que habitan en áreas con deficiencias en vivienda, servicios, equipamiento y que se encuentran asentados en terrenos no aptos; y, **b)Ordenamiento territorial en materia de vivienda:** es el proceso de Regulación del uso y ocupación del suelo, mediante el cual se estudia y se promueve que el territorio sea utilizado en forma eficiente, para un desarrollo habitacional digno y equilibrado, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, político-administrativas e institucionales.

<sup>14</sup> Para establecer los parámetros socioeconómicos, el Instituto Nacional de Estadística, realizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2014 publicada en diciembre de 2015, para desarrollar una perspectiva detallada de la pobreza total, pobreza extrema y severidad de la pobreza.

<sup>15</sup> El artículo 56 de la Ley de Vivienda, Decreto 09-2012, establece las funciones para el Fondo para la Vivienda –FOPAVI– de las que mencionamos las siguientes: a) obtener y administrar recursos financieros de conformidad con la presente Ley y reglamentos respectivos; b) Crear procedimientos necesarios para el otorgamiento del subsidio directo; c) Supervisar y monitorear la utilización de los recursos fideicometidos en las entidades intermediarias aprobadas; d) Participar en el mercado de valores para la colocación de títulos valores con base en la cartera hipotecaria que se genere con los recursos fideicometidos; f) Crear procedimientos que promuevan la participación de capitales privados, nacionales y extranjeros en el financiamiento de vivienda; g) Fomentar el ahorro interno, por medio de las entidades intermediarias, para el financiamiento de la vivienda; y, k) en general, todas aquellas funciones que de manera específica se le atribuyan en la presente Ley y reglamentos respectivos.

<sup>16</sup> Plan Operativo Anual del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda 2014.

El Estado de Guatemala, traslada copia de la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, vigente desde el año 2004, que incluye como ejes transversales: enfoque de género, multiculturalidad e interculturalidad, y medio ambiente, además contempla la participación de actores claves entre los cuales se encuentran las Organizaciones No Gubernamentales.<sup>17</sup>

**4. Sírvase por favor proveer información y detalle sobre las principales causas estructurales y sistémicas de la situación de personas sin hogar / la extrema precariedad en la vivienda y la situación de calle en su país y explique de qué maneras dichas causas están siendo abordadas.**

Aun cuando el acceso a una vivienda es una garantía constitucional, es sumamente difícil cubrir totalmente la demanda porque, el Estado tiene recursos reducidos, ya que 5 de cada 10 guatemaltecos carecen de una vivienda digna, adecuada y saludable; es oportuno manifestar que un alto porcentaje de estas familias, se encuentran en situación de pobreza extrema, pero también, existe un grupo considerable de familias guatemaltecas, con capacidad de endeudamiento, que carecen de una vivienda adecuada, pero que debido a la falta de oportunidades y oferta habitacional no ha logrado alcanzar la satisfacción de tener una vivienda propia.

De acuerdo a lo anterior, el Fondo para la Vivienda, busca contribuir a reducir el déficit habitacional en forma cuantitativa y cualitativa a nivel nacional; el problema habitacional en Guatemala radica en las condiciones socioeconómicas reflejadas en el constante crecimiento de los asentamientos humanos en condiciones precarias y un alto grado de deterioro en la calidad de vida de los guatemaltecos, producto de sus condiciones de ilegalidad, lo que no permite proveerles de los servicios públicos de agua potable, drenajes, electricidad y mantenimiento de la infraestructura.

El Fondo para la Vivienda –FOPAVI- contempla una cobertura para dar soluciones habitacionales a nivel nacional beneficiando a familias de escasos recursos con los componentes de subsidios directos proporcionados por el Fondo para la Vivienda, otorgados bajo el concepto de los siguientes programas: Descentralización y desarrollo de vivienda popular; Fortalecimiento a la demanda de vivienda popular; y, Alto riesgo y emergencia.

Dentro de las alternativas de vivienda, la Ley de Vivienda, Decreto 09-2012, plantea cinco modalidades: a) Subsidio para adquisición de lote con servicios básicos, b) Subsidio para construcción o adquisición de vivienda, c) Subsidio para adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, d) Subsidio para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, y, e) Subsidio para la introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda.

La propuesta en estos casos para el Estado, es jugar un rol de facilitador y subsidiario, para que las familias puedan adquirir una solución habitacional. El -FOPAVI-, plantea proporcionar 24,417 soluciones habitacionales a las familias que lo demanden y que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Vivienda, Decreto 09-2012. Esto a través del otorgamiento de un subsidio de hasta Q35, 000.00, el cual se amplía en el año 2013, para brindar distintas opciones para adquirir una vivienda digna o mejorar las condiciones actuales de la misma, por medio de los diferentes programas y modalidades de entregas de subsidios que tiene el FOPAVI.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, vigente desde julio de 2004, establece lineamientos para el desarrollo de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo inmobiliario, la producción y gestión de proyectos de urbanización y vivienda, el financiamiento habitacional y la inclusión de la participación de la sociedad civil organizada para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Así también, desarrolla con base a estrategias y programas de ejecución para la atención de la población guatemalteca, especialmente la que se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Dicha política, está orientada: a) A la población en condiciones de extrema pobreza, que habita en zonas precarias y de alto riesgo; b) A la población que, aunque vive en condiciones de pobreza, tiene cierta capacidad de ahorro y que con el apoyo del Estado puede encontrar en el mercado una solución habitacional o mejora de la vivienda; y, c) A la población con capacidad de ahorro.

<sup>18</sup> Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 2015.



5. **Sírvase por favor proveer información disponible sobre la discriminación y estigmatización de personas que viven en situación de calle / personas sin hogar, incluyendo legislación y políticas que sean utilizadas para prohibir que estas personas utilicen sitios públicos o para prohibir diversas actividades en sitios públicos tales como dormir, acampar, comer, o solicitar dinero. Sírvase explicar si estas formas de discriminación son prohibidas por la ley a nivel nacional o local.**

En Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República en el artículo 202 Bis. **Discriminación** define la misma como "(...) *toda distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario, o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.*" En el mismo orden de ideas, cabe mencionar la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto Número 9-2009, del Congreso de la República. Dicha normativa, contempla los conceptos de No discriminación y protección<sup>19</sup>.

La Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República, **no fue promulgada para crear ningún tipo de distinción negativa ni con el afán de perjudicar o vulnerar ningún sector que sea conformado por los habitantes del país;** ya que su objeto<sup>20</sup> es regular y fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, servicios y equipamiento social. Asimismo, está compuesta por principios generales<sup>21</sup> de carácter público y de interés social, en donde queda evidenciado que el Estado de Guatemala no discrimina ni permite la estigmatización de personas que viven en la calle así como las personas sin hogar, ya que incluye en la legislación interna, planes, programas y políticas que son utilizadas para prohibir que estas personas se les vulnere sus derechos constitucionales, así como acceso a una vivienda digna, adecuada, y saludable, como derecho humano y fundamental.

Al contrario, el Estado de Guatemala, protege a las personas, estableciendo en la legislación nacional, en el Código Penal Decreto Numero 17-73, hace referencia a la "mendicidad" en el delito de "**Trata de personas**",<sup>22</sup> este se comete cuando se ejecuta la "**(...) captación, el transporte, bastado, retención, acogida o recepción de una o más personas con fines de explotación.**" con el objeto de vulnerar los derechos de otras personas aprovechándose por su condición, sin el consentimiento prestado por la víctima para realizar "**(...) trabajos o servicios forzados, cualquier tipo de explotación laboral, la mendicidad, cualquier forma de esclavitud, la**

<sup>19</sup> Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto Número 9-2009, artículo 2 literal e. No discriminación: "Toda persona víctima se considerará, en cualquier fase del procedimiento, sea penal o de protección especial, como víctima, sin diferencia de sexo, edad, género, religión, etnia o cualquier otra condición." Artículo 8. Protección: "Es la pronta, integral y efectiva intervención de la autoridad competente para garantizar a la víctima el acceso a medidas administrativas o judiciales que eviten la continuidad de la amenaza, restricción o violación de sus derechos, así como la restitución y reparación de los mismos. Las autoridades competentes, bajo su propia responsabilidad, deben iniciar de oficio los procedimientos administrativos y judiciales para garantizar la protección de la víctima."

<sup>20</sup> Ley de Vivienda Decreto Número 09-2012, Título I, Disposiciones Generales. Capítulo Único, Principios y Objeto. Artículo 1. Objeto.

<sup>21</sup> La Ley de Vivienda Decreto Número 09-2012, Título I, Disposiciones Generales. Capítulo Único, Principios y Objeto. Artículo 2. Principios generales. En síntesis se puede decir que dicho artículo profundiza en los siguientes principios:

- Promoción de un marco de desarrollo integral para la solución del problema de la vivienda
- Los programas y proyectos de vivienda, deben garantizar el desarrollo sostenible, económico y ambiental de los procesos de producción habitacional, sus servicios equipamiento comunitario y el ordenamiento territorial con el propósito de preservar los recursos.
- El desarrollo de planes, programas y proyectos de vivienda deben ser enmarcados en las políticas de ordenamiento territorial, dotación de infraestructura, equipamiento básico y adecuados espacios públicos, así como disponibilidad, frecuencia y continuidad de servicios.
- La densificación de las áreas urbanas a través de la construcción en altura utilizando de manera más intensiva las áreas subutilizadas, maximizando los servicios básicos existentes y disminuyendo los graves problemas que ocasiona la expansión horizontal desordenada.
- La participación de la ciudadanía en la priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas y proyectos habitacionales, servicios y su equipamiento.
- Protección y beneficio a las personas que se encuentren constituidas en matrimonio, unión de hecho o adultos pero con familiares dependientes, madres o padres solteros, madres y padres viudos, las personas de tercera edad y aquellas con capacidad diferenciada.

<sup>22</sup> Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, artículo 202 Ter.

*servidumbre, la venta de personas, (...), el reclutamiento de personas menores de edad para grupos delictivos organizados(...).*<sup>23</sup> (Resaltado propio).

El Estado de Guatemala, desea enfatizar que si bien, existe población vulnerable o en situación de calle, a través de legislación, programas y políticas públicas, se han realizado esfuerzos para contribuir a mitigar esa problemática brindando atención necesaria y seguimiento para disminuir la cantidad de personas sin hogar. Empero también, el Estado de Guatemala, diferencia la población que es vulnerable de vivir o habitar en las calles y delinquir, por lo que la ley es aplicable para cualquier habitante que infrinja las normativas vigentes.

**6. ¿Se ha reconocido la situación de calle como una violación de derechos humanos por parte de cortes o de instituciones de derechos humanos en su país? Si su respuesta es positiva, por favor indique con base en que derechos humanos (por ejemplo: derecho a la vivienda, derecho a la vida, etc.)**

El Estado de Guatemala reitera que<sup>24</sup> en cuanto a los estándares y obligaciones nacionales adquiridos, respecto al derecho de vivienda, *“es responsable de promover y distribuir programas de vivienda a nivel comunitario, municipal y departamental respecto al derecho de vivienda<sup>25</sup>; así también de desarrollar programas de asistencia social, seguridad jurídica de registro y derecho de propiedad para los habitantes del país, de la misma manera, la protección jurídica para las partes que intervienen en la modalidad jurídica del arrendamiento, infraestructura y servicios indispensables para promover el bien común y garantizar el desarrollo integral de la persona<sup>26</sup>.”*

*El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en los artículos 23 (Inviolabilidad de la vivienda), 67 (Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas) y el artículo 105 (Viviendas de los trabajadores), los cuales hacen referencia a la obligación del Estado a través de las entidades específicas, en apoyar la planificación y construcción de conjuntos habitacionales y crear los sistemas adecuados de financiamiento que permitan atender diferentes programas para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas, que llenen los requisitos de salubridad regulados en el marco jurídico interno.<sup>27</sup>”*

En ese mismo orden de ideas, el Estado de Guatemala, reconoce en el artículo 4, de la Constitución Política de la República, que: *“(...)/todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos”*. Por lo tanto, protege a través de las garantías constitucionales, a todos los habitantes, el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo por ende, una vivienda adecuada.

Es necesario enfatizar que respuesta a las obligaciones y estándares que ha adquirido el Estado de Guatemala a nivel internacional, en las cuales, ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconociendo el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo la vivienda

<sup>23</sup> Código Penal<sup>23</sup>, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, artículo 202 Ter.

<sup>24</sup> Informe Estatal titulado: “Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación” del 1 de septiembre de 2015, Ref. P-658-2015/AFAP/HM/er.

<sup>25</sup> Informe de Estado titulado: “Respuestas del Estado de Guatemala al cuestionario “Sobre las responsabilidades de los Gobiernos subnacionales con respecto al derecho a una vivienda adecuada” de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación”. Clasificación: DH/DESC/No. 360-000-713-14, CDH.NU RES/25/17 del 14 de abril 2014, Guatemala 12 de enero de 2015, Ref. P-27-2015/AFAP/HM/er.

<sup>26</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 1 Protección a la Persona y Artículo 2 Deberes del Estado.

<sup>27</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, artículos: 23, 67, 105, 23. Inviolabilidad de la vivienda. Nadie podrá penetrar en morada ajena sin permiso de quien la habita, salvo por orden escrita de juez competente en la se especifique el motivo de la diligencia y nunca antes de las seis ni después de las dieciocho horas. Tal diligencia se realizará siempre en presencia del interesado, o de su mandatario. Artículo 67. Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes la mejor calidad de vida(...) Artículo 105. Viviendas de los trabajadores. El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

adecuada; principiando desde la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>28</sup>, en la cual se menciona que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad."*

El Estado de Guatemala, también es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual se encuentra el derecho a una vivienda digna y adecuada a partir del artículo 11, en donde los Estados *"reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*. Es entonces, comprendido que el derecho a una vivienda adecuada, abarca las libertades en particular la protección contra el desalojo forzoso y la de destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia y el derecho a elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>29</sup>, indica la obligación imperativa de vigilar efectivamente la situación de la vivienda. En consecuencia, pide a los Estados parte, que adopten propiamente todas las medidas necesarias y si fuera necesario, por medio de la cooperación internacional, la evaluación de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción.

El Estado de Guatemala, también firmó y ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Dicho instrumento internacional, establece en el artículo 5 que: "En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 (...), los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (...) iii) El derecho a la vivienda."

Así también, El Estado de Guatemala es parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. Dicho Instrumento, da la pauta para conexas el derecho a vivienda, específicamente en el párrafo 2 del artículo 14, el cual establece que: "Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."

La Convención sobre los Derechos del Niño, en el párrafo 3 del artículo 27, indica que: "Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda." Instrumento, del cual el Estado de Guatemala es parte, desde el 6 de junio de 1990 y puesta en vigencia en el territorio nacional por medio del Decreto 27-90 del 23 de mayo de 1990.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de las Naciones Unidas, proclamada por la Asamblea General, instrumento que establece en los objetivos de la Parte II y en el párrafo f) del artículo 10, lo siguiente: "El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y

<sup>28</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25, inciso 1

<sup>29</sup> Observación General N° 4, El derecho a una vivienda adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: f) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios (...)<sup>30</sup>

La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas<sup>31</sup>, establece que: "La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios. (...)"<sup>32</sup>.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>33</sup>, establece lo siguiente: "En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros."

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>34</sup> indica que: "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con... d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres."

Es pues, el Estado de Guatemala, quien a través de la firma y ratificación de los Instrumentos desarrollados a nivel internacional que han tenido como propósito fundamental el reconocimiento, tutela, protección y observancia de los derechos humanos; ha dado seguimiento a la emisión de las recomendaciones derivadas de los procesos de evaluación hechas por los Órganos de Tratados del Sistema de Naciones Unidas y de los mecanismos especiales, que a su vez, el Estado ha cumplido presentando informes periódicos y de seguimiento a dichas recomendaciones por medio del Sistema Nacional de Seguimiento, en el caso particular respecto al derecho a la vivienda, para cumplir con la realización del bien común; finalidad que se convierte en uno de los pilares fundamentales, de las obligaciones estatales.

---

<sup>30</sup> Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de las Naciones Unidas de 1969, Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969.

<sup>31</sup> Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, párrafo 8, de la sección III y en el párrafo 3 de la sección A, del capítulo II.

<sup>32</sup> La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1976.

<sup>33</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada por la Asamblea General, en 1951, aprobada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas, artículo 21.

<sup>34</sup> La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General, en su resolución 45/158 de 16 de diciembre de 1990, párrafo 1 del artículo 43.

7. ¿Qué procedimientos administrativos o legales están disponibles en su país para impugnar acciones o inacciones ya sea por parte de autoridades gubernamentales o de actores privados que conducen a situaciones de calle / o a que las personas se encuentren sin hogar?

El Estado de Guatemala, es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>35</sup>, por lo que se rige a las disposiciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CEDESC- de Naciones Unidas, que supervisa dicho pacto. Al respecto, ha dicho: “*El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. **Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad.** Sin embargo<sup>36</sup>, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que otros critican la expresión "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos. Tal como se emplea en la presente Observación general, **el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.** Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.”<sup>37</sup> (Resaltado propio).*

“*El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto **exige a los Estados Partes que utilicen "todos los medios apropiados", inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el Pacto.** Aunque el Comité ha señalado en su Observación general N° 3 (1990) que es posible que tales medidas no sean indispensables en relación con la totalidad de los derechos, **es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz.** (...)”<sup>38</sup> (Resaltado propio).*

El CDESC ha sostenido que los desalojos forzados sólo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional. Entre las actividades que podrían constituir “circunstancias excepcionales” cabe mencionar las siguientes:

- a) declaraciones, ataques o tratos racistas o discriminatorios de algún otro modo de un arrendatario o residente contra otro;
- b) la destrucción injustificable de bienes de alquiler;
- c) la persistente morosidad en el pago del arrendamiento a pesar de que se ha demostrado la capacidad de pago y sin que medie el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la habitabilidad de la vivienda;
- d) una persistente conducta antisocial que amenaza, hostiga o intimida a los vecinos o una conducta continua que amenaza la sanidad o la seguridad públicas;
- e) una conducta claramente delictiva, tipificada en la ley, que amenaza los derechos ajenos;

<sup>35</sup> El Estado de Guatemala forma parte desde el 19 de mayo de 1988, y que además el 29 de septiembre de 2009 suscribió el respectivo Protocolo, vigente desde el 5 de mayo de 2013, conforme al artículo 18 (1). Asimismo ha firmado el Protocolo Facultativo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Naciones Unidas. Estando pendiente su ratificación y posterior depósito.

<sup>36</sup> Análisis realizado por el señor Hugo Enrique Martínez Juárez, Director de la Dirección de Investigación e Informes, en su escrito titulado: “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ANTEPROYECTO DE ACUERDO GUBERNATIVO”

<sup>37</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No 7 (1997)*, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), E/1999/22, párrs. 1 – 21.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Párrafo 9.

- f) la ocupación ilícita de una propiedad que está habitada en el momento de la ocupación y
- g) la ocupación de tierras o viviendas de las poblaciones ocupadas por los nacionales de una Potencia ocupante<sup>39</sup>.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado ha indicado: **"La prohibición de los desalojos forzados no se aplica a los desalojos que se llevan a cabo de conformidad con la legislación ni conforme a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos."**<sup>40</sup> (Resaltado propio).

*"En virtud del derecho internacional, las obligaciones de los Estados incluyen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Esto significa que los Estados: se abstendrán de violar los derechos humanos tanto interna como extraterritorialmente; garantizarán que otras partes dentro de la jurisdicción del Estado y bajo su control eficaz no violen los derechos humanos de los demás; y adoptarán medidas preventivas y correctivas para respetar los derechos humanos y proporcionar asistencia a las personas cuyos derechos han sido violados. Estas obligaciones son continuas y simultáneas y no sugieren una jerarquía de medidas."*<sup>41</sup>

Las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>42</sup> establecen: **"Obligaciones mínimas esenciales 9. Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza."** Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad."

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue ratificado por el Congreso de la República el 5 de junio de 1996, Decreto 9-96 del Congreso de la República, establece en el artículo 16:

- "1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.*
- 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con el consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.*

<sup>39</sup>Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Folleto Informativo N° 25. Los desalojos forzados y los derechos humanos. Punto I.

<sup>40</sup> A/HRC/4/18 Anexo al Informe "Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo". Naciones Unidas. Páginas 3-4

<sup>41</sup> Ibidem. Pág. 5

<sup>42</sup> Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Principios de Limburg"), entre el 22-26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de los Principios de Limburg con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las respuestas y recursos adecuados a los mismos. Los participantes acordaron unánimemente en las siguientes directrices las cuales, a su entender, reflejan la evolución del derecho internacional a partir del año 1986. Estas directrices tienen como propósito ser de utilidad para todos los que se dedican a conocer e identificar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y ofrecer recursos a las mismas, y en particular, aquellas entidades encargadas de la vigilancia y administración de justicia a los niveles nacional, regional e internacional. **Maastricht, 22-26 de enero de 1997**

3. *Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.*
4. *Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estado jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.*
5. *Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que haya sufrido como consecuencia de su desplazamiento.”*

El Convenio 169 de la OIT no otorga carácter vinculante a las consultas a los pueblos originarios para la utilización de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes al Estado. La propia Organización Internacional del Trabajo ha interpretado el Convenio 169 de la OIT en idéntica manera. En un *Manual* destinado a tales fines, el organismo ha dicho, respecto del derecho de consulta en general, que: El Convenio no otorga a los pueblos indígenas y tribales el derecho a veto.

El Convenio especifica que no se tomarán medidas contra la voluntad de los pueblos indígenas y tribales, pero esto no significa que si ellos no lo aprueban no se podrá hacer nada<sup>43</sup>.

En idéntico sentido, respecto del artículo 15(2) ya referido, el *Manual* explica que: “[...] los pueblos indígenas y tribales no tienen el derecho bajo el Convenio para vetar la explotación [...]”<sup>44</sup>.

El Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, basadas en el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos tal como ha sido interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otros instrumentos internacionales, ha dicho:

*“1. Cuando el Relator Especial afirma que los pueblos indígenas no gozan de un derecho al veto en el contexto de los procesos de consulta, se refiere a aquel planteamiento, a su juicio insostenible, de un poder de decisión absoluto de vedar o impedir unilateralmente, con base en cualquiera justificación o sin ninguna, toda propuesta o decisión hecha por el Estado que les pueda afectar. Hablar de un derecho de veto en tal sentido, cuando se trata de asuntos que puedan ser de interés legítimos no solo por la parte indígena sino también para la sociedad nacional en general, no es coherente con la norma de consulta participativa que se incorpora en la normativa internacional”<sup>45</sup>.*

Nótese que el Convenio establece que el derecho protegido es a una consulta *no vinculante*. Si fuese vinculante, el derecho de los pueblos no se limitaría a “ser consultados” sobre —y “participar” en— las decisiones futuras, sino a

---

<sup>43</sup> OIT, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual*, Geneva, International Labour Office, 2003, p. 16. La traducción es propia. El texto original es el siguiente: “The Convention does not give indigenous and tribal peoples the right to veto. The Convention specifies that no measures should be taken against the wishes of indigenous and tribal peoples, but this does not mean that if they do not agree nothing will be done”.

<sup>44</sup> OIT, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual*, Geneva, International Labour Office, 2003, p. 40. La traducción es propia. El texto original es el siguiente: “[...] indigenous and tribal peoples do not have the right under the Convention to veto exploitation [...]”.

<sup>45</sup> Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo” aprobada por el Congreso de la República del Perú. 7 de julio de 2010.

tomarlas o vetarlas. Si fuese vinculante, no tendría sentido reconocer el derecho de los pueblos a “*percibir una indemnización equitativa*”, dado que las actividades dañinas sólo podrían realizarse con su previo consentimiento — en verdad, autorización—. Más aún, el artículo 16 prevé la posibilidad de traslado y reubicación de los pueblos indígenas sin su consentimiento.

Así también, el Estado de Guatemala, considera necesario, mencionar que los derechos humanos se protegen a su vez, por la normativa interna, a través de las garantías constitucionales de: El Amparo, La Exhibición Personal y la acción de inconstitucionalidad.

- a) **El amparo**, se encuentra regulada en el artículo 265 de la Constitución Política de la República, como una garantía de protección del orden constitucional y de defensa ante la violación de un derecho establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes del país, para evitar la arbitrariedad de los actos de autoridades, cualquiera que sea su índole y que cause un agravio; y que corresponde al gobernado o interesado iniciarlo mediante su derecho de acción y al Estado impulsarlo de oficio, con el objeto de proteger, mantener o restaurar los derechos vulnerados.

La acción constitucional de Amparo, es aquella que vela efectivamente por la protección de los derechos humanos contra todas las restricciones o amenazas de las garantías fundamentales por parte de la autoridad estatal u otros sujetos pasivos<sup>46</sup>. Esta acción es una protección efectiva que el ordenamiento constitucional otorga a los ciudadanos para que puedan ejercer y gozar de los derechos fundamentales.

- b) Por otra parte, existe el procedimiento de defensa determinado **amparo de posesión o tenencia**, regulado en el Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107, el cual protege a una persona que se encuentra en posesión o tenencia de un bien inmueble y sea perturbado; por lo que a su favor, puede accionar a través de un juicio sumario, el amparo de posesión o de tenencia.
- c) **La exhibición personal**, busca restituir o garantizar la libertad de una persona ilegalmente detenida y logra cesar todo tipo de vejámenes que estuviera padeciendo una persona que se encuentra detenida legalmente. El ámbito completo de protección de la Exhibición Personal, incluye la protección de esta institución, la cual indica que nadie podrá ser llevado a prisión ni cohibido de su libertad sin orden motivada y escrita de autoridad judicial competente, salvo caso de flagrante delito.<sup>47</sup> El plazo para efectuar la exhibición personal, no debe exceder de 24 horas a partir de la solicitud. El fin de la acción es obtener la libertad de la persona detenida ilegalmente o para hacer cesar los vejámenes a que se ha sometido a una persona detenida legalmente, tal y como establece el Artículo 97 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86.
- d) **La acción de inconstitucionalidad**, consiste en un proceso que tiene por objeto someter a juicio la posible confrontación del texto de una ley con un precepto de la Constitución Política de la República de Guatemala, donde se considera que dicha ley es contraria al mandato constitucional, por lo que al ejecutarse dicha confrontación y establecer el resultado, se resuelve, ya sea declarando su inconstitucionalidad o su conformidad.

Este proceso tiene como característica especial controlar las normas ordinarias para que no violen la Constitución, con el objeto de impedir la inconstitucionalidad de alguna ley. Con ello se puede demostrar un auge de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, puesto que con este proceso se está protegiendo a las normas que forman la base y fundamento de la voluntad general, expresada en la Carta Magna. Dentro de sus elementos, que se

<sup>46</sup> Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86, artículo 9

<sup>47</sup> Constitución Política de la República de Guatemala artículo 6. Ley del Organismo Judicial Decreto 2-89 y sus reformas. Artículo 16 literal b) No se establecerá ningún apremio corporal a persona detenida legalmente; c) Toda persona privada de su libertad será puesta a disposición de autoridad judicial dentro del plazo de las 6 horas que siguen a su detención; d) Está prohibido el traslado de un detenido a un establecimiento carcelario sin orden de Juez competente; y, e) Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido está obligada a presentarlo tan pronto como le requiere la autoridad competente.



encuentran en los procesos de inconstitucionalidad se pueden mencionar<sup>48</sup>: a) Declaración de voluntad por parte de las personas legitimadas, con el objeto de solicitar una satisfacción jurídica derivada de su pretensión; b) La pretensión se debe dirigir a la Corte de Constitucionalidad cuando sea una acción directa o al órgano jurisdiccional competente de conformidad con la ley, cuando sea indirecta; y, c) El fundamento de la pretensión Constitucional se encuentre en las normas que integran la Constitución Política de la República.

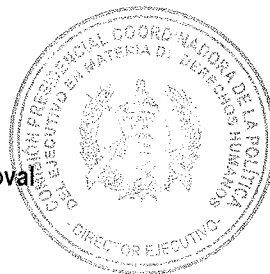
- 8. Por favor sírvase compartir información sobre estrategias o legislación existente a nivel nacional, subnacional o local, cuyo propósito sea la reducción o eliminación de la situación de calle, explique los objetivos y plazos fijados, describa cómo se lleva a cabo el monitoreo del progreso de las mismas y provea información sobre los resultados alcanzados hasta el momento.**

El Estado de Guatemala, ha desarrollado diferentes normativas que cobran fuerza jurídica para mitigar la situación de calle y que por ende protegen los derechos de las personas que se encuentran vulnerables principalmente en su derecho a tener una vivienda adecuada, que abarcan desde la Constitución Política de la República de Guatemala, Los Acuerdos de la Paz firme y duradera, Programas y Pactos de Gobierno, la Ley de Vivienda Decreto Número 9-2012 del Congreso de la República y su Reglamento, entre otros ya mencionados en las respuestas anteriores de dicho cuestionario solicitado por la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación.

Para complementar esta la última interrogante del cuestionario, atiéndase a la respuesta uno y seis brindada en atención a las estrategias y legislación existente a nivel nacional, cuyo propósito es la reducción y/o eliminación de la situación de calle. Cabe mencionar el Plan de Acción Nacional de la Política Pública de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, la cual incluye acciones estratégicas vinculantes con otras políticas públicas formuladas por el Estado, como lo son: la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y su Plan de Equidad de Oportunidades, 2001-2006; la Estrategia de Reducción de la Pobreza, del 2001; la Política de Desarrollo Social y Población, del 2002; el Plan Nacional de Atención Integral a los y las Adolescentes; el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora; el Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Protección de la Niñez de la Calle.

Atentamente,

  
**Licenciado Rodrigo Villagrán Sandoval**  
Director Ejecutivo



<sup>48</sup> Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86, artículo 134.

# POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS



*Guatemala, Julio del 2004*

La revisión, ordenamiento y actualización de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, el estudio del déficit habitacional y las estrategias de implementación de la Política fueron auspiciadas por



Agencia Sueca de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo



Fideicomiso para el Desarrollo  
Local en Guatemala

---

*Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*



# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>MARCO CONTEXTUAL</b> .....	<b>2</b>
<i>Primera Parte</i> .....	<b>3</b>
<b>ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>3</b>
<b>1. LA POLÍTICA Y SUS OBJETIVOS</b> .....	<b>3</b>
Objetivo General y Objetivos Indirectos .....	4
Factores Condicionantes de la Política .....	4
<b>2. PRINCIPIOS BÁSICOS</b> .....	<b>5</b>
Equidad Social .....	5
Integralidad .....	5
Desarrollo Sostenible .....	6
Participación Ciudadana .....	6
<b>3. EJES TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>6</b>
Equidad de Género .....	6
Multiculturalidad e Interculturalidad .....	7
Medio Ambiente y Riesgo .....	7
<b>4. ACTORES PARA LA ATENCIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>8</b>
Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) .....	8
Viceministerio de Vivienda .....	8
FOGUAVI .....	8
Cooperativas de Vivienda .....	8
Organizaciones No Gubernamentales .....	8
Constructores Privados .....	9
Sistema financiero Formal .....	9
FHA y Afianzadoras .....	9
Fondos Sociales .....	9
Municipalidades .....	9
Beneficiarios Finales .....	10
Organismos Multilaterales y Bilaterales .....	10
<i>Segunda Parte</i> .....	<b>11</b>
<b>COMPONENTES DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>11</b>
<b>1. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA</b> .....	<b>11</b>
<b>2. INTERMEDIACIÓN TÉCNICA</b> .....	<b>12</b>
2.1 Aspectos técnicos .....	12
2.2 Aspectos socio-económicos .....	12
2.3 Protección ambiental .....	13
2.4 Protección del patrimonio histórico cultural .....	13
2.5 Marco regulatorio .....	13
2.6 Marco Institucional para la intervención del gobierno en vivienda .....	15

<b>3. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.....</b>	<b>19</b>
3.1 Factores condicionantes .....	19
3.2 Fuentes de financiamiento.....	20
3.3 Financiamiento convencional.....	21
3.4 Financiamiento no convencional.....	23
3.5 Subsidio directo .....	24
3.6 Las inversiones sociales del gobierno .....	25
3.7 Las inversiones municipales.....	25
<b>4. PRODUCCIÓN DE VIVIENDA.....</b>	<b>25</b>
4.1 El entorno.....	25
4.2 Los servicios.....	27
4.3 Sistemas eficientes de transporte público y privado.....	28
4.4 La vivienda.....	28
4.5 Acceso a la tierra.....	30
<b>5. MONITOREO Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>33</b>
<b>6. ACUERDO GUBERNATIVO 163-2004.....</b>	<b>33</b>

# PRESENTACIÓN

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos es el producto de consensos que se han llevado a cabo desde que por iniciativa de la sociedad civil en el año 2001 se establecieron los requerimientos relacionados con el sector. Las diferentes instancias elaboraron un documento que fue analizado y discutido en un seminario taller llevado a cabo el 8 de agosto de 2003 en Antigua Guatemala. Hubo aportes de los representantes del sector público, municipalidades, población, sector privado, cooperación internacional, sector académico y colegios profesionales, quienes avalaron dicho documento.

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) ha establecido lineamientos para el desarrollo de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo inmobiliario, la producción y gestión de proyectos de urbanización y vivienda, el financiamiento habitacional y la participación de la sociedad civil organizada para mejorar su calidad de vida.

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda inició en febrero del 2004 con el concurso de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través del Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala (FDLG) la revisión, ordenamiento y actualización de la presente Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, incorporándose un análisis del déficit habitacional y sobre esta base formularse la estrategia de implementación de dicha Política.

Tomando como base el XI Censo Nacional de Población, se estimó que en el 2002 había 11,237,196 habitantes que significaban 2,200,608 hogares. Para el déficit habitacional, se estableció el déficit cuantitativo (vivienda nueva) que asciende a 410,097 y cualitativo (vivienda a mejorar) que representa 611,495 unidades para totalizar un déficit de 1,021,592 unidades habitacionales.

La administración del Presidente Oscar Berger considera que la atención de la vivienda es una de las áreas prioritarias de su gestión, por ello ha considerado que la PNVAH constituye la primera fase y la base de un proceso que tiene como meta facilitar el ordenamiento de las áreas urbanas, mejorar las condiciones de los asentamientos precarios y garantizar el acceso a una vivienda adecuada a las familias guatemaltecas, con prioridad a los sectores de menores ingresos.

Para ello, la PNVAH incluye la instalación del Consejo Nacional de la Vivienda y Asentamientos Humanos, que tiene como fin, el desarrollo de una propuesta integral al problema de la vivienda en el país. Se contempla además, la Estrategia Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos que incluye programas, proyectos y acciones que se desarrollarán para hacer operativa la PNVAH, definiendo como corto y mediano plazo el período comprendido del 2004 al 2008 y el largo plazo del 2008 al 2021.

El esfuerzo de haber constituido a la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos en una política de Estado con sus estrategias y programa de ejecución es una oportunidad que facilita la atención de la población, especialmente la que se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza, permitiendo que una vivienda digna sea un derecho de los guatemaltecos.

## MARCO CONTEXTUAL

Una de las deficiencias del sector vivienda en Guatemala es que, a través de la historia, no se ha logrado diseñar y aplicar una política de vivienda de largo plazo y los programas y proyectos han dependido de los recursos provenientes de organismos financieros internacionales, canalizados por medio del Ministerio de Finanzas Públicas. Esta situación se ha debido a que internamente no se ha dispuesto de suficientes recursos, para canalizarlos en forma continua y creciente hacia proyectos de vivienda popular.

Como reacción a esta deficiencia y el fracaso de los programas anteriores, el Congreso de la República aprobó en noviembre de 1996 la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” (Decreto 120-96), en la cual se establecieron las bases institucional, técnica y financiera que, en principio, deberían permitir a toda familia guatemalteca el acceso a una solución habitacional digna y adecuada.

En materia de financiamiento esta plataforma legal abrió el camino para aumentar la financiación hipotecaria otorgada por el sector bancario, finalizando así con la política de otorgamiento de préstamos con tasas de interés subvencionadas --que era la modalidad utilizada por el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)-- y reemplazándola con subsidios de entrada, acompañados con préstamos a tasas de interés de mercado. Además, esta plataforma legal adjudicó subsidios a otros componentes clave en la reforma de política de vivienda: desde la regularización de derechos de propiedad y mejoramiento de infraestructura en los asentamientos humanos producto de ocupaciones ilegales, hasta la provisión para vivienda con servicios básicos, la distribución de fondos para pequeñas mejoras de viviendas existentes, la reforma de regulaciones que norman el desarrollo de la urbanización y la vivienda, y la reforma institucional de las agencias gubernamentales que se ocupan del sector.

“La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” designó al Ministerio de Economía como el ente rector y supervisor del sector, el que por intermedio del Viceministerio de Vivienda desarrolló funciones hasta agosto de 1997. En ese año el Congreso de la República transfirió esa responsabilidad al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), por medio del Decreto 74-97, donde la figura de un Viceministerio específico para vivienda desapareció. Es importante mencionar que el marco institucional, técnico y financiero creado a través de la Ley anterior, fue influido posteriormente por los compromisos adquiridos por el gobierno en diciembre de 1996, al suscribir los Acuerdos de Paz.



## **ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA**

### **1. LA POLÍTICA Y SUS OBJETIVOS**

La PNVAH se plantea como una política de Estado, con una visión de largo plazo, que establece las líneas de acción necesarias para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales, en forma integrada y congruente con los planes socioeconómicos del país. Toma en cuenta las perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso: los beneficiarios, los productores de vivienda, las instituciones financieras para vivienda, las municipalidades y el gobierno central.

La PNVAH es de alcance nacional, pues incluye a todos los sectores socio-económicos según diferentes niveles de ingreso y considera tanto las áreas urbanas como las áreas rurales del país.

La política de vivienda estará orientada:

- A la población en condiciones de extrema pobreza, que habita en zonas precarias y de alto riesgo.
- A la población que, aunque vive en condiciones de pobreza, tiene cierta capacidad de ahorro y que con el apoyo del Estado puede encontrar en el mercado una solución habitacional o mejora de la vivienda.
- A la población con capacidad de ahorro.

Partiendo de este criterio, el papel del Estado, por medio del ente rector del sector vivienda, el CIV, es el de facilitar, coordinar, regular y fiscalizar el sector; mejorar la eficiencia del mercado habitacional y las condiciones habitacionales de los pobres; fomentar la ejecución de programas sectoriales en lugar de proyectos individuales; y mejorar el proceso de formulación y aplicación de la política.

Para el buen funcionamiento del sector vivienda, se han considerado las perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso: los beneficiarios (demanda), la sociedad civil, los productores de vivienda, las instituciones financieras, las municipalidades y el gobierno central.

## **Objetivo General y Objetivos Indirectos**

Propiciar el acceso a una vivienda adecuada<sup>1</sup> a las familias guatemaltecas, dando prioridad a familias que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza y grupos vulnerables y desfavorecidos. Esto se logrará por medio del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero, tecnológico y normativo que rige al sector; el desarrollo eficiente de la oferta de viviendas, la certeza jurídica de la tierra, el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la dotación de servicios básicos, con la participación del gobierno central y local, la población organizada, los organismos no gubernamentales, el sector empresarial y la cooperación internacional.

Al mismo tiempo, como objetivos indirectos de la PNVAH se contemplan: contribuir al alivio de la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población, generar empleos, fomentar el ahorro familiar y la movilización de los recursos productivos familiares, incrementar la inversión y desarrollar el sector financiero.

## **Factores Condicionantes de la Política**

### **Plan de Desarrollo Nacional**

El Plan de Desarrollo Nacional, como instrumento orientador de las políticas macroeconómicas y macro sociales del país debe, en forma integral, armonizar con la PNVAH para lograr el desarrollo humano sostenible, orientar el crecimiento de los asentamientos humanos en forma planificada y ordenada, mejorando la calidad de vida de los habitantes y protegiendo los sistemas naturales y el patrimonio cultural, por medio del ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la gestión municipal.

### **Políticas de Población**

La dinámica de la población, su crecimiento, estructura y distribución territorial, son factores que influyen en el número y tamaño de los hogares, así como su ubicación geográfica (concentración y dispersión). En tal sentido, la PNVAH debe ir acorde a la Política Demográfica del país y sus requerimientos en materia de servicios sociales. Por ello la Política Demográfica debe promover una distribución equilibrada de la población en todo el territorio nacional, inhibiendo de esta manera la formación de asentamientos precarios principalmente en las áreas urbanas del país.

### **Modernización del Estado**

El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y de la prestación de los servicios sociales universales. Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas, por mandato constitucional, de procurar el goce

---

<sup>1</sup> Según el Art. 4, inciso d, del Decreto 120-96, Vivienda Adecuada se define como: El área construida para fines habitacionales que llena las características de seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios.

efectivo, sin discriminación alguna, del derecho a la vivienda y demás derechos sociales. Por lo tanto, la estructura del Estado basada en la interinstitucionalidad, debe ser eficiente, eficaz, ágil y transparente.

### **Política Fiscal**

Se debe establecer una Política Fiscal debido a que ésta tiene un papel fundamental en el proceso de reactivación. En particular, debe reducirse el déficit fiscal privilegiando el incremento en los ingresos fiscales y el gasto público social prioritario.

## **2. PRINCIPIOS BÁSICOS**

Para asegurar la sustentabilidad de la Política, los principios básicos que la regirán son:

### **Equidad Social**

Permitirá garantizar que la sociedad disponga de los mecanismos legales, institucionales y financieros, en igualdad de oportunidades y de forma transparente, para acceder a la vivienda. Asimismo permitirá velar por la asignación de los recursos necesarios para el sector en los presupuestos anuales, en forma progresiva.

Debido a los elevados porcentajes de población en estado de pobreza y extrema pobreza en las áreas urbanas y rurales del país, la PNVAH dará prioridad a programas y proyectos diseñados para atender a los sectores menos favorecidos y en situación de exclusión como a los que habitan en asentamientos precarios, por ejemplo, por medio de subsidios directos o indirectos y/o de préstamos a largo plazo en condiciones favorables, tal como la tasa de interés.

### **Integralidad**

Permitirá concebir los problemas habitacionales dentro de un marco de desarrollo integral, superando la visión puramente sectorial o limitada a la mera construcción de casas.

Los programas y proyectos habitacionales deberán ser técnica y económicamente eficientes y factibles, articulados en un marco de desarrollo urbano, contemplando su inserción y complementariedad con los servicios básicos existentes, los equipamientos comunitarios requeridos y la localización adecuada respecto a las fuentes de empleo.

También permitirá articular la PNVAH con la Política de Ordenamiento Territorial, la planificación urbana, el fortalecimiento municipal y la protección y desarrollo sustentable del medio ambiente. Asimismo permitirá dar prioridad a la ejecución de proyectos que apoyen la descentralización de las actividades económico-sociales, fuera del área metropolitana de Guatemala.

## **Desarrollo Sostenible**

Implica velar por el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental de los asentamientos humanos y la vivienda, de manera que las inversiones que se realicen ahora no comprometan los recursos en el futuro.

## **Participación Ciudadana**

Se refiere a fomentar la participación ciudadana en la priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas y proyectos habitacionales y de desarrollo urbano, reforzando el papel protagónico de las personas para trabajar en favor de su propio desarrollo.

También implica facilitar los procesos de participación popular en la gestión habitacional y su articulación al desarrollo municipal, por medio de un proceso de planificación participativa. Las asociaciones entre los agentes pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y las particulares, son indispensables para apoyar la sustentabilidad de la PNVAH y asegurar la transparencia en los procesos.

## **3. EJES TRANSVERSALES DE LA POLITICA**

El desarrollo de políticas de Estado, en las cuales el ser humano es el eje sobre el cual gira toda actividad, implica respeto a la vida en todas sus manifestaciones y a su soporte natural (el territorio), así como al conjunto de valores favorables al desarrollo de la identidad nacional, en el marco de la pluralidad cultural y diversidad étnica. Asimismo, implica dar atención especial a los grupos vulnerables y generar las condiciones que mitiguen y prevengan el crecimiento de la vulnerabilidad física, social y económica. En virtud de lo anterior, en todas las políticas, programas y proyectos que se determinen, deberán considerarse los ejes transversales del desarrollo humano siguientes:

### **Equidad de Género**

El enfoque de equidad de género permitirá visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombre y mujeres expresadas en opresión, injusticia, subordinación, discriminación hacia las mujeres en la organización genérica de las sociedades. Esto se concreta en condiciones de vida inferiores de las mujeres en relación con las de los hombres.

Hablar de equidad de género significa dejar de creer que los roles sociales y culturales asignados a hombres y mujeres son naturales. El enfoque de género trata de humanizar la visión del desarrollo, por lo tanto, el desarrollo humano debe basarse en la equidad de género y los subsidios directos deben otorgarse en igualdad de condiciones tanto para el hombre como para la mujer, de manera especial a la mujer jefa de hogar.

## **Multiculturalidad e Interculturalidad**

La multiculturalidad tiene como aporte positivo el reconocimiento y respeto a las diferentes culturas y pueblos que cohabitan en una nación. Promueve la lucha contra el racismo, la discriminación y la adecuación de las instituciones del Estado al contexto pluricultural y multilingüe de la nación. También promueve el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los grupos étnicos y de los pueblos indígenas.

La interculturalidad toma en cuenta no sólo las diferencias entre las personas y grupos, sino también las convergencias entre ellos. Busca los puntos en común y el enriquecimiento mutuo. Al igual que el multiculturalismo, busca el respeto de las otras culturas, pero parte del convencimiento que hay vínculos, valores y otros puntos en común entre las culturas. Asimismo, parte de la voluntad y disposición clara de aprender del otro y de su cultura.

## **Medio Ambiente y Riesgo**

El manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental constituyen mecanismos de protección a los procesos ecológicos y a la diversidad genética, esenciales para el mantenimiento de la vida. Asimismo contribuye al esfuerzo permanente de preservar la diversidad biológica y las áreas protegidas, así como al control y prevención de la contaminación del agua, del aire y de la tierra, permitiendo el uso sostenido de los ecosistemas y la recuperación de aquellos que se han deteriorado.

La vulnerabilidad es un factor social y se refiere a las condiciones de una sociedad, de una comunidad o familia, que la hacen propensa a sufrir daños por la ocurrencia de un evento físico determinado. Bajo este concepto, los desastres son entonces un problema de acumulación de condiciones de riesgo en la historia del país, de sus regiones y comunidades, como producto de determinados procesos de desarrollo. Estos problemas de acumulación de condiciones de riesgo se manifiestan con mayor frecuencia y magnitud en los asentamientos precarios.

## **4. ACTORES PARA LA ATENCIÓN DE LA POLÍTICA**

### **Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)**

En él participarán todos los sectores de la sociedad civil involucrados y cumplirá la función de órgano consultivo del ente rector de la vivienda.

### **Viceministerio de Vivienda**

En cumplimiento a lo establecido en la Ley de la Vivienda y Asentamientos Humanos, como ente rector cumplirá con el rol del Estado de facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector vivienda. Deberá apoyar el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio del ramo en el artículo 6 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.

### **FOGUAVI**

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, actuará como institución financiera de segundo piso y será fortalecida para el cumplimiento de las funciones asignadas en la misma Ley. Se promoverá la coordinación del FOGUAVI con todos los actores de la sociedad civil, con el propósito de lograr una contribución mayor en la solución del déficit de vivienda. Adicionalmente, se deberá poner especial atención a la supervisión de los proyectos, delegando dicha función y garantizar la calidad de las soluciones habitacionales.

### **Cooperativas de Vivienda**

Como instituciones de intermediación financiera, se promoverá una participación más activa dentro del sector y podrán participar en la identificación de la demanda de soluciones habitacionales que beneficien a sus agremiados, así también como entidades intermediarias para administrar subsidios, otorgar préstamos complementarios y dar seguimiento a los proyectos. De acuerdo con su capacidad, podrán ser intermediarios financieros dentro del marco legal establecido.

### **Organizaciones No Gubernamentales**

Se promoverá la incorporación de organizaciones sin fines lucrativos para participar en la identificación de la demanda de soluciones habitacionales en el área geográfica de acción, pudiendo, además, ser entidades intermediarias para administrar subsidios, otorgar préstamos complementarios y dar seguimiento a los proyectos, dentro del marco legal establecido.

## **Constructores Privados**

Los constructores privados representados en asociaciones, trabajarán en forma coordinada con el Viceministerio de Vivienda y el FOGUAVI, para lograr una producción de vivienda dentro de la política correspondiente y con una visión de ordenamiento de la oferta para contribuir a un desarrollo urbano equilibrado. Esta orientación de la vivienda tendrá un carácter indicativo y deberá enmarcarse dentro de las disposiciones municipales sobre el uso del territorio.

## **Sistema financiero Formal**

Se incentivará la participación de inversionistas privados para asegurar la complementariedad de la inversión pública y privada en vivienda, tomando en cuenta la necesidad de garantizar los aportes de la banca en el sector vivienda.

## **FHA y Afianzadoras**

Se estimulará la participación del FHA y de las afianzadoras en segmentos de mercado adicionales a los que actualmente cubren, con el propósito de crear confianza en la inversión en vivienda por medio de inversionistas privados y garantizar la calidad de dichas inversiones, dando cumplimiento al Artículo 33 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos 120-96, modificado por el Decreto 74-97.

## **Fondos Sociales**

Los fondos sociales deberán actuar en forma coordinada con el Viceministerio de Vivienda, el FOGUAVI y las municipalidades, para lograr mayor efectividad en la reducción del déficit cualitativo de vivienda, específicamente en dotación de servicios básicos y mejoramiento de la vivienda. Esta coordinación deberá tomar en cuenta la población objetivo y cobertura geográfica de los fondos sociales, así como las prioridades en el sector vivienda.

## **Municipalidades**

### **El Papel del Municipio**

Las municipalidades, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” y en el marco de la descentralización, deben facilitar y procurar el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos, dando especial prioridad a todo lo relacionado con esta materia. Tendrán a su cargo, entre otros, impulsar acciones que tiendan al aprovechamiento de los recursos locales y la organización comunitaria en actividades de autogestión y autoconstrucción de soluciones habitacionales; así como promover el desarrollo de planes, programas y proyectos habitacionales compatibles con los planes nacionales de vivienda y asentamientos humanos, en estrecha coordinación y comunicación con el CIV.

## **Desarrollo Urbano**

### **Propiciar reformas a la regulación urbana, usos del suelo y patrones de densidad**

Las municipalidades tendrán a su cargo reformular la regulación municipal, en coordinación con las instancias locales para uso del suelo, la subdivisión de terrenos y la dotación de servicios básicos, equipamientos comunitarios y construcción de vivienda, dentro de un marco ambiental y de reducción de desastres. Previo a la aplicación de una reforma regulatoria, es importante evaluar el impacto que las regulaciones tendrán sobre la disponibilidad y costos de la tierra y las viviendas, considerando que las regulaciones deben fomentar el desarrollo de la infraestructura urbana.

### **Fortalecer la planificación del desarrollo local**

Es necesario y urgente fortalecer la capacidad de gestión y control de los municipios para planificar sus respectivos territorios, mediante planes de desarrollo urbano integrales y la preparación de normas de urbanización que regulen el crecimiento de los mismos, en concordancia con las leyes vigentes en el país.

## **Beneficiarios Finales**

Se promoverá la participación activa de la población demandante, preferentemente en forma organizada, para dar atención de acuerdo con sus expectativas alrededor de la localización de viviendas nuevas, la superficie de construcción, tecnología y materiales constructivos. Esta participación activa será compensada por medio del mejoramiento de las formas de otorgar el subsidio, de manera focalizada y directa a la población demandante en situación de pobreza y extrema pobreza.

## **Organismos Multilaterales y Bilaterales**

Se incentivará la participación de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), así como de organismos bilaterales como el Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala (FDLG), a fin de asegurar la complementariedad de la cooperación internacional con la inversión nacional, pública y privada, en el sector vivienda.



## COMPONENTES DE LA POLÍTICA

### 1. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA

Se debe estimular la creación y el fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria, tales como cooperativas y empresas autogestionarias y familiares, que aseguren la incorporación de los beneficiarios en la ejecución de los planes y la construcción de viviendas y asentamientos humanos. La participación y consulta con los grupos organizados de la sociedad civil permitirá conocer de cerca las necesidades más sentidas de la población en situación de pobreza y extrema pobreza necesitada de vivienda, tanto en aspectos cualitativos, como cuantitativos. Para efectos de la presente política, la demanda se caracterizará de la siguiente forma:

- 1.1. Población que demanda vivienda nueva en área urbana, en donde se ubica la población del área urbana que forma parte del déficit cuantitativo porque no puede ser atendida con el inventario actual; por ejemplo los asentamientos precarios urbanos ubicados en áreas vulnerables o cuyo terreno no puede ser legalizado.
- 1.2. Población que demanda mejoramiento de las condiciones de su vivienda en área urbana, como por ejemplo los asentamientos precarios urbanos ubicados en áreas no vulnerables o cuyo terreno sí puede ser legalizado. Este constituye parte del déficit cualitativo y tiene diferentes características que requieren distintas estrategias de atención, como las siguientes:
  - a) Vivienda con componentes en mal estado: que se refiere a algunos componentes de la vivienda como muros, techos o pisos que deben ser mejorados.
  - b) Vivienda que demandan reemplazo de la superestructura completa (muros, techos y pisos).
  - c) Vivienda con carencia de servicios básicos: abastecimiento de agua potable, drenajes o saneamiento y electricidad.
  - d) Vivienda en condiciones de hacinamiento: en aquellos casos en que el número de personas por cuarto exceda de tres y cuya estrategia sea la de ampliación de vivienda.
- 1.3. Población que demanda vivienda nueva en área rural, en donde se ubica la población del área rural que forma parte del déficit cuantitativo porque no puede ser atendida con el inventario actual; por ejemplo los asentamientos precarios rurales ubicados en áreas vulnerables o cuyo terreno no puede ser legalizado.
- 1.4. Población que demanda mejoramiento de las condiciones de vivienda en área rural, como por ejemplo los asentamientos precarios rurales ubicados en áreas no vulnerables o cuyo terreno sí puede ser legalizado. Este constituye parte del déficit cualitativo y tiene diferentes características que requieren distintas estrategias de atención, como las siguientes:

- a) Vivienda con componentes en mal estado: que se refiere a algunos componentes de la vivienda como muros, techos o pisos que deben ser mejorados.
- b) Vivienda que demandan reemplazo de la superestructura completa (muros, techos y pisos).
- c) Vivienda con carencia de servicios básicos: abastecimiento de agua potable, drenajes o saneamiento, electricidad.
- d) Vivienda con hacinamiento: en aquellos casos en que el número de personas por cuarto o dormitorio, excedan de cuatro personas y cuya estrategia sea la de ampliación de vivienda.

## **2. INTERMEDIACIÓN TÉCNICA**

Se define como intermediación técnica al proceso que garantiza una solución habitacional que reúna características técnicas satisfactorias, adecuada a las características socio-económicas de la población, con respeto al medio ambiente y al patrimonio histórico-cultural, dentro de un marco regulatorio claramente definido y un marco institucional fortalecido.

### **2.1 Aspectos técnicos**

Se deberá garantizar la calidad de la vivienda nueva en términos de localización congruente con las tendencias de crecimiento urbano y los umbrales de prestación de servicios básicos, facilidad de accesos, dotación de equipamiento urbano y comunitario, área de construcción, sistemas y materiales constructivos y servicios básicos. La oferta debe ser orientada hacia las zonas de expansión definidas por las municipalidades correspondientes y con el apoyo técnico que se requiera a través del ente rector.

Para las viviendas en reemplazo, mejoramiento y ampliación, deberá garantizarse la calidad en términos de área de construcción, sistemas y materiales constructivos.

### **2.2 Aspectos socio-económicos**

Se apoyarán los procesos orientados a la dotación de una vivienda adecuada a las condiciones socio-económicas de la población, mediante una solución que responda a su capacidad adquisitiva, con especial atención a la población en situación de pobreza y extrema pobreza así como a los sectores menos favorecidos y en situación de exclusión, como a los que habitan en asentamientos precarios, utilizando y destinando para ello los recursos del gobierno por medio de mecanismos de subsidios directos.

A los sectores con capacidad de ahorro, el gobierno promoverá reformas al marco regulatorio y al sistema financiero, para apoyar el desarrollo de este segmento del mercado habitacional.

## 2.3 Protección ambiental

Se promoverá el desarrollo de una agenda ambiental nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y se apoyará a los municipios en la creación de agendas ambientales municipales, dentro de las cuales se incluirán los temas de saneamiento ambiental de centro urbanos así como el efectivo control de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos.

Se apoyará al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales para el cumplimiento de las leyes relacionadas a la protección ambiental, incluyendo la regulación y aplicación de normas para el tratamiento de aguas servidas, así como la efectiva aplicación de las evaluaciones de impacto ambiental, asegurando que la evaluación de riesgos a desastres esté incluida en esta, para el desarrollo de los conjuntos habitacionales, con el objeto de reducir el riesgo a los desastres y mitigar los impactos ambientales sobre todo en los asentamientos precarios. Se apoyará a los municipios en la promoción del manejo ambiental de espacios verdes (balance entre espacios verdes y área de venta) así como en la recuperación de áreas verdes y bosques.

## 2.4 Protección del patrimonio histórico cultural

Se considerará en toda normativa municipal relativa a los procesos de urbanización y construcción, la protección y revitalización de los centros históricos y monumentos culturales y naturales, asegurando que estos sean económica y socialmente sostenibles.

## 2.5 Marco regulatorio

Se promoverá la reforma y el fortalecimiento del marco legal del sector vivienda, a manera de facilitar los procesos de dotación y mejoramiento de vivienda para simplificación de trámites, creación de ventanilla única, revisión de reglamentos, entre otros.

### 2.5.1 Reforma y fortalecimiento del marco legal del sector vivienda

- **Reformas legales**

Se facultará al ente rector para supervisar y asegurar el cumplimiento de la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” así como la legislación y normativa del sector. En materia de reformas legales se contemplan las siguientes:

- a) Adecuar los *"Reglamentos de la Propiedad y Arancel del Registro de la Propiedad"*.
- b) Reformar el sistema legal relativo al financiamiento y los subsidios para vivienda de los sectores de menores ingresos.
- c) Promulgar las reformas para concluir la legalización de asentamientos precarios.

- d) Revisar las leyes relacionadas con la construcción de vivienda, tal es el caso de la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos”, la “Ley Preliminar de Urbanismo”, la “Ley de Parcelamientos Urbanos”, los Reglamentos Municipales para la Construcción, la “Ley de Medio Ambiente”, el “Código de Salud”.
- e) Revisar la “Ley del Inquilinato” y fortalecer el sistema de justicia para la solución de conflictos y cumplimiento de las soluciones contractuales;
- f) Impulsar la “Ley de Garantías Mobiliarias”. Promover urgentemente acciones en este sentido.
- g) Reformar el Sistema Previsional actual
- h) Revisar los mecanismos para controlar la calidad y agilizar los procesos de revisión de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Análisis del Riesgo, así como los destinados al efectivo control de recolección y disposición de desechos líquidos y sólidos.
- i) Revisar las normas de aplicación de impuestos en la compra-venta de inmuebles, especialmente en lo que respecta al IVA.
- j) Creación del Reglamento Único para emisión de Licencias de Construcción.
- k) Apoyar el cumplimiento del Código Municipal en lo relativo al Ordenamiento Territorial.
- l) Crear la Ventanilla Única para la autorización de proyectos en forma expedita.
- m) Fortalecer el Registro de la Propiedad.
- n) Revisar y aprobar la propuesta de “Ley de Agua Potable”, que regula entre otros su uso y acceso.
- o) Impulsar Ley de Alquiler de Inmuebles con Opción a Compra
- p) Revisar el Marco Jurídico del FHA
- q) Revisión de la Ley del Impuesto sobre la Renta respecto al pago de intereses en la compra de vivienda.
- r) Promover la ampliación de la vigencia del Decreto 84-2002 que corresponde a la ley de adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza.
- s) Revisión y modificación de la Ley 30-2002, que suprime el Banco Nacional de la Vivienda y crea la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular -UDEVIPO-.

- **Reformas al sistema regulatorio**

Actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas, de acuerdo a las características específicas de cada región, homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad de la vivienda.

Aplicar un proceso de desregularización de las normas y estándares relacionados con la planificación y construcción habitacional, incluyendo reforma a la normativa para la subdivisión de lotes progresivos. Evaluar y aprobar la creación de la Ventanilla Única para la autorización de proyectos de urbanización y construcción de vivienda.

## **2.6 Marco Institucional para la intervención del gobierno en vivienda**

### **2.6.1 reforma y fortalecimiento del marco operativo**

El Estado, por medio del ente rector en su papel de facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector vivienda, debe contar con un marco institucional, legal y regulatorio adecuado para asegurar un efectivo funcionamiento del sector y la eficaz operación de las acciones que se deriven de la PNVAH.

- **Factores condicionantes**

#### **Interinstitucionalidad**

La efectiva aplicación de los diferentes componentes de la PNVAH debe desarrollarse en coordinación entre las distintas instituciones del Estado involucradas en el sector vivienda, cada una asumiendo las responsabilidades que le competen, bajo la tutela del ente rector.

#### **Apoyo por parte del Estado a la sustentabilidad de esta política**

El Estado debe velar por que se lleve a cabo la aplicación, evaluaciones periódicas, mejoramiento y actualización de la PNVAH, con auditoría social. También debe velar por la asignación de los recursos públicos necesarios para desarrollar la reforma y fortalecimiento del marco operativo de la vivienda y asentamientos humanos.

- **Apoyo a las reformas legales por el organismo legislativo**

Para asegurar la sostenibilidad del proceso de aplicación de la PNVAH, el Congreso de la República deberá viabilizarla, a través de la revisión, discusión y aprobación de las reformas legales que se proponen.

#### **2.6.1.a Fortalecimiento del ente rector de la Vivienda**

Se fortalecerá la institucionalidad del sector vivienda mediante la creación del Viceministerio de Vivienda para que, como ente rector, pueda cumplir con el papel del Estado de facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector.

Se reactivará el “Consejo Nacional de Infraestructura y Vivienda – CONAVI”, como un órgano consultivo del ente rector de la vivienda, con la participación de todos los sectores de la sociedad civil involucrados

#### **2.6.1.b Coordinación interinstitucional e intersectorial**

Se establecerán y harán operar instancias de diálogo y coordinación a nivel nacional, regional y local. Asimismo, se establecerán y harán operar procedimientos de coordinación interinstitucional e intersectorial, especialmente entre las entidades que actúan directamente en la provisión de infraestructura, servicios básicos y vivienda (fondos sociales y las municipalidades) y con el sector privado.

#### **2.6.1.d Fortalecimiento municipal**

Se apoyará el proceso de descentralización y democratización a través de los gobiernos locales, fortaleciendo la capacidad de gestión de las municipalidades y otras instituciones involucradas en el desarrollo local, atendiendo las políticas del ente rector.

#### **2.6.1.e Asistencia técnica**

Se establecerán y harán operar facilidades de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo del sector, en especial para municipalidades, ONG, cooperativas, grupos de pobladores, desarrolladores y constructores privados, así como para entidades del gobierno central.

#### **2.6.1.f Fortalecimiento y promoción de FOGUAVI**

##### **Mejorar la supervisión de las entidades intermediarias y proyectos**

Se fortalecerá el FOGUAVI, como institución financiera de segundo piso responsable de la distribución de los subsidios y mejorar sus recursos humanos.

Se diseñarán, establecerán, aprobarán y aplicarán métodos más eficientes y equitativos para la calificación y evaluación de las entidades intermediarias aprobadas, así como de la forma en que éstas califican los proyectos. Se debe explotar la oferta evaluando otros mecanismos de asignación de los subsidios en programas y proyectos que generen los mayores efectos multiplicadores posibles, por encima del valor de inversión de los subsidios.

Se fortalecerá al FOGUAVI para la creación de mecanismos financieros y normas mínimas de construcción para proyectos de soluciones habitacionales<sup>1</sup> de interés social, que permitan a las entidades intermediarias calificar estos proyectos.

En el caso de la construcción de vivienda, en terreno propio, se deberán establecer los parámetros mínimos aceptables de construcción, según el monto del subsidio establecido.

La participación de los ejecutores deberá ser con previa aprobación de los beneficiarios. Para el efecto, estos podrán organizarse en Comités de Vivienda y después de haber obtenido la aprobación del subsidio, escoger entre las opciones que los primeros les presenten.

### **Promover y divulgar el Sistema Financiero Integrado /FOGUAVI**

- Se debe promover el sistema FOGUAVI para darlo a conocer a todos aquellos actores relacionados al mercado de vivienda, especialmente en el sector financiero. De esta manera, se puede ampliar la disponibilidad de obtención de financiamiento complementario al subsidio a la vivienda popular.
- Adicionalmente, se debe dar a conocer FOGUAVI a todas aquellas instituciones nacionales e internacionales que pudieran estar dispuestas a otorgar financiamiento para subsidios.
- Así como es importante mantener motivado e informado al sector financiero, también lo es con los promotores y desarrolladores así como con los usuarios beneficiarios, para que todos cumplan con la normativa establecida en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Sistema Financiero Integrado y que las entidades intermediarias aprobadas tengan criterios de supervisión de la calidad de urbanizaciones y viviendas, contratando empresas o personas calificadas.

### **Mantener la focalización y la buena calificación de proyectos**

- Es recomendable que para concluir la etapa 1998-1999 se focalicen los subsidios en la adquisición y mejoramiento de vivienda y no de lotes, ya que la experiencia de estos últimos años muestra que estos no resuelven efectivamente la necesidad de una vivienda formal para las familias. La excepción de subsidios para lotes la constituyen los casos de reubicación de familias en situación de alto riesgo y en legalizaciones, de acuerdo con la legislación vigente.
- Es necesario que FOGUAVI fortalezca su capacidad para verificar la calidad de la vivienda que se adquirirá, ya que se han dado casos de lotificaciones con problemas como falta de servicios, dificultad de acceso, etc.

---

<sup>1</sup> Soluciones habitacionales definidas en el Artículo 30 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, Decreto 120-96, modificado en el Decreto No 74-97.

- Es necesario establecer parámetros estandarizados para los avalúos y presupuestos de soluciones habitacionales.
- Debe generalizarse el uso de la fianza por parte del constructor para los casos que reciban el aporte y/o los enganches.
- Los subsidios para mejoras deben ser entregados parcialmente con supervisión de la inversión.
- Deben revisarse las normas mínimas de calidad de las soluciones habitacionales, idealmente para que sean adoptadas a nivel nacional.
- Deben revisarse las escrituras de fideicomisos y los contratos administrativos, de tal manera que todas las entidades intermediarias aprobadas puedan realizar su trabajo bajo reglas claras.
- Se propone la integración de un “Comité Técnico” ad honorem que apoye la administración de FOGUAVI y a su Junta Directiva.
- Sin estos elementos, el instrumento no sería totalmente eficaz ya que el fin último es el de facilitar a las familias de escasos recursos el acceso a vivienda en condiciones adecuadas.

#### **Claridad en requisitos y en aplicación.**

Como un apoyo a la promoción de FOGUAVI, debe darse a conocer de una manera clara y concisa los requisitos que cada uno de los actores involucrados debe cumplir para acceder al subsidio. En la medida que se cumpla con las reglas de aplicación de los subsidios, el proceso será más transparente y fluido.

De vital importancia es la obligatoriedad de los beneficiarios con subsidio para adquirir lote, de trasladarse a vivir al inmueble adquirido.

Asimismo, debe cumplirse el requisito del aporte por parte del beneficiario. Si no se cumple esto, en lugar de subsidiar la demanda por soluciones habitacionales se termina subsidiando la oferta.

La estabilidad en los requisitos y procedimientos son un elemento clave para mejorar el servicio y la imagen del FOGUAVI.

Otro factor que contribuiría a la transparencia es la publicación de cualquier cambio que se dé en la normativa para el otorgamiento de subsidios.



### **Base de datos y centro de información.**

Para que los subsidios se focalicen en la población que no genera ingresos suficientes para acceder a una vivienda, es necesario un sistema de información claro, transparente y equitativo de selección de beneficiarios.

Debe fortalecerse la base de datos que contenga toda aquella información relativa al programa de subsidios, la cual a través de un centro de información pueda dar a los actores del sector todos los cambios ocurridos en lo que respecta a nuevas medidas, disponibilidad de fondos, calificación de beneficiarios, etc.

#### **2.6.1.g Base de información sectorial, confiable y especializada, sobre la vivienda**

Debe elaborarse una base de información, a partir de estudios e investigaciones, ya que uno de los instrumentos principales para la planificación, dimensionamiento y ejecución de programas propios del sector habitacional es la información confiable, actualizada y oportuna, para poder así conocer el conjunto de problemas, sus relaciones y causas principales y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

#### **2.6.1.h Cooperación internacional**

Deben definirse las acciones coherentes e integrales para solicitar a los cooperantes internacionales apoyo en el fortalecimiento institucional, técnico y financiero, para apoyar los esfuerzos nacionales en el sector, formulando para ello proyectos que obedezcan las directrices de los respectivos organismos. Debe tomarse en cuenta que el interlocutor con la cooperación internacional es el CIV, como ente rector del sector.

## **3. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA**

Deberá garantizarse que, en materia de financiamiento, se fortalezca un sistema financiero para la vivienda que permita el acceso al crédito a los diferentes estratos de la demanda de acuerdo a sus características socioeconómicas, con prioridad a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

### **3.1 Factores condicionantes**

#### **Modernización del sistema financiero**

Se debe aumentar su grado de transparencia, para fortalecer su solidez y solvencia, competitividad y eficiencia. Esta modernización debe incluir el cumplimiento de las normas internacionales sobre requerimientos de capital, el manejo contable y la recuperación de la cartera.

Debe tenerse una política financiera del Estado (fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia) que propicie una reducción sostenible de las tasas de interés en el largo plazo.

Se fortalecerá el mercado secundario de hipotecas, mediante la aplicación de una reforma al sistema de los fondos previsionales que coadyuvan al mercado de capitales de largo plazo.

Deberá permitirse que la banca comercial pueda invertir en fideicomisos con instrumentos como cédulas, efectivo, bienes, etc.

Se fortalecerá la operación de Entidades Aprobadas no Tradicionales a través de una revisión a la legislación bancaria.

Se facilitará el establecimiento de reconocidas instituciones calificadoras internacionales de crédito para el buen funcionamiento de las operaciones bursátiles, garantizando el retorno de los inversionistas.

### **Flexibilización de los sistemas de repago de créditos**

Debido a la alta sensibilidad de los usuarios del crédito hacia el monto de las cuotas que deben pagar por los créditos que se les otorgan, es importante buscar nuevas modalidades de repago y fortalecer las existentes, que permitan que las cuotas varíen en rangos muy reducidos.

### **Tasas de interés accesibles al sector**

Al reducirse las tasas de interés en el mercado puede esperarse una reactivación de la construcción de la vivienda, basada en un mayor número de demandantes de crédito que pueden cubrir el costo de pagar su deuda, según el nivel de sus ingresos, teniendo dentro de los mismos asignado un porcentaje para cubrir el costo de su vivienda.

## **3.2 Fuentes de financiamiento**

Deben cumplirse los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz en materia de financiamiento, destinando el 1.5% de los ingresos tributarios para vivienda, como aporte del Estado.

Se reglamentará el Decreto 81-2000, "Ley de Recaudación del Cemento", para garantizar la recaudación y traslado adecuado hacia el ente rector de la vivienda, de los fondos provenientes del impuesto a la distribución del cemento.(Q. 1.50/por saco de cemento), como aporte de iniciativa privada.

Los fondos mensuales que percibe el UDEVIPO como parte de la liquidación del Banco Nacional de la Vivienda, serán trasladados de forma inmediata al FOGUAVI para que sean aplicados a los subsidios.

Se mantendrá estrecha relación con los organismos financieros multilaterales y bilaterales, para apoyar la PNVAH.

Se promoverá la cultura del ahorro de largo plazo a todo nivel social y se crearán los mecanismos que lo incentiven, incluyendo la captación de los fondos provenientes de las remesas familiares enviadas principalmente desde los Estados Unidos de América.

Se fortalecerá el mercado secundario de hipotecas afianzadas o aseguradas, implementando la modernización de los fondos previsionales que apoyan al mercado secundario con capitales de largo plazo.

### **3.2.1 Mercado habitacional -Segmentación de la demanda-**

Deberá segmentarse la demanda para romper la generalidad (dando atención especial a los sectores de la población en situación de pobreza y extrema pobreza), mediante una adecuada identificación, cuantificación y caracterización de los diferentes sectores económicos de la población, demandantes o beneficiarios (de acuerdo a su capacidad adquisitiva) directos, de crédito para vivienda.

### **3.2.2 Inversión**

Debe incentivarse la amplia participación de inversionistas privados, para asegurar la complementariedad con la inversión pública en vivienda. Deberá evaluarse la implementación de mecanismos que disminuyan el riesgo cambiario del inversionista extranjero.

Se buscarán mecanismos e incentivos para que los bancos privados, ONG's y cooperativas, destinen un porcentaje de sus recursos a préstamos hipotecarios y micro créditos para el mejoramiento de la vivienda, tomando en cuenta que las cuotas y plazo del crédito se ajusten a la capacidad de pago de las familias.

Se buscará ampliar la disponibilidad de recursos financieros de los bancos, ONG's y cooperativas para financiar vivienda.

### **3.2.3 Financiamiento externo**

Se promoverá la captación de financiamiento externo en condiciones compatibles con la PNVAH, en apoyo al crédito habitacional.

### **3.2.4 Mercado de capitales**

Se fortalecerá el mercado de capitales por medio de las operaciones bursátiles.

### **3.2.5 Participación de la banca privada nacional.**

Se fortalecerá la participación de la banca privada nacional por medio de créditos hipotecarios asegurados.

## **3.3 Financiamiento convencional**

### **3.3.1 Promoción del mercado secundario, a través de la titularización de activos hipotecarios afianzados o asegurados**

Se fortalecerán y harán operativos los fideicomisos actualmente existentes, los constituidos por FHA y FOGUAVI, el fideicomiso "Fondo Hipotecario para la Vivienda"

constituido con el BCIE y fideicomisos privados existentes para acelerar la disponibilidad de recursos para la vivienda.

Para lo anterior, se requiere un entorno macroeconómico estable y de legislación moderna, segura y técnicamente elaborada relacionada con la emisión, negociación, calificación, garantías y otros aspectos vinculados con la comercialización de los títulos valores representativos de crédito habitacional, a través de fideicomisos u otros vehículos apropiados de inversión.

### **3.3.2 Dinamizar la actividad de las administradoras de cartera hipotecaria**

Se fortalecerá la especialización de funciones en el sector financiero y se ampliará la colocación de créditos. Estas empresas, además de sus operaciones propias, podrán administrar carteras de terceros mediante actividades tales como: identificar clientes, procesar solicitudes, evaluar sujetos de crédito, prestar servicios jurídicos y administrativos vinculados a la emisión de la cédula. Se debe establecer la supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos a las actividades de estas entidades no tradicionales, surgidas al amparo de la Ley Especial del FHA.

### **3.3.3 Fomentar la inversión en instrumentos financieros “calificados”**

Para esto se promoverá el uso de servicios de “calificación” de valores, cédulas y otros títulos hipotecarios, carteras, etc. La calificación se realizará por entidades ampliamente reconocidas, con experiencia y especialización, lo que previene que los inversionistas sean sorprendidos por ofertas que no tengan la solidez y garantía suficiente, complementándose con la divulgación de la información de una manera clara, concreta, transparente y regulada.

### **3.3.4 Apoyo financiero a instituciones especializadas en vivienda**

Se apoyará financieramente, mediante contratos de administración de recursos, a las instituciones especializadas en vivienda, como lo son las federaciones de cooperativas y otros entes especializados en vivienda, en tanto estos tengan responsabilidad y capacidad fehaciente de aplicar recursos y sujetarse a las normas del FOGUAVI.

### **3.3.5 Sistema de pensiones**

Se evaluará la utilización de los fondos previsionales que, por estar constituidos con recursos de largo plazo, pueden proveer al sector de un flujo de fondos continuo, que permita el financiamiento de soluciones habitacionales a mediano y largo plazo, de acuerdo con la capacidad de pago de los usuarios, con la seguridad y rentabilidad adecuadas de los títulos de inversión.

Se requiere de modificaciones en los sistemas de previsión públicos y privados que permitan y faciliten el financiamiento de actividades productivas de largo plazo, como es el caso del financiamiento habitacional. Se requiere también hacer estudios para determinar la magnitud de los fondos y los porcentajes de inversión más adecuados para no comprometer los fondos de prestaciones.

Debe evaluarse la apertura en la legislación respectiva, para que existan más actores que fomenten el ahorro interno, evitando los monopolios. Para que la modernización del sistema de pensiones sea posible, el cambio propuesto tiene, necesariamente, que tomar en cuenta los intereses de los cotizantes:

- a) Obtener los mejores rendimientos posibles.
- b) Seguridad, certeza y transparencia.
- c) Mantener o incrementar el valor de sus aportes, que deberán ser devueltos en anualidades al momento de su retiro.

### **3.4 Financiamiento no convencional**

#### **3.4.1 Participación de instituciones no bancarias (ONG´s y Cooperativas)**

Se incentivará la participación, como entidades intermediarias, de instituciones cooperativas y organizaciones no gubernamentales que cuenten con una estructura de mayor cobertura y accesibilidad a los estratos de menores ingresos de la población en todo el país, con la debida supervisión técnica y auditoría financiera, que garantice la adecuada y correcta inversión de los recursos de subsidios, de acuerdo a los reglamentos vigentes.

#### **3.4.2 Mecanismos financieros no bancarios**

Se establecerán mecanismos financieros innovadores o formas creativas no tradicionales y flexibles, que permitan beneficiar a los sectores de menores ingresos y el sector informal, tales como: micro créditos, fondos rotativos, garantías flexibles, créditos sucesivos en pequeños montos y a corto plazo (conforme se hacen mejoras y ampliaciones a la vivienda), depósitos semanales (para "reunir la mensualidad" o para el enganche), que contribuyan a ampliar el plazo de los créditos, mejorar las garantías y movilizar recursos adicionales para financiar el mejoramiento y la ampliación de la vivienda.

#### **3.4.3 Aumentar el préstamo hipotecario para viviendas a familias de bajos ingresos**

Se facilitará el acceso a una vivienda adecuada a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

#### **3.4.4 Sistema Financiero Integrado**

Se utilizará el Sistema Financiero Integrado como mecanismo para facilitar el acceso a una vivienda adecuada a los sectores de menores ingresos en situación de pobreza y extrema pobreza, con sus componentes complementarios siguientes: aporte previo del beneficiario, subsidio directo otorgado por el Estado y préstamo en condiciones de mercado.

### **3.5 Subsidio directo**

El subsidio directo es el aporte otorgado en forma directa por el Estado por una sola vez, no reembolsable y destinado a crear la capacidad de compra o mejoramiento cualitativo de una solución habitacional de las familias en situación de pobreza, extrema pobreza y grupos vulnerables.

#### **3.5.1 Factores condicionantes**

##### **Asignación de recursos para subsidios**

Se fortalecerá el compromiso de asignación de recursos para subsidios de parte del Estado. El elevado déficit habitacional actual constituye suficiente razón para ello pero, además, hay que agregar que los Acuerdos de Paz firmados en 1997 entre el Gobierno y la URNG, incluyeron el compromiso de destinar como mínimo el 1.5% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional al sector vivienda. Además, deben considerarse los recursos aportados por el sector privado, donantes e instituciones financieras internacionales.

##### **Transparencia en el manejo de los fondos asignados**

Deben establecerse mecanismos de supervisión y de fiscalización con participación de los beneficiarios, que permitan tener transparencia sobre el manejo de los fondos.

#### **3.5.2 Racionalización y focalización del subsidio**

Se priorizará la asignación de subsidios colectivos sobre individuales y se reestablecerá el equilibrio entre los subsidios dirigidos hacia las viviendas existentes y los dirigidos a nuevas viviendas (de acuerdo a la distribución del déficit habitacional), por medio del traslado de fondos de subsidio al mejoramiento de infraestructura básica y a la disminución de riesgo ambiental, en asentamientos humanos precarios. Es recomendable que los recursos para mejoramiento de infraestructura básica y disminución de riesgo ambiental sean distribuidos como adjudicaciones comunitarias, en lo posible en coordinación y apoyo a proyectos municipales, que puedan ser utilizadas solamente en común y no como adjudicaciones individuales que podrían ser usados para la construcción y mejoramiento de viviendas individuales.

Para hacer eficaz el sistema y hacer buen uso de los fondos públicos, el subsidio debe otorgarse únicamente en los casos de familias que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza, por lo que es necesario fortalecer la capacidad de FOGUAVI para que cumpla a cabalidad con lo reglamentado.

Debe fortalecerse que la sociedad civil y las organizaciones comunitarias apoyen la priorización de la asignación de los subsidios y que la Ventanilla Social establecida en cada entidad intermediaria califique los expedientes derivados de dicha priorización.

### **3.5.3 Disponibilidad de recursos a las entidades intermediarias aprobadas**

Se priorizará la entrega de recursos a aquellas entidades intermediarias que cumplan con los requisitos aprobados por el FOGUAVI, que se comprometan a otorgar financiamiento complementario al aporte de las familias, que presenten y sean aprobados proyectos eficientes, viables e integrales y que aporten otros recursos complementarios para mejoras, no condicionadas al subsidio.

Debe equilibrarse la asignación de subsidios entre programas dedicados a aumentar la oferta de nuevas viviendas y programas dedicados a mejorar el inventario de vivienda existente. 3.6 Las inversiones sociales del gobierno

Se promoverá la coordinación con los fondos sociales de gobierno, a efecto de lograr desarrollar acciones conjuntas con el sector vivienda, para realizar inversiones que contribuyan a reducir el déficit cualitativo, principalmente en la dotación de servicios básicos y mejoramiento de vivienda rural así como de los asentamientos precarios urbanos.

### **3.7 Las inversiones municipales**

Se incentivará a las municipalidades para que las inversiones municipales sean coordinadas con el sector vivienda y bs fondos sociales, en la contribución a la reducción del déficit cualitativo mediante el mejoramiento de los servicios básicos; y en el caso de vivienda nueva, facilitando procesos indicativos de crecimiento urbano a través de inversiones en dotación de servicios básicos, mejoramiento de accesos e impulsando la prestación de servicios de transporte público.

## **4. PRODUCCIÓN DE VIVIENDA**

### **4.1 El entorno**

#### **4.1.1 Desarrollo urbano<sup>1</sup>**

El desarrollo urbano de los centros poblados del país es parte importante de la PNVAH, por lo que se considera en forma integral la planificación y el desarrollo urbano que incluyen, además, el manejo sostenible de los recursos naturales, la reducción de desastres y la protección del patrimonio histórico cultural. Lo anterior requiere reformar y fortalecer el marco regulatorio a nivel local, como instrumento base para la planificación y desarrollo urbano y su aplicación, tomando en cuenta la protección de los recursos naturales y culturales, así como la reducción de desastres.

---

<sup>1</sup> El término "urbano" se utiliza para definir los centros poblados concentrados que cumplen con las siguientes características (o algunas de ellas): los lugares poblados que tienen la categoría de Ciudad, Villa o Pueblo; son cabeceras municipales; cuentan con más de 2,000 habitantes; se han conurbado y cuentan con infraestructura básica; cuentan con infraestructura básica como carreteras, agua, drenajes, electricidad, telecomunicaciones y equipamiento comunitario.

## • Factores condicionantes

### Descentralización

La política de descentralización debe contemplar, en el tema del territorio, el factor migración campo-ciudad y sobre todo hacia el área metropolitana de Guatemala (AMG), como una situación que debe desestimularse y fortalecer a las municipalidades en su capacidad de gestión y financiera. Por lo anterior es importante descentralizar y transferir recursos técnicos y financieros a las municipalidades, para mejorar su capacidad para preparar y ejecutar sus planes de desarrollo urbano y habitacional.

### Ordenamiento territorial

Es indispensable contar con un ordenamiento territorial, como expresión física y geográfica de la estrategia de desarrollo sostenible del país, que reestructure el sistema funcional de los centros poblados y defina sistemas ambientales por medio de una zonificación que armonice los aspectos ecológicos con los sociales, culturales, económicos y políticos, definiendo usos específicos para cada área territorial y patrones de densidad en las áreas urbanas, con base en la identificación de potencialidades, limitaciones de los ecosistemas naturales y condiciones de vulnerabilidad del territorio a desastres naturales, para las diferentes formas de intervención humana. En el ámbito municipal es importante promover el ordenamiento territorial de sus jurisdicciones y los planes de desarrollo habitacional, siendo un requisito previo el apoyo a la elaboración y mantenimiento del catastro municipal.

### Desarrollo de ciudades intermedias

Dentro del proceso de descentralización y para lograr un equilibrio en el sistema urbano nacional, es importante la promoción del desarrollo sostenible de centros urbanos del país que ejercen influencia sobre porciones significativas del territorio nacional, así como áreas urbanas que prestan servicios a las comunidades vecinas y otros centros urbanos, como cabeceras departamentales.

### Atención de los asentamientos precarios urbanos

Es imprescindible la atención prioritaria e integral de los asentamientos precarios en temas de regulación, ordenamiento, reducción de vulnerabilidad y riesgos ambientales así como adecuación al entorno. Los asentamientos precarios comprenden aquellos donde habitan los estratos populares de la sociedad, cuyos ingresos no son suficientes para alcanzar la canasta básica. Estos asentamientos resultan precarios porque son deficitarios de servicios públicos como agua potable, drenajes, iluminación en las calles, acceso a centros de salud y escuelas, etc. Sus viviendas son construidas con materiales poco duraderos, generalmente ubicadas en terrenos de alta vulnerabilidad y riesgo, cuya propiedad con frecuencia no pertenece legalmente a los ocupantes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> UNICEF, SEGEPLAN, CRITERIO. *Caracterización de las áreas precarias de la ciudad de Guatemala*, p. 10.



#### **4.1.2 Mejoramiento del hábitat urbano y rural**

En el ámbito nacional, es necesario mejorar el hábitat por medio del mejoramiento de la calidad de las viviendas, infraestructura y equipamiento comunitario en los centros poblados (urbanos y rurales) del país, tomando en cuenta los factores de riesgo ambiental, derechos de propiedad e identidad local. Debe asegurarse que la provisión de infraestructura preceda el desarrollo y crecimiento de los centros poblados.

#### **4.1.3 Reducción de riesgos**

Debe analizarse el riesgo ambiental y proponer medidas de mitigación en los asentamientos humanos, principalmente en los precarios.

Se favorecerá la prevención y reducción de desastres, por medio de normas de construcción que garanticen la menor vulnerabilidad posible a los desastres, y que establezcan un adecuado control de calidad en los materiales y sistemas constructivos.

Se propiciará y fortalecerá la organización social en su capacidad de respuesta al riesgo ambiental.

### **4.2 Los servicios**

Se orientarán los procesos de desarrollo urbano hacia el mejoramiento de la infraestructura, dotando de servicios básicos y equipamiento a todos los conjuntos habitacionales y viviendas individuales, en un entorno saludable, ordenado y funcional.

Se priorizará la implementación de servicios básicos y equipamiento en todas las viviendas pobres del país, especialmente en el área rural y asentamientos precarios urbanos.

Se revisará la normatividad urbana en materia de infraestructura y servicios, permitiendo flexibilidad a los desarrolladores y propietarios en el diseño y ejecución de los mismos, sin descuidar la calidad constructiva y manteniendo un entorno armónico y saludable.

Se impulsarán programas de vivienda que incluyan infraestructura y servicios básicos en el ámbito comunitario, tales como: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, eliminación de desechos (basura), vías de acceso, transporte, equipamiento urbano, parques, instalaciones comunitarias, etc.

Se reformulará la regulación municipal en la dotación de servicios básicos y equipamientos comunitarios, dentro de un marco ambiental adecuado, evitando riesgos y desastres.

Se promoverá en el ámbito municipal los sistemas progresivos de dotación de servicios básicos, ya que estos resultan más accesibles a familias de escasos recursos. Se enfatizará en la participación comunitaria así como la auto construcción y ayuda mutua, involucrándolos decididamente en sus proyectos.

Se crearán programas y se asignarán fondos específicos que contemplen subsidios para el mejoramiento de infraestructura básica y la previsión de riesgos y desastres ambientales, especialmente en asentamientos humanos precarios.

Se promoverá el uso de tecnología local apropiada en la implementación de infraestructura y servicios básicos, sin desmerecer la calidad y seguridad de los materiales a utilizar.

### **4.3 Sistemas eficientes de transporte público y privado**

Debe asegurarse el funcionamiento eficiente del transporte público, urbano y extraurbano, es un condicionante importante dentro de la Política de Desarrollo Urbano y la PNVAH en general, debido a que el transporte forma parte del costo de la vivienda. También es importante ejercer un efectivo control de las emisiones del parque automotor.

### **4.4 La vivienda**

La oferta de soluciones habitacionales debe enfocarse, tanto desde el punto de vista de la producción de vivienda (mercado habitacional) para los distintos sectores de la población, en especial a los comprendidos en situación de pobreza o pobreza extrema, como desde el punto de vista social, por medio del cual las soluciones habitacionales que se producen aseguren una adecuada calidad de vida a las familias (demanda potencial).

#### **4.4.1 Factores condicionantes**

##### **Materiales de construcción**

Es necesaria la actualización y aplicación de normas y estándares internacionales sobre la calidad de los materiales de construcción que se utilizan en la producción de vivienda, para que de esta forma se contribuya a la adecuada seguridad y calidad que debe caracterizar a las viviendas. Sobre este tema se debe asegurar también la aplicación de normas antimonopolio en la producción de materiales de construcción, de conformidad con el artículo 130 de la Constitución de la República.

Para el uso de tecnología local o apropiada, se debe generar una normativa que asegure la calidad y seguridad de los materiales producidos.

#### **4.4.2 Tecnología de la construcción**

Se creará un banco de estudios relativos a la producción de vivienda y se reunirán los que se produzcan, a efecto de fortalecer y agrupar la información técnica respectiva.

Se fortalecerá la investigación sobre tecnologías para la construcción de viviendas, en cooperación con los centros de investigación del país especializados en dicho campo, sobre todo los pertenecientes a las universidades del país. Se fortalecerá la seguridad

en la aplicación de los sistemas constructivos por medio de los laboratorios que estén involucrados en procesos de estudios tecnológicos del sector vivienda.

Se propiciará la aprobación y aplicación del Código de Construcción Sismo-resistente

Se apoyará la investigación de tecnologías constructivas que apoyen el desarrollo y uso de tecnología apropiada y materiales locales para la construcción y al mismo tiempo, ayuden a la capacitación de productores locales en nuevas tecnologías, a la administración eficiente de la construcción y a la capacitación y especialización de la mano de obra.

#### **4.4.3 Mercado habitacional**

El precio y accesibilidad a una vivienda está determinada por el funcionamiento de este mercado, que a su vez está afectado por condicionantes legales e institucionales así como por las políticas existentes que aseguren que este mercado funcione para los diferentes sectores de la población, en especial a los que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza.

##### **4.4.3.a Oferta**

Se promoverá el incremento de la oferta habitacional que contribuya a mejorar el acceso a soluciones habitacionales en propiedad, en arrendamiento con opción a compra o en arrendamiento a los sectores de la población en situación de pobreza o extrema pobreza. Se crearán mecanismos que incentiven la producción de vivienda para este segmento del mercado.

##### **4.4.3.b Vivienda en alquiler con opción de compra**

Se impulsará un programa que proporcione la vivienda en alquiler como alternativa, principalmente en centros urbanos, como el área metropolitana de Guatemala (AMG), donde el alto costo y poca disponibilidad de tierra adecuada para desarrollos habitacionales populares, limita la generación de una oferta adecuada para la población de escasos recursos. De esta forma se estaría incentivando también la densificación de la ciudad, mediante la construcción de vivienda en altura.

#### **4.4.4 Producción de vivienda urbana y rural**

Las soluciones habitacionales, tecnológicamente adecuadas, tendrán validez si se toman en cuenta los niveles: ambiental, regional, fisiográfico, constructivo-normativo y étnico-cultural. En tal sentido, los niveles anteriores se tomarán en cuenta en el diseño de una solución habitacional.

De esta forma, se evitará caer nuevamente en la equivocada generalización de tipologías de soluciones habitacionales, no adecuadas a cada realidad social. Debe hacerse énfasis en la participación comunitaria, la autoconstrucción y ayuda mutua.

- **Vivienda urbana**

Debe incentivarse la optimización del uso del suelo en las principales áreas urbanas del país, identificando proyectos de alta densidad que optimicen la infraestructura básica existente, enmarcada en un plan de uso y desarrollo urbano. Debe generarse la aplicación de tecnologías para agilizar los procesos constructivos, racionalizar el uso de los materiales de construcción y reducir el costo de las soluciones.

- **Vivienda rural**

Se impulsará la producción de viviendas con base en la utilización de tecnología apropiada y diseños adecuados, que respondan a las distintas características de las comunidades del área rural. Debe buscarse que el diseño y construcción de los proyectos habitacionales se enriquezca de conocimientos occidentales y conocimientos indígenas, la utilización tanto de materiales de la comunidad como materiales importados, así como en la búsqueda de nuevas técnicas de construcción con la participación de los beneficiarios, para garantizar edificaciones seguras y armónicas con el entorno de la comunidad.

Debido a la magnitud del problema habitacional en el país y porque en las áreas rurales se dan los mayores déficit de dotación de servicios básicos, debe tomarse en cuenta que el enfoque del problema debe hacerse en forma integral, para lo cual es básico generar alianzas con otros fondos y programas de desarrollo en el área rural.

#### **4.4.5 Mejoramiento habitacional**

Se apoyará el mejoramiento de la calidad de vida de las familias y del país en general, por medio del mejoramiento de la infraestructura y la disminución del riesgo ambiental en comunidades, principalmente las generadas informalmente en asentamientos precarios. Se deben tomar en cuenta dos áreas de acción, una para las áreas urbanas y otra para las áreas rurales; en el caso del área urbana, debe hacerse énfasis en que la expansión sistemática de redes de infraestructura dentro de los límites urbanos debe ser planeada, financiada y ejecutada como una condición previa básica del control de crecimiento y para asegurar una cantidad adecuada de oferta de terrenos residenciales, a precios razonables en los años próximos. Para todo lo anterior, debe tomarse en cuenta que se deben priorizar las acciones comunales sobre las acciones individuales.

#### **4.5 Acceso a la tierra**

La política de acceso a la tierra habitacional se basa en dos temas fundamentales: (i) la tenencia de la tierra y (ii) el mercado de tierras. Mediante estos dos componentes, todos los actores involucrados en el tema y principalmente el gobierno, a través de su papel facilitador y regulador, facilitaran el acceso a la tierra para vivienda a todos los sectores de la población, en especial a los sectores más vulnerables.

## **Objetivo**

Propiciar el acceso y legalización de la tenencia de la tierra con vocación habitacional, a las familias guatemaltecas con prioridad a los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza.

### **4.5.1 Factores condicionantes**

#### **Registro de la tierra**

Es importante la modernización y descentralización del Registro de la Propiedad Inmueble, como establece la Constitución de la República, como instrumento facilitador en el proceso de transferencia de los derechos de propiedad de la tierra entre dos partes y para la provisión de información sobre la tierra, en general.

Es necesario continuar y fortalecer el Catastro Nacional.

La responsabilidad de la legalización de tierras del estado con vocación habitacional, debe ser potestad del ente rector de la vivienda.

#### **Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI)**

Una acción urgente es la reforma al IUSI, en la que se contemple la progresividad del impuesto, donde la base imponible para inmuebles urbanos sea la sumatoria del cálculo del impuesto del terreno y la construcción (sobre su valor real) que se determinará de acuerdo a: categoría de la municipalidad con relación al nivel de servicios básicos como, agua, drenajes, electricidad e infraestructura vial y tipo de construcción (materiales, estructura, acabados).

### **4.5.2 Política de tierra urbana**

Debe reformarse la intervención del gobierno en el funcionamiento del mercado de la tierra, mediante la definición de una política de tierra urbana que responda a las necesidades de los distintos sectores socioeconómicos de la población, principalmente los que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Esto requiere de un firme compromiso político, una cooperación entre los gobiernos central y local, coordinados por el ente rector, que permita desarrollar una reforma eficaz al marco institucional, regulatorio, legal y fiscal.

### **4.5.3 Tenencia de la tierra**

El aumento de la seguridad en la tenencia es la clave, tanto para la disminución del hacinamiento en asentamientos precarios, como para asegurar que la tierra y las viviendas en estas áreas puedan ser transferidas a las familias que las ocupan, para que puedan ser utilizadas para créditos colaterales.

#### **4.5.3.a Legalización de la tierra**

La legalización de la tierra estará comprendida dentro de un proceso de regularización, entendido como un proceso que incluye la legalización junto con alguna reestructuración necesaria de uso de terreno, así como el mejoramiento de las comunidades.

Se desarrollará un sistema claro, definido, estable, justo y expedito y se introducirá la legislación necesaria que simplifique la transferencia sobre la propiedad de la tierra para fines habitacionales, a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que hayan ocupado, hasta cuando la ley lo permita, terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la nación, de las municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas. En caso de terrenos privados, la legalización procederá siempre y cuando exista un acuerdo previo entre el propietario de la tierra y sus ocupantes. En el caso de propiedad pública, la legalización se llevará a cabo de acuerdo con la legislación vigente. No se incluirán dentro de los procesos de legalización de la tierra a los ocupantes ilegales de la propiedad privada.

Para la atención inmediata de la inseguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda en asentamientos precarios, será necesario poner en marcha el Programa de Consolidación Legal y Física de Asentamientos Precarios. A través de su Componente de Regularización y Legalización de Inmuebles, este Programa busca legalizar la tenencia de la tierra por medio de un documento de inscripción aceptado por el Registro de la Propiedad o bien por escritura pública. Para ello la Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO), del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, requerirá disponer de instrumentos legales que permitan la adjudicación, venta y escrituración de terrenos ocupados inscritos a favor del Estado, hacia los sectores de población de menores ingresos.

#### **4.5.3.b Reubicación**

La reubicación debe estar contemplada dentro de la política de legalización de la tierra, para las familias que serán trasladadas de las áreas clasificadas como de exclusión, por alto riesgo, hacia terrenos con servicios básicos localizados adecuadamente respecto a los equipamientos y fuentes de empleo.

#### **4.5.4 Mercado de tierras**

La operación de los mercados urbanos debería estar basada en un proceso por medio del cual, la tierra se hiciera disponible a la población urbana en los lugares apropiados, en volúmenes suficientes y con seguridad sobre la tenencia. El papel del gobierno sería el de apoyar y facilitar la oferta y el desarrollo de la tierra, para asegurar que la demanda fuera satisfecha en forma rápida y a precios accesibles.

#### **4.5.5 Mercado de la tierra para los pobres**

Se incentivará y facilitará la apertura de un mercado legal de la tierra para los sectores de la población en situación de pobreza y extrema pobreza. Esto debe hacerse partiendo del hecho que la experiencia ha demostrado que los sistemas progresivos de dotación de servicios básicos, resultan más accesibles a las familias de más bajos ingresos.

### **5. MONITOREO Y SEGUIMIENTO**

Con el propósito de crear una cultura de mejoramiento permanente de la producción y mejora de vivienda, se deberá establecer un sistema de monitoreo y seguimiento de proyectos en donde pueda obtenerse la siguiente información:

- a) Comportamiento del déficit habitacional por períodos definidos, en cuanto a déficit cuantitativo y cualitativo, así como comportamiento según estratificación de la demanda, cobertura geográfica e inversiones.
- b) Contribuciones del sector al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- c) Calidad de la inversión a través de los años.
- d) Problemas detectados en cuanto a diseños, formas de ejecución, operación y mantenimiento, capacitación a los usuarios, entre otros.
- e) Participación de los diferentes actores del sector en cuanto a producción, cobertura geográfica e inversiones.

Para poder cumplir con esta actividad, el Viceministerio de Vivienda deberá elaborar una estrategia de monitoreo, construcción de línea base, diseño de instrumentos, y definición de mecanismos de recolección de información, así como identificar a los responsables en aportar información. Se establecerán los mecanismos para la delegación a empresas consultoras del monitoreo, seguimiento y evaluación antes descrito.

### **6. ACUERDO GUBERNATIVO 163-2004**



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Secretaría General

Registro de Decretos y Resoluciones

Fecha de Ingreso: 9 JUN. 2004

Libro P Folio 89 3V

Carilla

1262

ACUERDO GUBERNATIVO No. 163 - 2004

Guatemala, - 9 JUN. 2004

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

CONSIDERANDO:

Que conforme los principios de justicia social que rigen la Constitución Política de la República de Guatemala y las obligaciones fundamentales del Estado se debe promover el mejoramiento de vida de la población que carece de vivienda adecuada, así como dotarla de los recursos necesarios a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas en pobreza y extrema pobreza, cuenten con una solución habitacional en propiedad,

CONSIDERANDO:

Que el acceso a una vivienda digna, es un Derecho Humano fundamental al que tiene derecho toda la población y cuyo desarrollo integral es necesario para el crecimiento económico del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares que a la fecha carecen de la misma,

CONSIDERANDO:

Que para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de vivienda para la población, se requiere implementar una POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS que contenga los principios y directrices necesarios para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales en forma integral y congruente con los planes socioeconómicos del país, orientada básicamente a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza que habita en zonas precarias y de alto riesgo; y, a aquella población que aunque vive en condiciones de pobreza tiene cierta capacidad de ahorro y que con el apoyo del Estado pueda encontrar una solución habitacional o mejora de la vivienda ya adquirida.

POR TANTO:







1262

En ejercicio de las funciones que le confiere los artículos 182, 183 literales a), e), m), de la Constitución Política de la República de Guatemala, 16 y 17 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 del Congreso de la República) y en lo que para el efecto establecen los artículos 2 y 3 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, 1, 2, y 3 del Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos; y el artículo 3º del Acuerdo Gubernativo 608-93 de fecha 25 de octubre de 1993.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

ACUERDA:

Artículo 1. Se aprueban como principios rectores que conforman la POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS, aquellas directrices que rigen la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales cuyo objetivo principal es el de establecer las bases que permitan en forma sostenida, a corto y mediano plazo, elevar la calidad de vida de la población de escasos recursos económicos que carece de vivienda adecuada, con prioridad a aquellas familias que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza.

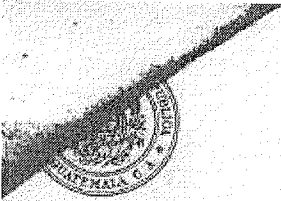
La POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS es una política pública y se encuentra sustentada bajo los principios básicos de:

- i) EQUIDAD SOCIAL.
- ii) INTEGRALIDAD.
- iii) DESARROLLO SOSTENIBLE; Y.
- iv) PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 2. LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS es de alcance nacional e involucra a todas las instituciones relacionadas con el sector vivienda, propiciando el acceso a una vivienda adecuada a través del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero, tecnológico y normativo que rige al sector; con la participación del gobierno central, municipalidades, la población organizada, los organismos no gubernamentales, sector empresarial y la cooperación internacional.

Artículo 3. El presente acuerdo, entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América, órgano oficial del Estado.





1262

COMUNIQUESE,

*Oscar Berger*  
OSCAR BERGER



*Eduardo Stein Barillas*

EDUARDO STEIN BARRILAS  
Vicepresidente de la República

*Manuel Arturo Soto Aguirre*

MANUEL ARTURO SOTO AGUIRRE  
Ministro de Gobernación

*Eduardo Castillo Arroyo*

EDUARDO CASTILLO ARROYO  
Ministro de comunicaciones,  
Infraestructura y Vivienda

*Maria Antonieta de Bonella*

MARIA ANTONIETA DE BONELLA  
Ministra de Finanzas Públicas

*Jorge Iles Abularach*

JORGE ILES ABULARACH  
Ministro de Relaciones Exteriores

*Ing. María del Carmen Aceña de Fuentes*

Ing. María del Carmen Aceña de Fuentes  
Ministra de Educación

*Cesar Augusto Méndez Pineño*

CESAR AUGUSTO MENDEZ PINEÑO  
Ministro de la Defensa Nacional

*Lic. Manuel de J. Sotzas Tetzagüic*

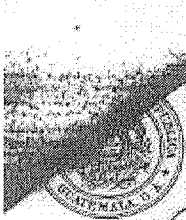
Lic. Manuel de J. Sotzas Tetzagüic  
Ministro de Cultura y Deportes

*Juan Mario Davy Fuentes*

Juan Mario Davy Fuentes  
MINISTRO DE AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES

*César Guillermo Castillo Rojas*

César Guillermo Castillo Rojas  
Dirigente Viceministro de Trabajo y Previsión Social  
ENCARGADO DEL DEPARTAMENTO



*[Handwritten signature]*

MARCIO GUEVAS QUESADA  
Ministro de Economía



*[Handwritten signature]*

MARCO TELIO SOSA RAMIREZ  
Ministro de Salud Pública y  
Asistencia Social

*[Handwritten signature]*

Dr. Jorge Raúl Arroyave Reyes  
SECRETARIO GENERAL  
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

*[Handwritten signature]*

Ing. ALVARO AGUIAR PRADO  
Ministro de Agricultura,  
Ganadería y Alimentación



*[Handwritten signature]*

ROBERTO GONZALEZ DEAZ DURAN  
Ministro de Energía y Minas

