

INFORME

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA. REFLEXIONES SOBRE SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS CRÍTICAS DE DIFERENTES ACTORES SOCIALES

por **Fernando Casado Gutiérrez,**

Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales

Francesco Maniglio,

Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales,

Universidad Técnica de Manabí (Ecuador)

y **Andrea Carrión**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Universidad Técnica de Manabí (Ecuador)

Cómo citar este artículo / Citation:

Casado Gutierrez, Fernando; Maniglio, Francesco;

Carrión, Andrea (2020):

El derecho a la vivienda en Bolivia. Reflexiones sobre su desarrollo constitucional, las políticas públicas y las críticas de diferentes actores sociales, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0034>

RESUMEN

En la última década el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano ha experimentado un cambio radical respecto a la tradicional infravaloración de los derechos sociales y su exclusión como derechos subjetivos. En el caso del derecho a la vivienda adecuada, los cambios normativos se han centrado en las garantías del derecho en contraposición con la visión liberal. Nuestro objetivo principal es analizar el recorrido normativo constitucional y jurisprudencial en el Estado Plurinacional de Bolivia, profundizando en las argumentaciones de las sentencias consideradas emblemáticas para la protección y la garantía del derecho a la vivienda. A través de una serie de entrevistas en profundidad a actores institucionales, sociales y políticos, hemos buscado propiciar una visión compleja sobre los avances y desafíos en materia de protección al derecho a la vivienda Bolivia.

Palabras clave: Derechos Humanos; DESC; Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano; Derecho a la Vivienda; Estado Plurinacional de Bolivia

ABSTRACT

In the last decade, the New Latinamerican Constitutionalism has undergone a drastic change concerning the underestimation of social rights and their exclusion as subjective rights. Concerning the right to adequate housing case, the legal changes have focused on the right guarantees versus the liberal view. Our main objective is to analyse the existing constitutional framework and case-law in the Plurinational State of Bolivia, deepening in the argumentations of the emblematic judicial decisions considered in the guarantee and protection of the right to housing. Through in-depth interviews with institutional, social and political actors, we have sought to promote a complex vision focused on the advances and challenges regarding the protection of the right to housing in Bolivia.

Keywords: Human Rights; ESCR; New Latinamerican Constitutionalism; Right to Housing; the Plurinational State of Bolivia.

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de Estado que se instaura tras la entrada en la Constitución Política del Estado de 2009 constituye una ruptura con el marco constitucional establecido en Bolivia desde el nacimiento de la República y su primera Carta Magna de 1826. Las características del nuevo modelo constitucional tal y como establecen los autores Soraya Santiago y Humberto Guarayo serán las siguientes: la plurinacionalidad, el carácter comunitario del Estado, la descolonización, el pluralismo jurídico igualitario, la interculturalidad y el vivir bien como valor y principio del Estado (2014: 21). Al igual que en el resto de las Constituciones pertenecientes al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano¹ una de las características más sobresalientes de los nuevos textos constitucionales es el hecho que no se establezcan jerarquías entre los distintos derechos tal y como expresamente impone el artículo 13 de la Constitución. En dicho artículo se constata que todos los derechos son “inviolables, universales, indivisibles y progresivos”. Igualmente se establece que los derechos humanos contemplados en la Constitución “no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados”. Este mandato de la Constitución deja la puerta abierta a lo que podría considerarse como un poder constituyente continuado, ya que los nuevos derechos humanos que vayan surgiendo o las interpretaciones más favorables en esta materia son las que debieran prevalecer. Este artículo, fundamental en la interpretación de los derechos humanos, debe tomarse consideración con “la directa justiciabilidad de los derechos prevista en el artículo 109 de la CPE” (Caso COVIPOL, 2013: 18). La Constitución Boliviana establece como fundamentales un grupo de derechos, entre ellos, el derecho a la vivienda objeto de nuestro estudio. Como explica el profesor Albert Noguera denominar a ciertos derechos como fundamentales “es una diferenciación que sólo es útil a paradigmas ideológico-políticos de negación parcial de derechos, pero no a modelos basados en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos” (2010: 175). La clasificación como derechos fundamentales puede constituir también una referencia muy engañosa, pues en Bolivia distintos constitucionalistas, como Wilman Durán, ex presidente del Tribunal Constitucional previo al TCP establecido por la Constitución de 2009, caracterizaban los derechos fundamentales siguiendo a autores españoles de corte liberal, como Peces Barba y López Guerra, con “una base común de la cual parten todas las constituciones de nuestra órbita de cultura: la ordenación jurídica de la libertad” (2005: 105). Además, en la Constitución de 2009, la denominación de derechos fundamentales aparece en dos momentos, primero en el Título II, denominado “Derechos Fundamentales y Garantías”. Por fundamentales entonces se entiende el conjunto de todos los derechos contemplados en la Constitución. En este momento, la definición de los derechos fundamentales encajaría con la definición de Luigi Ferrajoli al desvincularse de las concepciones liberales (1999: 37). En segundo lugar, encontramos la referencia “Derechos Fundamentales”, en el Capítulo II del mencionado Título II, que comprende entre los artículos 15 y 20 de la Constitución. Entre los derechos denominados específicamente como fundamentales además de la vivienda encontramos derechos como la vida y la integridad física²; la alimentación³; la educación⁴; la salud⁵; y los

1. El concepto de Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es definido en otros capítulos de la presente obra y estos rasgos generales en cuanto al tratamiento e importancia de los derechos humanos coincide con las otras dos Constituciones perteneciente a esta corriente: Venezuela y Ecuador.

2. Artículo 15 CPE.

3. Artículo 16 CPE.

4. Artículo 17 CPE.

5. Artículo 18 CPE.

servicios básicos⁶. A primera vista esta diferenciación con el resto de los derechos contemplados en la Constitución, iría orientada a destacar el núcleo duro de los derechos que deben ser protegidos y garantizados, y una forma de honrar ciertas deudas sociales históricas. Sin embargo, esta nueva diferenciación que señala ciertos derechos como Fundamentales, crea cierto ruido y confusión, y por lo tanto la elección del término fue desafortunada. Mientras en Ecuador se optó por utilizar una nomenclatura apartada de la tradición del positivismo y próxima a visiones de-coloniales, al denominarlos derechos del Buen Vivir, en Bolivia se adoptó un vocablo procedente de la tradición doctrinal liberal. Aunque se optó finalmente por llamarlos derechos fundamentales, durante las discusiones en la Asamblea Constituyente, los integrantes del partido de gobierno (MAS) plantearon denominar el mencionado grupo de derechos como fundamentalismos, que respondía, proscritas las jerarquías, a un criterio de interpretación constitucional para que en el caso de conflicto de derechos constitucionales la balanza se inclinara a su favor (Noguera, 2008: 127). La falta de una mayoría cualificada de constituyentes del MAS hizo que estos tuvieran que ceder a la solicitud de la oposición de no utilizar el término derechos fundamentalísimos, aunque sus motivaciones respondían a criterios de forma y lo enrevesado que sonaría el vocablo (Íbidem: p 129).

II. LOS DESC Y LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA

El mayor avance en materia de derechos humanos bajo la CPE de 2009 tiene relación con la declaración de la justiciabilidad de todos los derechos reconocidos en el texto constitucional, independientemente de si son considerados derechos fundamentales o no. Primero, en el artículo 13. III se establece de manera expresa la inexistencia de “jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros”; para posteriormente en el artículo 109 afirmar expresamente que “todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección”. Pero la justiciabilidad no solo es señalada en el texto constitucional, también ha tenido un desarrollo jurisprudencial. En la sentencia 1696/2014 referida al derecho al agua potable se trató este derecho desde dos perspectivas distintas: En primer lugar, como un derecho subjetivo y dependerá “del titular o titulares individualmente considerados su correspondiente exigibilidad”; en estos casos la tutela del derecho debe efectuarse a través de la acción de amparo constitucional. En segundo lugar, los derechos pueden ser considerados “en su dimensión colectiva, es decir, para una población o colectividad”; la tutela entonces corresponde mediante una acción popular. Por lo que concierne el derecho a la vivienda, la Constitución Boliviana toma en consideración su forma más amplia y al mismo tiempo contextualmente específica, incluyendo por esto también el derecho hábitat. En una segunda parte este derecho configura la obligación del Estado de construir viviendas de interés social orientadas a familias de bajos recursos. El derecho a la vivienda, tal y como ha sido finalmente configurado en la CPE, estaría inspirado en los tratados internacionales y resoluciones de organismos internacionales como la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se considera de manera amplia el derecho a la vivienda y la posibilidad de vivir en alguna parte en seguridad, paz y dignidad (Pinto, 2012: 22).

En este punto vale la pena contextualizar el derecho a la vivienda en la Constitución de Bolivia desde un cuadro geopolítico. Anelise Meléndez, activista de la Red Hábitat,

destaca la importancia de las llamadas guerra del agua y guerra del gas para posicionar el reconocimiento de los derechos sociales en el centro del debate social. En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006 los esfuerzos de la Red Hábitat se centraron en la posibilidad de introducir una ley para el otorgamiento de subsidios en materia de vivienda para las personas más necesitadas y que hasta ese momento se otorgaban de manera discrecional. Finalmente, durante el proceso constituyente y tomando como referencia las propuestas de la Coalición Internacional del Hábitat se hicieron grandes esfuerzos y cabildeo para que fuera introducido el derecho a la vivienda en la Asamblea Constituyente y la Constitución de 2009 (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Habría sido gracias a RENASEH y otros colectivos que se incluyó en la Constitución el concepto de vivienda adecuada y no simplemente digna, que sería el término correcto para la protección de este derecho.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 2009, es el TCP el encargado de ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto de los derechos y garantías constitucionales⁷. Las magistradas y magistrados que componen el TCP son elegidos bajo criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario de justicia y del sistema indígena originario campesino (Tribunal Constitucional, 2009: 47). Debemos tener en cuenta a la hora de abordar el sistema judicial boliviano, que éste será de carácter mixto, lo que implica que no solo los magistrados del TCP, sino todos los jueces realizan el control de constitucionalidad - la aplicación de los derechos fundamentales - y control de convencionalidad - aplicación de los tratados internacionales - (Pinto, 2012: 70).

El TCP es el órgano que se ocupa de la revisión de las acciones de libertad, de amparo constitucional, de protección de privacidad, popular y de cumplimiento⁸. A efectos de nuestra investigación relacionada con la implementación del derecho a la vivienda nos interesa el estudio de: en primer lugar, las acciones de amparo constitucional, que impedirán que se “restringan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley”⁹; las acciones populares cuando se amenace con violar derechos e intereses colectivos¹⁰; y las acciones de cumplimiento, “para garantizar la ejecución de la norma emitida”¹¹. Las acciones de amparo y las populares podrán interponerse ante la violación tanto de los derechos constitucionales contemplados en la Constitución, como los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales ratificados por Bolivia (Quiroz & Lecoña, 2010: 61). La acción de amparo otorga a la persona la facultad de activar la justicia frente a los actos u omisiones de los servidores públicos o particulares (Vargas, 2017: 41). Por su parte el reconocimiento de la acción popular significa un avance cualitativo respecto al ejercicio de los derechos, especialmente de las naciones y pueblos indígenas originario campesino (Sotillo, 2017: 269). Una de las mayores originalidades del TCP en el plano comparativo es que los miembros de este tribunal son elegidos mediante sufragio universal¹². No hay otro país en el mundo que contemple una fórmula similar para la

7. Artículo 196 CPE.

8. Artículo 202.6 CPE.

9. Artículo 128 CPE.

10. Artículo 135 CPE.

11. Artículo 134 CPE.

12. Artículo 196 CPE.

elección de sus magistrados, y aunque este sistema responde a evitar la influencia de intereses espurios, provoca sentimientos encontrados. Una de las críticas habría sido que las personas más preparadas en cuanto al conocimiento de derecho constitucional no participaron del proceso, y algunos de los postulantes que resultaron elegidos como magistrados no eran especialistas en la materia. Esto habría ocurrido como consecuencia de que tras el proceso constituyente muchos intelectuales, indígenas ecologistas y técnicos que en un primer momento apoyaron al gobierno lo habrían ido abandonando, entre ellos juristas (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018).

Como nos explica la letrada del TCP Gabriela Sauma, la protección de los derechos contemplados en la Constitución Boliviana va a depender en gran medida de “de la posición que tengan los magistrados, de la apertura, del compromiso y hasta de la orientación política que tengan frente a los derechos humanos” (Entrevista personal, 15 de marzo de 2018). La protección de los derechos por tanto va a depender no solo del marco normativo sino de la subjetividad del magistrado que revise una causa determinada. En consecuencia, ha habido causas en las que antes que la justiciabilidad han primado criterios de carácter formal, dejándose en ocasiones en situación de violación sus derechos a grupos vulnerables. Además, el tribunal transitorio, que habría sido el primero encargado de desarrollar los derechos contemplados en la constitución, llevó a cabo una aplicación de “criterios restrictivos” (Ídem).

Existen opiniones como la consultora Soraya Santiago que afirman que el llamado tribunal de los diez años, previo a la creación del TCP, fueron más garantista y existió un mayor activismo jurídico que el actual TCP (Entrevista personal, 14 de marzo de 2018). Sin embargo, otras voces como Gabriela Sauma tienen un planteamiento crítico, pues estos magistrados “estaban comprometidos con la justicia constitucional, pero bastante limitada a los derechos individuales” y no existiría aun un compromiso con los derechos sociales (Entrevista persona, 15 de marzo de 2018). Ahora bien, desde el punto de vista de Gabriela Sauma, pese a que el marco normativo bajo la Constitución de 2009 es mucho más progresista que el existente anteriormente, y existe la clara intencionalidad de abrir la protección constitucional no solo a los derechos individuales, sino a todos los contemplados en la constitución incluido los colectivos y difusos, con el nuevo Tribunal Constitucional se habría producido un retroceso a nivel técnico en cuanto al trabajo desempeñado por los magistrados del TCP (Ídem).

Dicha situación tendría una relación directa con el hecho de que el proceso de selección de los magistrados habría estado muy politizado e influenciado por el Poder Ejecutivo (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018). Para la ex magistrada Ligia Velásquez, el partido de gobierno siempre tuvo una holgada mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional por lo que se ha acabado eligiendo “a las personas allegadas al partido de gobierno” (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Esta situación comprobamos que es similar en las democracias occidentales, en las que el partido mayoritario en los poderes legislativo y ejecutivo, independientemente de si es un sistema de gobierno presidencial o parlamentario, acaba imponiendo su hegemonía también en el poder judicial. Sin embargo, para su caso concreto, Ligia Velásquez expresó que el sistema de preselección fue imparcial, pues nunca tuvo filiación política alguna y simplemente respondió a la convocatoria para presentarse como magistrada del TCP (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018).

En diciembre de 2017 se celebró la segunda elección por voto universal directo en la historia de Bolivia de los 52 magistrados elegidos entre los más altos tribunales de una lista de 96 personas pre-seleccionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en base a sus méritos académicos y laborales, mediante una forma sui generis de elegir a los candidatos, pues éstos no están facultados para realizar ningún acto de

campaña por su candidatura, sino que es el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado de darles a conocer. Aunque se puede considerar como muy positiva la iniciativa directa de los miembros del TCP, lo cierto es que el proceso no contó con el apoyo popular mayoritario, pues en un país en el que el voto es obligatorio, en los nueve departamentos bolivianos los votos nulos y blancos superaron el 50% (El Deber, 2017). El proceso de selección de los magistrados ha sido criticado por considerarse que fue controlado desde el gobierno (Gabriela Sauma, Soraya Santiago) y con miras a influenciar el tutelaje de ciertos derechos, sobre todo en los relacionados con derechos civiles y políticos. Como consecuencia, los magistrados del TCP tendrían miedo de actuar e intervenir en causas fuertemente politizadas, ya que el “proceso penal ha sido utilizado como un arma contra la disidencia, entonces efectivamente los jueces actuales ya no quieren tutelar esos derechos, porque al hacerlo, tutelan a los disidentes, y eso implica tener consecuencias nefastas contra ellos”. (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018). De hecho, el miedo de los magistrados no es infundado, en el año 2014 la magistrada Ligia Velásquez, elegida en el año 2011 en la primera cohorte de magistrados por votación popular, renunció a su cargo después de que se iniciara por la Asamblea Legislativa Plurinacional un juicio penal por responsabilidad. El juicio en su contra, junto con dos magistrados más, se habría iniciado después de haber emitido un auto constitucional de admisión por el planteamiento de un diputado de la inconstitucionalidad de una norma promulgada por el ejecutivo que trasladaba ciertas funciones jurisdiccionales en manos de los jueces hasta ese momento (divorcios, sucesiones hereditarias, autorizaciones judiciales de viaje, funciones netamente jurisdiccionales) a los notarios, bajo la órbita de control del Poder Ejecutivo (Entrevista personal, Ligia Velásquez, 13 de marzo de 2018). La admisión del auto constitucional fue además acompañada de una medida cautelar que suspendía la norma, lo que según la afectada habría desatado todo un proceso en su contra que buscaba un castigo ejemplar que sirviera de amedrentamiento al conjunto de los jueces a futuro y que acabó con la renuncia de la ex magistrada Ligia Velásquez y sus dos colegas.

IV. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA VIVIENDA

Para la organización Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la vivienda ha sido uno de los temas menos priorizados en las dos décadas previas a la entrada en vigor de la Constitución de 2009, con políticas de dotación de viviendas a través de políticas crediticias y con presupuestos insuficientes. Esta falta de políticas públicas tuvo como consecuencia que entre 1996 y 2006 la tenencia de viviendas de la familia disminuyera en más del 5%, “mostrando una clara falta de apoyo o respaldo de otros derechos colaterales como el derecho al trabajo, al salario justo, a un nivel de vida digno etc. El derecho a la vivienda es una variable dependiente de otras” (2010: 66).

A raíz de la llegada al poder de Evo Morales y la aprobación de la Constitución de 2009, se desarrollaron gran cantidad de políticas públicas para asegurar la garantía del derecho a la vivienda que son, por mandato constitucional, “competencias privativas del nivel central del Estado”¹³. A partir del año 2006 se crea el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVSS) que “combina aportes privados y estatales, formas de crédito y de subsidio para el financiamiento de vivienda a la población carente” (Ministerio de Obras Públicas, 2016; 82). Esta iniciativa estaría entre las primeras para incrementar

el acceso a la vivienda, aunque como el mismo Ministerio reconoce, se trabajaba con los sectores sociales que ejercían presión para imponer sus proyectos, sin tener en cuenta los déficits habitacionales de cada zona geográfica, las necesidades reales de los beneficiarios o el carácter solidario del programa. Sin embargo, con el mencionado plan se pretendía la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento, con créditos y subsidios directos (Íbidem). El TCP también se ha referido a las políticas públicas desarrolladas por el Poder Ejecutivo en Bolivia como el PVSS, y en la sentencia 0426/2012 señaló que este plan va dirigido a “atender las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos económicos, generando mecanismos legales que permitan el acceso de la población a una vivienda digna bajo preceptos de equidad social”. En la misma sentencia también afirmó el Tribunal que:

“(…) merece exigir su cumplimiento en aras de la construcción de una sociedad plural sustentada en los principios ético-morales del suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi(vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble), conforme prevé el art. 8.I de la CPE”.

El Tribunal, en primer lugar, reconoce la necesidad de desarrollar políticas públicas orientadas a la satisfacción del acceso al derecho a la vivienda, especialmente a las personas que estén en una situación más vulnerable; y, en segundo lugar, funda su cumplimiento en una cosmovisión previa a la llegada de los occidentales y la sociedad plurinacional que está en proceso de consolidación en Bolivia. Las políticas públicas fueron posteriormente evolucionando y tratando de corregir los primeros errores identificados, de esta forma fue creada en el año 2011 la Agencia Estatal de Vivienda, que tendría a su cargo proyectos integrales de dotación de vivienda a nivel nacional en base al Plan Plurianual de Reducción de Déficit Habitacional. Los ingresos para la aplicación de los planes provendrían “del 2% del aporte patronal y priorizando la atención de familias de menores ingresos y grupos vulnerables” (Ministerio de Obras Públicas, 2016; 82). Como resultado se ha ido incrementado la construcción de viviendas por iniciativa estatal, “de un promedio de 1.600 viviendas anuales en el periodo 2001 – 2005, se ha llegado a una producción de 12.424 viviendas en el periodo 2010 – 2015” (Íbidem). Éste es un incremento importante teniendo en cuenta que entre el 2006 – 2010 el número total de viviendas construidas en el lustro habría alcanzado las 26 mil (ABI, 2011). Estas metas estarían incrementándose y si en la primera década del gobierno se construyeron un total de 100 mil viviendas, es decir, entre el año 2006 y hasta el 2016, para el año 2020 el objetivo sería incrementar dicha cifra (Radio Habana Cuba, 2017). El incremento en la construcción de viviendas de protección social por el Estado se habría situado en el año 2017 en 25 mil, y la intención desde el Viceministerio de Vivienda es mantener en los años sucesivos este mismo nivel (Entrevista personal, Abraham Apaza, 11 de marzo de 2018). Estos planes vendrían a paliar el déficit cuantitativo en materia de vivienda que para el año 2010 se situaba en 200 mil viviendas (RENASEH, 2010). Las políticas públicas están orientadas a hacer frente al déficit cuantitativo de viviendas, es decir, otorgar una vivienda a las personas que no tienen ningún acceso a ella, y para esos casos extremos existen programas de subsidios. Pero también se trata de paliar el déficit cualitativo, para aquellas personas a las que se les va a ayudar desde el Estado a mejorar las condiciones de su vivienda, y para estos casos existe un sistema mixto en que Estado y beneficiario financian una parte. Por último, para la adquisición de vivienda en zonas urbanas el Estado estaría otorgando créditos por un monto total de hasta 120 mil dólares a tasas de interés de entre un 5 y 6% que son mucho más bajas que las que se obtienen en el mercado privado (Entrevista personal, Moira Vargas, 12 de marzo de 2018).

También se han visto mejoras en el acceso a los distintos servicios en Bolivia, según el Instituto Nacional de Estadística, si el acceso al servicio de cañerías era del 62,3% en el año 2001, para el año 2012 casi un millón de personas habrían accedido

al servicio que se situaría en 68,3%. En cuanto al acceso al agua potable se situaría en 52,7%, es decir, 11,3 puntos más que en el año 2001 (Instituto Nacional de Estadística, 2017).

Pese a estos logros Abraham Apaza, arquitecto en el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia reconoce que han aplicado “soluciones parche” pero sin atacar los problemas estructurales (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018). La incapacidad para desarrollar políticas de carácter estructural tendría relación con la alta conflictividad social que ha llegado al punto de la quema de alcaldías por el mero anuncio del levantamiento de un catastro urbano, de carácter necesario ante los altos niveles de informalidad en la ocupación de terrenos existentes, lo que impide la operativización de planes de planificación urbana. Pero otro de los problemas es la falta de legislación en la materia, como no tener hasta el momento una legislación en materia de un “recurso natural no renovable como el suelo”, por lo que en materia de tierras urbanas impera una total ley del mercado en la actualidad (Ídem). La misma falta de regulación se produce en materia de regulación de las plusvalías de bienes inmuebles, y en relación al alquiler de vivienda, la ley del Inquilinato vigente en Bolivia es de 1959. En consecuencia, existirían altos niveles de especulación en los precios para el acceso a la vivienda.

En el año 2012 se elaboraron normativas como la ley 247 y la ley 803, dirigidas a la regularización justamente del derecho propietario de la vivienda que ha tenido su posesión pacífica por lo menos durante cinco años previos a la entrada en vigor de la ley en áreas urbanas homologadas y donde los municipios hayan delimitado las tierras urbanas. Pero como relató Apaza, estos instrumentos “no están rindiendo los resultados operativos que esperábamos, porque muchos municipios no han definido ni siquiera su área urbana” (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018). Por último, mencionar que las políticas públicas desarrolladas están orientadas a colaborar con el sector privado, que juega un rol fundamental en el sector de la construcción en Bolivia. Desde el Viceministerio de la Vivienda se quiere continuar con lo que permitan el desarrollo y autonomía del sector privado, pero con la condición, según Apaza, “que tienen un poco que retornarnos, más o menos con ese principio queremos trabajar, porque es pelarse con el 80% de la población que es informal” (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018).

V. LAS CRÍTICAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES A LA POLÍTICA PÚBLICA

Pese a los avances normativos en materia de vivienda y las políticas públicas alegadas por el gobierno, son muchos los autores críticos que han calificado como insuficiente el desarrollo del derecho, especialmente desde la sociedad civil.

Una de las críticas al PVSS fue precisamente que estuviera alejado de los problemas prioritarios de Bolivia en materia de vivienda que serían principalmente de acuerdo al Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI):

“(…) de carácter cualitativo reflejado en las condiciones precariedad, hacinamiento, inseguridad jurídica, deficiencias en los servicios básicos, falta de infraestructura urbana que caracterizan los asentamientos populares impulsados por procesos autogestionarios de la construcción de la vivienda y ciudad” (FOPEVI, 2009:10).

La Red Nacional de Asentamientos Humanos RENASEH, coincide con esta lectura al afirmar que el PVSS atendió principalmente la vivienda nueva a la que destinó el 70% de sus recursos y tan solo el 30% a los problemas de tipo cualitativo como

el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del parque autoproducido, que en total constituiría el 46% de las viviendas en Bolivia, alrededor de un millón (RENASEH, 2010). Esta misma organización también criticó el PVSS por ser para el año 2010 la única oferta gubernamental en atención a la vivienda que privilegió a las “entidades financieras y empresas constructoras con fines lucro y altas expectativas de rentabilidad económica” lo que provocó el afianzamiento del enfoque de mercado y el modelo económico neoliberal (Íbidem). Existen también críticas a la manera en que habrían sido utilizados los recursos de vivienda, “con un criterio clientelar, de compensar favores de voto” (Entrevista personal, Anelise Meléndez, 13 de marzo de 2018). Según esta visión, la vivienda habría sido utilizada como un “comodín para acallar y tratar de resolver problemas de carácter sindical y gremial”. En algunas ocasiones además el propio Estado se ha comportado como lo hacen los especuladores del suelo, en primer lugar, comprando el suelo a precios de mercado especulativo; y en segundo lugar construyendo viviendas de protección social que es vendida por encima del costo de construcción (Íbidem). Hasta ahora para académicos como Sonia Jiménez, no se habrían cumplido las promesas en materia de vivienda, existiendo una notoria discrepancia entre los compromisos asumidos y la voluntad política de cumplirlos. El incumplimiento puede atribuirse a obstáculos económicos, tecnológicos e institucionales en esferas gubernamentales, ausencia de una buena gobernabilidad y simplificación de los procedimientos, así como a la falta de mecanismos eficaces de gestión y ejecución (Jiménez, 2008). Entre los muchos problemas identificados, Jiménez infiere que hay “sectores populares que no cuentan con vivienda porque no tienen acceso al mercado de suelo, a subsidios y créditos para la compra de lotes, porque no hay provisión de tierras urbanizadas por el Estado” (Jiménez, 2014: 81). Al mismo tiempo, no hay una regulación de los precios del suelo y vivienda lo que provoca que existan altos niveles de especulación en el sector inmobiliario (Entrevista persona, Susana Saavedra, 12 de marzo de 2018). Frente a esta realidad de falta de desarrollo y cumplimiento de las políticas públicas en materia de vivienda, los movimientos sociales han hecho un uso deficitario del denominado litigio estratégico, con el que podrían interponer acciones judiciales frente al Estado. Como podremos observar en el análisis jurisprudencial, existe una ausencia de demandas impulsadas por los movimientos sociales organizados para reivindicar el derecho justiciable a la vivienda, lo que constituye una diferencia importante con otros países pertenecientes al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como Venezuela. Para la ex magistrada del TCP, Ligia Velásquez, uno de los motivos sería que “todavía hay un desconocimiento de cuáles son sus derechos y eso es por falta de acceso a la justicia” (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Sin embargo, cabe destacar que los movimientos sociales, como la Fundación Construir, también reconocen que la línea del TCP ha estado muy orientada a la protección y garantía del derecho a la vivienda, “que la persona tenga, por lo menos, un techo donde vivir” (Entrevista personal, Marco Loayza, 12 de marzo de 2018).

VI. CONCLUSIONES

La Constitución de 2009 ha insertado a Bolivia en el grupo de los países que forman parte del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano abriendo brechas en el paradigma liberal de los derechos humanos al considerar a todos los derechos humanos sin excepción como justiciables. Es más, la sentencia 1696/2014 ha llegado a considerar a todos los derechos constitucionales como subjetivos una denominación que históricamente había sido exclusiva de los derechos civiles y políticos. Nuestro trabajo se ha centrado en constatar si la ruptura normativa se ha trasladado a la tutela del derecho a la vivienda un derecho reconocido como fundamental-fundamental, pero que pese a su importancia y relación con otros derechos ha sido históricamente marginado por la tutela judicial. Hemos podido verificar que desde la entrada en vigor de la Constitución y el TCP han sido muchas las sentencias dictadas protegiendo el derecho a la vivienda, principalmente prohibiendo medias de hecho, avasallamientos y desahucios arbitrarios e ilegales, que han puesto límites a la propiedad privada en pro del derecho a la vivienda y al hábitat. Pese a las críticas vertidas sobre el TCP por estar subordinado a los intereses y agenda del poder político, lo que enturbiaría el desempeño general del Tribunal, y que afectaría principalmente a la tutela de ciertos derechos civiles y políticos, no se pueden negar los avances en materia de derechos sociales como el derecho a la vivienda. Gracias a sentencias como la 2233/2013 que obligan a la aplicación de los estándares más altos se espera que en el futuro se sigan produciendo avances en materia de protección de derechos humanos. En consecuencia, los procesos de justiciabilidad del derecho a la vivienda engloban tensiones y conflictos sociales históricos, al mismo tiempo que se aproximan a garantías concretas del derecho a la vivienda y hábitat, transgiriéndose las fronteras marcadas por la visión liberal de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABI. (8 de Octubre de 2011): Eju! Obtenido de Gobierno promete construir 100 mil viviendas hasta 2015 y eliminar déficit habitacional en Bolivia: <http://eju.tv/2011/10/gobierno-promete-construir-100-mil-viviendas-hasta-2015-y-eliminar-dficit-habitacional-en-bolivia/>
- APAZA, A. (11 de Marzo de 2018): Arquitecto en el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. (F. Casado, Entrevistador).
- BOLIVIA, E. P. (2016): Construyendo Comunidades Urbanas para vivir bien en el S.XXI. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.
- BOLIVIA, L. A. (2017): Alan Vargas. En W. H. Áñez, Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia (págs. 41-79). Cochabamba: Kipus.
- BOLIVIA, T. C. (2009): Derechos Fundamentales y acciones de defensa. Sucre: Tribunal Constitucional de Bolivia.
- CAPITULO BOLIVIANO DE DERECHOS HUMANOS, D. y. (2009): Una aproximación a indicadores DESC para Bolivia. La Paz: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Caso Adolfo Colque Maraza y otros miembros de la Comunidad de Chillcani, 1696 (Tribunal Constitucional Plurinacional 4 de Noviembre de 2013).
- Caso Carmen Lixi Sanjinés Tuno, 1782 (Tribunal Constitucional Plurinacional 1 de Octubre de 2012).
- Caso Comunidad Takana, 0472 (Tribunal Constitucional Plurinacional 10 de Marzo de 2014).
- Caso COVIPOL, 0897/2013 (Tribunal Constitucional Plurinacional 20 de junio de 2013).
- Caso Milgia Gabriel Flores, 0450/2012 (Tribunal Constitucional Plurinacional 29 de junio de 2012).
- Caso Servicio Departamental de Salud (SEDES), 0121/2012 (Tribunal Constitucional Plurinacional 2 de Mayo de 2012).
- Caso Wagner Baptista Millares, 1948 (Tribunal Constitucional Plurinacional 4 de Noviembre de 2013).
- Caso Waldy Chávez Menacho, 0998 (Tribunal Constitucional Plurinacional 5 de Septiembre de 2012).
- Caso Willan Enrique Ávila Flores y otros, 0426 (Tribunal Constitucional Plurinacional 2 de Junio de 2012).
- CUBA, R. H. (7 de Mayo de 2017): Radio Habana Cuba. Obtenido de Beneficiadas más de cien familias con viviendas sociales en Bolivia: <http://www.radiohc.cu/noticias/internacionales/129156-beneficiadas-mas-de-cien-familias-con-viviendas-sociales-en-bolivia>
- DEBER, E. (3 de Diciembre de 2017): eldeber.com. Obtenido de Conoce los resultados del Tribunal Constitucional: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Conoce-los-resultados-del-Tribunal-Constitucional-20171203-0114.html>
- DURÁN, W. (2005): Principios, Derechos y Garantías Constitucionales. Santa Cruz: El País.
- ESTADÍSTICA, I. N. (10 de Noviembre de 2017): Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de <https://www.ine.gob.bo/index.php/notas-de-prensa-y-monitoreo/itemlist/tag/Viviendas>

- FERRAJOLI, L. (1999): Derechos y garantías. La ley del más débil. Madrid: Trotta.
- Geovanni Miguez vs. Matilde Vargas, 0434 S-2 (Tribunal Constitucional Plurinacional 29 de Abril de 2015).
- JIMÉNEZ, S. (2008): Por el reconocimiento y justiciabilidad del derecho humano a la vivienda en Bolivia. *invi*, pp. 99-125.
- JIMÉNEZ, S. (2014): La cuestión socio habitacional en Bolivia. Actualización de datos censales en base a los resultados oficiales publicados por el INE en agosto del 2014. La Paz.
- KHOTARI, M. (2001): Informe del Relator Especial presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos. Ginebra: Naciones Unidas.
- LECOÑA, J. Q. (2010): Acciones de Defensa y Catálogo de Derechos Humanos en la Nueva Constitución. La Paz: Sigla Editores.
- LOYZA, M. (12 de Marzo de 2018): Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador)
- MELÉNDEZ, A. (13 de Marzo de 2018): RENASEH. (F. Casado, Entrevistador)
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, S. (2016): Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI. Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para Hábitat III. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.
- NOGUERA, A. (2009): ¿Derechos Fundamentales, Fundamentalísimos o, simplemente, Derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y el nuevo Constitucionalismo. *Derechos y Libertades*, pp. 117-147.
- NOGUERA, A. (2010): Los derechos sociales en las nuevas Constituciones latinoamericanas. Valencia: Tirant lo blanch.
- PINTO, Y. C. (2012): La justiciabilidad y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado boliviano, al amparo de la Constitución Política del Estado y los tratados de derechos humanos ratificados. La Paz: Red de Profesionales Abogados en Derechos Humanos Capacitación y Derechos Ciudadanos.
- RENASEH. (2010): Informe: Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia. Examen Periódico Universal. La Paz.
- RIVERA, J. A. (2017): La Aplicación del Control de Convencionalidad en Bolivia. En W. H. Áñez, *Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia* (pp. 293-337). Cochabamba: Kipus.
- SAAVEDRA, S. (12 de Marzo de 2018): Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador)
- SAUMA, G. (15 de Marzo de 2018). (F. Casado, Entrevistador)
- SORAYA SANTIAGO & HUMBERTO GUARAYO. (2014): *Interdialogando. Hacia la Constiución Plural del Derecho desde la Cosmovisión de la nación Yampara*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- SOTILLO, A. (2017): Desarrollo jurisprudencial de la acción popular en Bolivia. En W. H. Áñez, *Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia* (pp. 269-292). Cochabamba: Kipus.
- UN-HABITAT. (2007): *A safe city is a just city*. UN-Habitat.
- UNIDAS, N. (11 de Junio de 1976). *Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos*. Vancouver, Canadá: Naciones Unidas.

- VARGAS, M. (12 de Marzo de 2018). Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador).
- VELÁZQUEZ, L. (13 de Marzo de 2018). Ex magistrada del Tribunal Constitucional Plurinacional. (F. Casado, Entrevistador).
- VIVIENDA, F. P. (2009): Política Estatal de Vivienda. La Paz: Imprenta Punto de Encuentro. ■