

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
V SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURIDICAS 1993**



**“FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL CUMPLIMIENTO
CONSTITUCIONAL QUE DECLARA DE INTERÉS SOCIAL LA
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:
AMAYA, CLAUDIA GUADALUPE LIZETT
CÁRCAMO RAMÍREZ, SILVIA ONEYDA
FLORES LÓPEZ, ROBERTO ERNESTO**

**DIRECTORA DE SEMINARIO:
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2004.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ

VICE-RECTOR ACADÉMICO

ING. JOAQUIN OLANDO MACHUCA GOMEZ

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO

LICDA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL INTERINA.

LICDA. LIDIA MARGARITA MUÑOZ

FISCAL GENERAL

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANA

LIICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

VICE-DECANO

LIC. JOSE MAQRICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO INTERINO

DR. JOSE RODOLFO CASTRO ORELLANA

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA INTERINO

LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SÁNCHEZ

DIRECTORA DE SEMINARIO

LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

ÍNDICE

Contenido	Pág.
Introducción	i – vi
Capítulo I “Aspectos Generales”	1 – 14
Capítulo II “Evolución Histórica del Problema de la Vivienda en El Salvador”	
a) Período Precolombino y Colonial	15 – 16
b) Período Contemporáneo	17 - 32
Capítulo III “Marco Normativo”	33 – 52
Capítulo IV “Alcances de la Declaratoria de Interés Social”	53 – 68
Capítulo V	
a) Conclusiones	69 - 79
b) Recomendaciones	80 - 82
Bibliografía	83 - 86

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el resultado de la investigación realizada sobre cuales son los “FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL CUMPLIMIENTO CONSTITUCIONAL QUE DECLARA DE INTERÉS SOCIAL LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS”, en el marco del quinto seminario de graduación del plan de estudios de mil novecientos noventa y tres, de la facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; para poder optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas.

La finalidad de este trabajo es determinar cuales son los factores que inciden para que el Estado no cumpla con el compromiso constitucional de asegurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda.

La investigación se justifica básicamente en el hecho de que no obstante la existencia de un compromiso constitucional, el Estado no le da la importancia que el problema merece, lo cual es grave jurídica, social, política y económicamente hablando, ya que afecta a un gran sector de la sociedad; el Estado es el ente encargado de procurar que la gran mayoría de las familias salvadoreñas tengan las posibilidades de ser propietarias de su vivienda, esto de acuerdo a una disposición fundamental de ineludible cumplimiento.

Existen múltiples factores que hacen imposible la consecución por parte del Estado del mandato constitucional que ha declarado de interés social la construcción de viviendas, en el devenir de la investigación que se plasma en el presente documento sabremos cuáles son esos factores.

Los programas habitacionales son inaccesibles a los sectores mayoritarios, o sea la población de más bajos ingresos y sin capacidad de pago, pues el costo de las viviendas es tan elevado que es obvio cual ha sido la motivación que ha privado para que las empresas

dedicadas a esa actividad lo hagan, en ningún momento se toma en cuenta que deben ser construidas bajo un marco que beneficie a la población toda.

Los lentos procesos administrativos gubernamentales, a los que se enfrentan las empresas constructoras, les conlleva a emplear excesivos tiempos para la ejecución de proyectos habitacionales, elevando el costo de las viviendas. De una u otra manera, y aunque no es una justificación las empresas que se dedican a la construcción de viviendas, aducen que esos trámites engorrosos les generan más gastos y por ende esto se refleja en un costo más elevado de las viviendas a construir.

Por otro lado, una vivienda no puede ser digna, cuando ha sido elaborada empleando materiales de baja calidad, porque ello da como resultado viviendas inseguras. Actualmente las viviendas escasamente logran cubrir las necesidades básicas de las familias, además de presentar espacios tan reducidos, causan hacinamiento.

Desconocimiento del comportamiento del mercado inmobiliario, y falta de información de la oferta y la demanda para un adecuado comportamiento de los actores. Un problema con el que se enfrentan las autoridades gubernamentales, es que los proyectos habitacionales no son un reflejo de las necesidades existentes, lo que redundará en una pérdida del sector de la construcción, pérdidas que al final se las trasladan a los interesados en la adquisición de vivienda, por lo cual deja de ser de interés social una vivienda que no es accesible a la población. En consecuencia, la falta de información del mercado y la ausencia de políticas y reglas claras ha propiciado un comportamiento fluctuante en la oferta y demanda; así, altos ciclos de producción de un determinado tipo de vivienda han venido seguidos de ciclos de recesión en su venta, lo que ha producido inventarios inmovilizados.

La explosión demográfica, ha sido un factor que no ha permitido cumplir con el mandato constitucional que nos ocupa, pues el desplazamiento de personas de áreas rurales a urbanas es tan desequilibrante que es prácticamente imposible proveer de vivienda a todas las personas

que la requieran, por lo que no hay manera de responder a las demandas de un gran número de sus habitantes.

Un país pobre como el nuestro no cuenta con los recursos económicos para financiar proyectos de vivienda, no se tiene el dinero ni aun suficiente para tal efecto, y pues el sector público no tiene la capacidad para atender las necesidades de vivienda. El primer efecto visible de éste problema es la estrechez de liquidez del Fondo Social para la Vivienda para financiar los créditos de largo plazo para adquisición de vivienda de un volumen de construcción; el segundo efecto, es un comportamiento recesivo de la demanda, ya que a pesar de existir la oferta de viviendas con sus correspondientes financiamientos subsidiados y aunque exista una demanda insatisfecha, lo cierto es que ni los constructores venden, ni los compradores adquieren vivienda.

Otro de los problemas habitacionales a que se enfrentan las familias, es el acceso a la tierra especialmente la urbana, ya que el mercado de la tierra se ha concentrado y elevándose su valor, lo que estimula la informalidad en los procesos de urbanización ante la imposibilidad de las familias de bajos ingresos de acudir al mercado formal, estimulando el surgimiento de urbanizaciones clandestinas, sin servicios públicos básicos.

El panorama anterior, muestra cómo los problemas de servicios básicos y tenencia de la vivienda deben ser considerados dentro de los programas habitacionales, los cuales deben surgir como resultado de la evaluación de nuevas políticas de vivienda, especialmente encaminados al mejoramiento de vivienda, que es el factor de mayor peso dentro del déficit habitacional, los programas deben dirigirse a contribuir a solucionar las carencias expresadas en la inestabilidad de las estructuras, falta de servicios básicos e ilegalidad en la tenencia.

Estos problemas coyunturales se podrían evitar con una política de vivienda, que vele tanto por el acceso al financiamiento de las familias de todos los estratos sociales, así como de la salud de las empresas de la construcción y de las instituciones y bancos dedicadas a su financiamiento.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda digna pasó a formar parte del conjunto de normas jurídicas internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y universalmente aceptadas.

Se define la vivienda digna de la siguiente manera: disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, con espacio, seguridad, iluminación, ventilación, con una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Nada más importante para una persona, para una familia que una vivienda digna, porque no sólo es el lugar donde se guarecen todas las noches, sino, desde donde se centra el desarrollo de una familia, en donde se hace el futuro y las esperanzas se convierten en una realidad.

El derecho a una vivienda digna está reconocido universalmente por todos los países sin excepción, y todos tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, como son el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Fondo Social para la Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda Popular, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos.

En muchos de los instrumentos que reconocen el derecho a una vivienda digna se señala que se trata de un derecho que corresponde a todos.

Aunque nuestra Carta Magna declara de interés social la construcción de viviendas, uno de los obstáculos a la realización del derecho a la vivienda, ha sido la falta de una definición universalmente reconocida de todos los elementos que integran esta norma, en esta investigación se desarrollarán estos elementos, como son: La seguridad jurídica de la tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; el gobierno debe adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las

personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

En fin, debe ser una vivienda digna para ser habitable, en otras palabras, debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizarse también la seguridad física de los ocupantes. No pasando por alto, que debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.

Mediante el presente trabajo de graduación, pretendemos establecer fidedignamente si El Salvador ha cumplido con el mandato que le confieren no solo los Tratados o Convenios Internacionales que ha suscrito sino la máxima Ley de la República, consistente en el carácter social de la construcción de vivienda digna.

Además, confirmaremos cómo nuestro país se ha involucrado en el marco jurídico internacional de considerar como un derecho fundamental el ser propietario de una vivienda, la que debe además ser digna, y designar de carácter social la construcción de viviendas. Sin lugar a dudas, la vivienda es un derecho que tenemos todos los salvadoreños, sin distinción de ninguna clase. La Constitución claramente reconoce este derecho, por lo cual, se hará relación de forma pormenorizada de la legislación interna e internacional que contempla este derecho.

Para establecer el parámetro supra señalado, se desarrollará un esbozo respecto a lo que históricamente ha sido la vivienda y como este derecho fundamental ha sido ampliamente conculcado por nuestro país. El Salvador, por estar inmerso en una ideología neoliberal, lo que supone obviamente la preeminencia de los derechos individuales sobre los colectivos; el capital prevalece en todo momento, a costa de llevarse en su paso a las personas que no tienen los medios para adecuarse a la corriente que discurre.

En el capítulo cuarto, al declarar la construcción de viviendas como un derecho de interés social, el Estado debería de asumir la obligación de destinar recursos y esfuerzos para brindar vivienda a los salvadoreños que no la posean; además al declarar que el orden económico debe de responder a principios de justicia social que asegure a sus habitantes una existencia digna, el Estado se está comprometiendo a fomentar la igualdad de oportunidades reales a todos sus habitantes en diversos aspectos o sentidos y, especialmente, debe proteger a las personas económicamente débiles frente a los dueños del capital.

Finalmente, vamos a terminar con nuestra investigación estableciendo de forma concreta los factores que imposibilitan que el Gobierno de El Salvador cumpla con el mandato constitucional que declara de interés social la construcción de viviendas. Sin lugar a dudas, habrá multiplicidad de ellos. Sin embargo, por tratarse de una investigación seria y propositiva, no solo nos limitaremos a señalar las motivaciones que ha tenido El Salvador para no cumplir con este Principio, sino que se propondrán soluciones a dicho problema.

CAPITULO I ASPECTOS GENERALES

Los derechos humanos se han caracterizado por su progresivo desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XX, en ese sentido, ha habido un marcado avance de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la generación de mecanismos de garantía y protección de los mismos.

En una primera etapa de desarrollo de la doctrina y filosofía de los derechos humanos, se estableció una categorización o clasificación de ellos, sobre la base de su surgimiento histórico; clasificación que ha sido cuestionada por su poco aporte a la concepción y visión de integralidad de los derechos en comento.

Los derechos civiles y políticos surgieron con la revolución francesa y fueron incorporados en las constituciones a partir del siglo XIX; por otra parte los derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron reconocidos expresamente a partir de la Constitución Mexicana, dictada en Querétaro en 1917, y la Constitución de Weimar en Alemania en 1919.

La falta generalizada de avances en materia de los derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha obligado en Latino América a replantearse el tema de la exigibilidad de los derechos mencionados y de las obligaciones que tienen los Estados en esta materia. Fue a partir de la Conferencia mundial de Viena en 1992, que se hizo énfasis en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, reconociendo que todos son iguales y no pueden hacerse diferenciaciones entre unos y otros.

La diferenciación que antes se hacía entre las categorías de derechos reconocía y atribuía diferentes características a unos y a otros. Mientras que los derechos civiles y políticos implicaban una conducta del Estado de omisión (Abstenerse de violar tales derechos) y *eran*

considerados de exigibilidad inmediata; los derechos Económicos, Sociales y Culturales implican una obligación del Estado de actuar, y su cumplimiento *considerado de carácter progresivo*. Sin embargo, la progresividad es utilizada por algunos Estados como forma de evadir sus obligaciones en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, aduciendo la carencia de recursos; en tal sentido, podemos decir que los derechos humanos en general son el conjunto de condiciones y valores que garantizan una vida DIGNA a los seres humanos.

El derecho a la vivienda, es uno de los derechos que están comprendidos dentro de los derechos sociales reconocidos por nuestra Constitución, específicamente en el artículo 119, y en él se declara de interés social la construcción de viviendas y la procuración para que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Además se establece que, el Estado fomentará a que todo propietario de fincas rústicas proporcionen a los trabajadores residentes habitaciones higiénicas y cómodas, así como instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y también facilitará al pequeño propietario de los medios necesarios.

Como en los demás derechos sociales, el derecho a la vivienda digna posee una vigencia formal, pero también se desvincula de la realidad.

La falta de empleo, el bajo acceso a la educación, a la salud y la desigual distribución del ingreso nacional, se relaciona íntimamente con el problema del acceso a la vivienda.

La vigencia de este derecho muestra niveles mas o menos similares con las condiciones generales de los demás derechos sociales. Sin embargo, el problema de la vivienda tiene su propia connotación, es decir que tiene sus propias causas las cuales pretendemos identificar con el correr de la investigación.

La vivienda es una forma de hacer medicina preventiva y evitar enfermedades, una vivienda que anule el hacinamiento es una forma de aminorar las deformaciones conductuales de las familias; el acceder a una vivienda propia es el mejor estímulo para la superación económica de las personas. El ciudadano que obtiene su vivienda gana mucho en autoestima y

en positivismo para su vida; en otras palabras, la vivienda es un elemento con gran potencial para atacar el círculo vicioso de la pobreza en todos sus aspectos, por lo que es un elemento obligado de solución a la problemática nacional.

Considerando que, el Estado es el principal obligado por mandato constitucional a asegurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda, y que esa vivienda proporcionada por éste, sea digna, es decir, que cuente con las necesidades básicas con las que una vivienda es calificada como tal y proporcionar a sus habitantes una existencia digna como seres humanos, a la que hace referencia el artículo 101 de nuestra Constitución de la República.

Según un fragmento tomado del programa de Gobierno La Nueva Alianza, la Política Salvadoreña de Vivienda elaborada por el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, se han propuesto las estrategias siguientes:

- Impulsar una política nacional de vivienda que armonice los intereses de todos los involucrados y mejore el acceso a vivienda de toda la población.
- Promover la disminución del costo de la vivienda impulsando la desburocratización, nuevos mecanismos financieros y tecnológicos, así como sistemas de urbanización y construcción que optimicen el uso de la tierra.
- Implantar mecanismos ágiles y eficientes que promuevan entre los salvadoreños residentes en el exterior la inversión en vivienda y otras obras de infraestructura.
- Ampliar la calidad y el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado básico, particularmente en las zonas rurales y urbanas marginales.
- Trasladar gradualmente en el ámbito local la producción y distribución de sistemas de agua potable y alcantarillados.
- Iniciar la reforma del sector salud orientada a la construcción de un sistema nacional equitativo, eficaz y participativo.

- Impulsar la construcción rehabilitación y mantenimiento de infraestructura social y económica social.

En la referida política antes mencionada también se consagran ciertos principios los cuales mencionamos a continuación:

- a) Todo Salvadoreño tiene derecho al acceso a una vivienda adecuada, al uso y disfrute del espacio urbano y rural y a los servicios inherentes.
- b) El Interés común debe prevalecer sobre el interés particular.
- c) Todos los salvadoreños tienen derecho a vivir en asentamientos urbanos y rurales sostenibles.
- d) El acceso a la vivienda, a la salud y a la educación, son derechos necesarios e indispensables para que todos los salvadoreños mejoren sus condiciones de vida.

Observando la inactividad, o hasta cierto punto la indiferencia del Estado para tratar de solucionar la problemática en mención, la falta de viviendas y las condiciones mínimas necesarias para habitarlas, se ha ido agudizando cada vez mas en nuestra sociedad; dicha inactividad deja el campo abierto para que instituciones u organismos privados tomen la iniciativa de satisfacer esta necesidad fundamental a un costo muy elevado y de poca accesibilidad para las familias de escasos recursos; por otra parte la falta de políticas de empleo que estén acorde con la realidad, son las que también impiden que las familias salvadoreñas puedan acceder a una vivienda propia, todo esto aunado a otros factores –los que serán objeto de investigación-- son los que impiden que el Estado cumpla con su obligación constitucional.

Considerando, que la vivienda es un factor fundamental en el desarrollo integral y de dignidad de las familias salvadoreñas; en la medida en que el Estado ayude a las personas a acercarse a un programa que les facilite el poder ser propietarios de su vivienda, en esa medida estas familias podrían invertir sus recursos económicos fundamentales en otros factores que se complementan con la vivienda, como lo son: salud, educación, alimentación, etc.

Es de recalcar que gran parte de las familias salvadoreñas que no poseen una vivienda propia, tienen otros problemas derivados de éste, como lo es el hacinamiento en pequeños lugares, promiscuidad, analfabetismo, enfermedades intestinales, etc., es decir que estas familias destinan todos sus ingresos al alquiler de vivienda, ya que por su misma situación económica, para ellos una casa o una vivienda propia es imposible poder obtenerla.

Al alquilar una vivienda o de poseerla preguntémonos hasta que punto ésta podría considerarse como vivienda digna de un ser humano, pues nuestra realidad nos demuestra que gran porcentaje de nuestras familias viven en condiciones poco dignas y en sectores de alto riesgo habitacional, el cual se ve constantemente amenazado cuando la fuerza de la naturaleza se hace sentir.

Este es un problema del cual nuestro gobierno debe estar consciente, pero no basta el solo hecho de tomar conciencia de la problemática, sino que se necesita que el Estado asuma su papel protagónico para solventar esta situación lo mas pronto posible.

Nuestra investigación está orientada a determinar cuales son los factores que impiden que el Estado actúe de manera adecuada, oportuna y eficiente en la solución o disminución de la problemática habitacional de nuestro país; pues consideramos que una vez identificados dichos factores podríamos proponer algunas posibilidades de soluciones al problema en estudio, posiblemente para lograr disminuir o minimizar una problemática tan sensible y tan crítica, y como consecuencia poder contribuir de una forma más eficaz a solucionar en principio, otros problemas derivados de éste.

El problema de la vivienda es de la sociedad en general, pero lo padece aquella población que no cuenta con los suficientes recursos, llámense éstos principalmente económicos, por tanto es ésta quien tiene la necesidad de resolverlos; sin embargo, nos preguntamos quien tiene la responsabilidad si existen diferentes grupos, por tanto, estos tienen un papel distinto que jugar, pero al mismo tiempo, la sociedad ha creado dos instrumentos que sirven para resolver sus necesidades sociales, a saber: los cuales son el mercado y el Estado.

En cuanto al mercado, la realidad nos ha demostrado con relación a la vivienda que solo pueden acceder a ésta, aquellas personas de ciertos grupos sociales, no así los más pobres que son la gran mayoría, y decimos que solo una minoría accede a ellas por que en nuestro país parece ser que la dignidad hay que comprarla y a un alto costo, violentándose así el principio de igualdad constitucional, puesto que la gran mayoría de personas que poseen su vivienda, si es que la tienen, no adecuadas, ya que muchas veces no cuentan con los elementos que cubran las necesidades básicas de las personas.

Frente a la pasividad del Estado por tratar de solucionar éste problema, el mercado regido por ciertos entes privados como financieras y bancos se aprovechan de la situación, ya que ellos se encargan de construir “viviendas” a un precio para las mayorías, inaccesible, y como si eso fuera poco las personas que pueden acceder a los créditos que otorgan éstas entidades, son consumidas con las tasas de intereses exorbitantes que éstas fijan.

En cuanto al Estado, en la medida en que éste exprese los intereses de los distintos grupos sociales, en esa medida expresarán los intereses generales de la sociedad, pero en la medida en que predominen los intereses de una minoría, en esa medida se alejará del interés general, por que se pensará la sociedad en función de aquella minoría.

No obstante la existencia de un compromiso constitucional, el Estado no le da la importancia que el problema merece lo cual es grave jurídica, social, política y económicamente hablando, ya que afecta a un gran sector de la sociedad; el Estado es el ente encargado de procurar que los requisitos y obligaciones para acceder a una vivienda estén acordes con la condición socioeconómica de las familias más afectadas y por ende las más necesitadas, además debe procurar que la gran mayoría de las familias salvadoreñas tengan las posibilidades de ser propietarias de su vivienda, esto de acuerdo a una disposición fundamental de ineludible cumplimiento.

Con relación a la problemática de vivienda, los autores que han investigado sobre el tema del Derecho a la Vivienda en El Salvador son varios, unos de ellos son Yuri Palmiro

Solórzano, y Reina Dina Hidalgo Moreno, quienes escribieron en su tesis de graduación sobre el tema: “El Derecho a la Vivienda en El Salvador y Los Derechos Humanos”; dicha obra la presentaron en la ciudad de San Salvador en el año de 1991 y cuyo tema central fue desarrollado como “El Derecho a la Vivienda y los Derechos Humanos”; mencionaron que el problema habitacional originado por la descomposición social, política y económica entre los años de 1979-1989. Además realizaron un análisis de las políticas y el financiamiento para viviendas de las Instituciones Estatales y Privadas; dichos autores concluyeron: Que existe un gran problema habitacional tanto a nivel regional como del país; además establecen datos históricos a partir de los años de 1800 en adelante, citando algunas ciudades importantes del país en ellas San Salvador, Santa Ana, San Miguel, como los lugares que tenían problemas de viviendas, siendo los únicos que las pueden poseer sin ninguna inconveniencia es la Clase Burguesa. Estos autores proponen como alternativas de solución la construcción de viviendas en proporciones, y que las grandes mayorías puedan adquirirlas al menor costo posible a través de la ayuda mutua. Para el caso dichos autores expresaron que los principales problemas que aquejan a la mayor parte de la población son: Las políticas inadecuadas de Gobierno, la escasez de tierra, la falta de recursos económicos, la crisis que generó la guerra, en la década de los 79-89 y la falta de organización de las instituciones tanto públicas y privadas para darle respuesta al problema habitacional; además la poca o ninguna importancia que dan las empresas constructoras, ya que estas no la ven como un problema social sino como una fuente lucrativa.

Posteriormente, los autores salvadoreños José Luis Chávez Beltrán y Ana María Umaña Cornejo, escribieron sobre el tema: “Eficacia de la Protección de la Vivienda Familiar a partir de la vigencia del Código de Familia”; dicha tesis fue presentada en San Salvador en el año de 1995 y su trabajo central fue sobre el “Análisis del Derecho de Propiedad Privada en Función Social en relación a la Protección para la Vivienda Familiar”. Dichos autores concluyeron en que: “No existe protección a la Vivienda Familiar así mismo encontraron vacíos

de ley con respecto al artículo 46 del Código de Familia; luego determinaron que el artículo 120 del mismo Código no protege el Derecho de Vivienda de los convivientes, pues si hay oposición de uno de ellos el Juez con su autoridad impone una sanción, y además determinaron que en un proceso de familia, a lo único que tiene derecho el beneficiario y su hijo es a una Cuota Alimenticia.

Continuando con los autores Salvadoreños, Mario Fernando Orantes Martínez y otros, siempre con la problemática de la Vivienda Familiar en el Código de Familia, la cual fue presentada como tesis de Graduación en la ciudad de San Salvador, en el año 1995, en su trabajo que desarrollaron sobre la “Protección a la Vivienda Familiar y Análisis de la Institución de la Vivienda Familiar Salvadoreña”; considerando el vacío existente en el Código de Familia en sus artículos 46 y 120, los cuales violan el interés familiar ya que hay probabilidad que uno de los cónyuges o convivientes, dé su consentimiento para constituir un gravamen sobre la vivienda que ocupan, además hacen énfasis en la poca aplicabilidad que hacen los funcionarios autorizados tanto por los que la constituyen como por los que la inscriben.

Desde hace unos años la problemática habitacional, se ha convertido en uno de los problemas mas importantes de nuestra sociedad. Si reflexionamos, sin embargo, sobre nuestra historia mas reciente nos daremos cuenta de que de una forma u otra este problema ha existido siempre, aunque en determinados momentos como la crisis económica de nuestro país, y la vulnerabilidad de éste frente a los desastres naturales, hace que esta problemática tenga mayor relevancia.

El problema no es reciente, siempre han existido personas que han tenido enormes problemas para poder acceder a una vivienda digna. Por distintas razones, la vivienda siempre ha sido una necesidad muy cara, que ha absorbido una parte muy importante de los recursos que una familia era capaz de conseguir para vivir.

Cuando se produjo la Revolución Industrial en pleno siglo XIX, muchas familias se vieron obligadas a abandonar sus lugares de origen para intentar luchar por unas mejores

condiciones de vida. El trabajo de las primeras industrias era agotador, con jornadas interminables y con condiciones infrahumanas. Trabajaba todo el que podía, los niños, las personas mayores, los discapacitados. Los accidentes de trabajo hacían estragos, especialmente a las personas más débiles.

Su vida apenas cambiaba cuando llegaban al final de la jornada y regresaban a su deseado hogar, residían en viviendas que se encontraban en malas condiciones por las que pagaban elevados alquileres. Las paredes siempre estaban húmedas y estropeaban sus escasos muebles. Apenas tenían ventilación que pudiese al menos renovar el aire. No tenían sanitario y el cuarto de baño, cuando lo había, se compartía con los numerosos inquilinos del lugar. Los residuos que producían estas personas iban canalizados exteriormente, es decir que se creaban unos canales improvisados por medios de los cuales pretendían que sus desechos se alejaran del lugar de residencia, lo que ocasionaba malos olores y se convertían en foco de numerosas enfermedades infecciosas.

Evidentemente, la situación de la vivienda de las clases trabajadoras mejoró radicalmente en el Siglo XX. Pero es siempre bueno tener memoria histórica para saber de donde venimos; además nos sirve como parámetro para hacer una reflexión sobre los problemas de vivienda que nuestra sociedad tiene en la actualidad.

Cuando a veces nos encontramos con imágenes proyectadas en un televisor sobre los tugurios, nos damos cuenta que la situación no ha mejorado en todas partes por igual. Este es un dato que debemos retener por que nos permitirá entender el verdadero sentido de esta investigación. Las zonas marginales constituyen el principal hábitat que se está desarrollando en las zonas metropolitanas de las grandes ciudades; y esto es así para dar algunas salidas a las necesidades residenciales de la población que acude cada año a vivir dentro de sus límites.

Lo que nos llama poderosamente la atención es que a inicios del siglo XXI, muchas personas en nuestro país, no tienen un lugar en donde vivir dignamente. Los problemas de vivienda que encontramos en nuestra sociedad, se deben en una gran medida a que no

contamos con los suficientes recursos con los que cuentan los países desarrollados y no por ello dejan de ser relevantes para estos últimos.

La problemática de la vivienda que podemos encontrar en nuestra sociedad y en el mundo entero, esta llena de contrastes que debemos resaltar; por un lado, la más absoluta miseria del hábitat, y por el otro, el despilfarro mas absoluto y la ostentación de grandes extensiones de tierra y residencias enormes. Estas diferencias se pueden observar en todas partes del mundo. Las malas condiciones residenciales y del hábitat coexisten con otras situaciones completamente distintas, los contrastes nos hablan a menudo de desigualdad, y la desigualdad nos lleva inevitablemente a pensar en el problema del reparto ya sea de la riqueza o de la propia pobreza. La situación residencial de cualquier nación, esta íntimamente unida a la problemática a grandes rasgos, de la desigualdad y la pobreza, como dos factores genéricos.

Desde este punto de vista, los problemas se manifiestan habitualmente en las siguientes situaciones:

1.- La de las personas que no tienen ningún lugar para vivir. Estas son personas que transitan de un lugar a otro, o simplemente personas que duermen protegidas del tiempo en cualquier espacio de nuestra ciudad como por ejemplo en calles, parques, debajo de los pasos a desnivel etc. Algunos pasan la noche en los albergues, pero no tienen recursos para conseguir un lugar donde vivir.

2.- La de las personas que malviven en zonas marginales construidas con materiales inadecuados, y sin los servicios mínimos para poder ser habitables.

3.- La de todas las personas y familias que viven en viviendas inadecuadas que tienen problemas arquitectónicos estructurales que las hacen inseguras y peligrosas; de las cuales, la mayoría de viviendas se encuentran situadas dentro de los barrios y ciudades.

4.- La de las personas y familias que por un motivo u otro residen en una vivienda inadecuada para sus necesidades vitales, el problema básico en este caso es que las viviendas no reúnen los requisitos precisos para que las personas que la habitan las puedan utilizar con

normalidad, es decir que puedan satisfacer sus necesidades básicas como el agua potable, energía eléctrica, sistema de drenaje y la seguridad jurídica de su vivienda.

Como también sucede con otros derechos importantes como el derecho al trabajo, salud, educación, etc.; el derecho a una vivienda digna esta contemplado, de una forma implícita en nuestra Constitución en su Título V, referente al Orden Económico, específicamente los Artículos 119, el cual literalmente dice: “ Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda...”, al cual debe entenderse un significado preciso. Este artículo se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 101 inciso primero de este mismo título el cual establece: “ El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”, el cual también tiene trascendencia de acuerdo a su significado.

Al declarar la construcción de viviendas como una actividad de interés social, el Estado debería de asumir la obligación de destinar recursos y esfuerzos para brindar vivienda a los salvadoreños que no la posean, pudiendo incluso para ser efectivo este compromiso expropiar terrenos, casas y edificios a particulares para que sean utilizados en programas de vivienda popular; además al declarar que el orden económico debe de responder a principios de justicia social que asegure a sus habitantes una existencia digna; el Estado se esta comprometiendo a fomentar la igualdad de oportunidades reales a todos sus habitantes en diversos aspectos o sentidos y, especialmente, debe proteger a las personas económicamente débiles, frente a los dueños del capital; lo que reflejan la interpretación de estos dos artículos es que para que los habitantes del país tengan una existencia digna, primeramente tiene que cumplirse con el compromiso que la Constitución impone al Estado de procurar que las familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda, pero no una vivienda común y corriente sino una vivienda digna, la cual esta implícitamente en la relación de las dos disposiciones legales anteriormente citadas, ya que de no ser así, se incumple la norma primaria de nuestro ordenamiento jurídico.

Precisamente por su importancia social, el derecho a una vivienda digna debe convertirse en un objetivo prioritario de las Instituciones Públicas. Sobre ellas debe recaer la responsabilidad de convertirlo en algo real para la mayor parte de las personas que conviven en nuestra sociedad, sin ningún tipo de exclusión.

Para facilitar el entendimiento de esta Investigación daremos una serie de definiciones de los términos mas fundamentales utilizados dentro de la problemática a investigar, y para ello decimos que:

- ✓ **INTERÉS SOCIAL.** Es la declaratoria por medio de la cual el Estado asume el compromiso o la obligación de destinar recursos y esfuerzos necesarios para asegurar a sus habitantes los derechos fundamentales que les otorga la Constitución. En el caso concreto, sería brindar vivienda o la posibilidad real de su adquisición, a las familias salvadoreñas que no la poseen.¹
- ✓ **VIVIENDA.** La vivienda puede definirse como la estructura material en la cual se alberga una familia, es el escenario donde se desarrolla la vida de ésta. La vivienda configura la familia. La vivienda constituye el ámbito privado, en oposición al mundo externo. Cumple también una función de diferenciación social, como indicación del nivel económico de sus habitantes.²
- ✓ **VIVIENDA DIGNA.** Es además de tener las paredes y un techo de una casa, estar seguro material y jurídicamente en el lugar en que habitamos, que este cuente con los servicios básicos necesarios, que se pague un precio razonable y accesible por la compra o alquiler de la casa, y vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.³

¹ **Constitución de la República de El Salvador**, Fespad Ediciones, Cuarta edición, 1997.

² Salustiano del Campo, Juan F. Marsal y José A. Garmendia." **Diccionario de Ciencias Sociales**". Comité Editorial. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976. Pág. 1178,1179.

³ **Constitución de la República de El Salvador**, Fespad Ediciones, Cuarta Edición, 1997.

- ✓ **COMPROMISO.** Constituye una obligación contraída, palabra dada y fe empeñada que sirven para resolver graves cuestiones que afectan a la vida y gobiernos de los pueblos.⁴
- ✓ **FACTORES.** Son los elementos y circunstancias que afectan de una forma directa e indirecta modificando situaciones futuras para bien o para mal en un país determinado. Causa determinante o condición necesaria de un acontecimiento o cambio. Con menos frecuencia se emplea la palabra para designar un componente o elemento de una situación, con o sin su referencia a su relación causal.⁵

Puede afirmarse que el primer problema de la vivienda en El Salvador, ya ha sido abordado y se han hecho planteamientos de solución, habiendo privado una lógica de mercado como el rector de la política de vivienda y principal palanca para resolver el problema, la cual implica una orientación social.

Dicha orientación puede tener distintas direcciones, de acuerdo a los intereses económicos de los grupos sociales que se ven involucrados. De modo que la manera de plantear el problema puede contribuir a resolverlo o no y volverlo mas complejo.

Si en el enfoque predominara la lógica del mercado, significa que deben haber beneficios, ganancias, de las cuales se podrían apropiar un grupo social reducido o la sociedad en general con lo que se buscaría que ésta - la sociedad en general - se beneficie. La base de esta investigación es buscar el predominio de los intereses generales, que es lo que busca nuestra legislación socialmente hablando, sobre los del grupo particular que solo buscan su bienestar y el de los suyos.

El mercado de las viviendas beneficia predominantemente a una minoría, como las financieras, constructoras e instituciones privadas dedicadas a la actividad en comento, que en

⁴ Salustiano del Campo, Juan F. Marsal y José A. Garmendia. “**Diccionario de Ciencias Sociales**”. Comité Editorial, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976. Pág.470.

⁵ **Ibidem.** Pág. 864.

nombre de la libre competencia y el libre mercado se atribuye la facultad de controlarlo y busca a toda costa que el Estado le sirva a ella – la minoría --. En la actualidad, no se trata de negar intereses particulares sino de hacer que los intereses generales predominen sobre los demás, y no, el derivar provecho de los grandes grupos sociales.

Además la vivienda ha sido vista como un artículo de consumo, sujeto a leyes del libre mercado, siendo únicamente las grandes empresas e instituciones privadas las beneficiadas, al comercializar su producto; el resultado ha sido que cada vez menos personas tienen acceso a ese bien y cuando se tiene, está muy lejos de lo que se puede llamar vivienda. Con estas razones expuestas y las anteriores ¿ cómo queda la declaratoria de interés social sobre la construcción de viviendas, establecida por la Constitución?. ¿Que factores obstaculizan el cumplimiento Constitucional que declara de interés social la construcción de viviendas?. Estas son algunas de las interrogantes a las que daremos respuesta en los siguientes capítulos.

Esta investigación esta orientada a determinar cuales son los factores que impiden que el Estado actúe de manera adecuada, oportuna y eficiente en la solución o disminución de la problemática habitacional de nuestro país; pues consideramos que una vez identificados dichos factores podríamos proponer algunas posibilidades de soluciones al problema en estudio, posiblemente para lograr disminuir o minimizar una problemática tan sensible y tan crítica, y como consecuencia poder contribuir de una forma mas eficaz a solucionar en principio, otros problemas derivados de éste.

CAPITULO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL SALVADOR

a) Período Precolombino Y Colonial.

En la época precolombina la región metropolitana de San Salvador estaba ocupada por numerosas aldeas de indios pipiles. Varios factores como el suelo fértil formado por las cenizas volcánicas, agua en abundancia y un clima templado, hacían de ella un lugar atractivo para una población primitivamente agrícola.

“La mayoría de los asentamientos indígenas originales han quedado abandonados desde hace largo tiempo y sólo han dejado sus vestigios en la tierra donde se establecieron, siendo estas ruinas de estructura piramidal de poca altura y con gradas, en los cañaverales cercanos a San Andrés”⁶.

En los siglos diecisiete y dieciocho, los españoles establecieron pueblos nuevos que sirvieron de centros administrativos y de comercio y de una economía agrícola de la siguiente manera: se escogía un sitio apropiado, fértil, plano y donde hubiera agua abundante; allí se marcaba un cuadro, de unas cien varas por lado que sería la plaza central; a un costado se marcaba un sitio para la iglesia; al otro para el cabildo; los restantes lados del cuadrado debían ocupar los edificios con portales para el albergue de comerciantes viajeros. A partir de la plaza se procedía a dividir el terreno por calle para delimitar rectángulos que constituirían las cuadras, en donde se asentarían los moradores; esto constituiría la traza que estaba delimitada por la calle mas exterior llamada ronda.

En la traza y dentro de los límites de la ronda, se concedía la propiedad de inmuebles urbanos a los habitantes para que edificaran su casa. Fuera de la ronda se delimitaba un

⁶ Ministerio de Obras Públicas. San Salvador. **Plan de Desarrollo Metropolitano**. Departamento de Planes de Desarrollo Urbano, 1965-1990.

cuadro de más o menos una legua por lado que era lo que constituía los llamados “ejidos” cuyo uso y goce, pertenecía a todos los miembros del municipio en común.

La primera colonia española fue fundada en 1525 en la unión de los ríos Acelhuate y El Garrobo; su situación céntrica con relación a las aldeas indígenas facilitó el control de la región y con fines de protección se construyó densamente, con viviendas que parecían fortalezas, atendiendo a una Real Ordenanza emitida por Felipe II, la cual en su artículo 133, establecía que: “”Cuando dispongan los solares y edificios que en ellos se hicieren, háganlo de manera que en las habitaciones se pueda gozar de los aires del mediodía, por ser los mejores y dispónganse los edificios de las casas de toda la población, generalmente de manera que sirvan de defensa y fuerza contra los que quisieren atacarla, y cada casa en particular de manera que puedan tener en ellas sus caballos y bestias de servicio con patio y corrales y en la mayor anchura que fuera posible para la salud y la limpieza””.⁷

La época colonial trajo importantes transformaciones en la estructura económica de las cuales se mencionan las mas importantes:

- ✓ Comienza la privatización de la tierra, pasa a ser propiedad de la corona española y ésta, la pasó a manos particulares por medio de diversas formas de concesión generando así los llamados latifundios.
- ✓ La incorporación del mercado español y europeo fue a través del cacao y el bálsamo, pero posteriormente con el añil, que aún después de la independencia fue el principal producto de la exportación.

Durante ese mismo período también se inicia una marcada separación de la ciudad y el campo, aunque en principio la hacienda era el centro de toda actividad.

b) Período Contemporáneo.

⁷ Instituto Universitario de Investigaciones Sociales y Económicas. **Los problemas de la Tenencia de la Tierra en los Países de Centroamérica.** Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”, Costa Rica, 1963.

Para 1525 el asentamiento de San Salvador consistía en veinticinco manzanas equivalentes a ciento setenta y cinco metros cuadrados y era punto de concurrencia de caminos y senderos que unían a las aldeas indígenas; las ciudades han ido creciendo a través de los años, pero lentamente. La forma compacta original se alteró con la construcción de las iglesias en lo que antes eran aldeas distantes.

La sociedad colonial tuvo grandes contradicciones económicas y se profundizaron a tal grado de que esto condujo al enfrentamiento político, que se definió con la independencia de España.

Después de la independencia las autoridades federales conservaron tanto la institución de las comunidades y de los ejidos, preocupándose por una mejor distribución de la tierra entre las distintas poblaciones; sin embargo estas tierras que fueron destinadas a formar las comunidades, los ejidos, no eran suficientes y la mayoría de indígenas estaban desposeídos de las tierras. Se puede decir, que en esta época se originó de una manera no muy marcada, la concentración de la tierra en pocas manos; siendo así, el germen de lo que en un futuro vendría a ser el problema habitacional en nuestro país.

En el siglo antepasado, San Salvador era todavía una ciudad pre-industrial clásica de herencia colonial, que experimentaba un crecimiento brusco y acelerado. La estructura social fue mostrando desajustes por las deficiencias habitacionales para los grupos familiares de escasos recursos, pues mientras la clase alta vivía en grandes residencias suntuosas en el centro de la ciudad, la gran mayoría vivía en barrios o mesones en condiciones de hacinamiento y unos pocos vivían en los centros de las ciudades que con sus propios esfuerzos habían logrado edificar sus viviendas mas o menos cómodas y agradables pero su construcción arquitectónica no iba acorde con las demás viviendas y por ello le daban un aspecto antiestético a la ciudad.

Razón por la cual el dieciocho de julio de 1905 se emitió un Decreto Ejecutivo, en el que se creó la Dirección General de Obras Públicas, cuyo objetivo fue el de crear un orden en las

construcciones que se efectuaban en la capital y demás poblaciones de la República. La consecuencia que produjo esta Ley, fue la de expulsar a todas aquellas familias humildes que se habían ubicado en los centros de las ciudades, por no poder construir con los materiales que se les exigía, hacia la periferia de las mismas.

Durante este período se construyeron viviendas (mesones) en la zona del boulevard Venezuela para cierta clase necesitada; con ello se trataba de crear dentro de ese perímetro, un centro industrial cercano a la vivienda del trabajador; esto fue uno de los primeros intentos de lograr una ciudad industrial pero, la política llevada por mejoramiento social fue desordenada ya que sembraba núcleos de viviendas populares en toda el área de la capital. Este desorden motivó la plusvalía en los terrenos aledaños a las colonias, provocando un descontrol en el costo de los terrenos.

La expansión de la ciudad en esos años se produjo principalmente por el crecimiento de la población y generó una ampliación en la demanda de viviendas. Así se observan en los mapas que datan de 1863 – 1914, que el antiguo casco urbano se amplía al occidente donde se empiezan a asentar las familias de altos ingresos.

A partir de 1914 a 1932, la ciudad se extiende hacia el Norte (San Miguelito y La Rabida), al Sur (Santa Anita), al Este (Lourdes) y en menor medida al Oeste, producto de la construcción de urbanizaciones para las nuevas clases medias, surgidas por la expansión del aparato estatal y el sistema comercial. En el área central se estaba operando la transformación de las antiguas residencias en mesones.

Entre 1932 y 1938, la principal expansión se da hacia el Oeste de San Salvador, diferenciándose con toda claridad la calidad de las nuevas construcciones del resto de la ciudad destinadas a las clases altas, apareciendo con toda su crudeza el fenómeno de la segregación socio espacial. San Salvador pierde su carácter provincial y el viejo centro entra en un relativo proceso de estancamiento.

Esta situación tenía que cambiar; surge en 1930 el Estado como proveedor de viviendas en El Salvador; aunque, esto no significue que las otorgaba – las viviendas – gratuitamente, sino que facilitaba su adquisición, pues la falta de viviendas adecuadas ya se manifestaba en esa época como un indicador del estado de pobreza de la población rural y urbana, se convierte en un problema de interés y discusión en la campaña de 1930 a elecciones presidenciales. “El partido laborista de Manuel Enrique Araujo, comenzó a tratar esta problemática, y, la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez, retoma esta idea y se crea por primera vez en el país un programa habitacional dentro de un marco de reformas de orden institucional, que tenía como objetivo fundamental, frenar el descontento surgido entre la población, como consecuencia de la crisis económica”⁸.

Entre esas reformas se encontraba la fundación de la Junta Nacional de Defensa Social (1933), la que tendría como función básica contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población campesina y urbana, mediante la construcción de viviendas y la ejecución del programa de colonización rural. Para cumplir con dicha función el Estado crea el Fondo de Mejoramiento Social por medio del cual se le asigna el recurso económico a la Junta Nacional de Defensa Social; en 1943, dicho fondo se convirtió en una sociedad anónima y en 1945 pasó a ser un organismo autónomo denominado Mejoramiento Social; durante sus 18 años de vida construyó 457 viviendas con una inversión de 3,102,288.00 colones, el costo promedio de las viviendas fue alto en ese entonces, siendo este de 5,292.00 colones, se dice que fue alto de acuerdo al costo de la vida y de los salarios de esa época, lo que indica que el beneficio no llegó a los sectores sociales para los que fue creado el programa sino, a los sectores medio y alto, por lo que se puede afirmar que su papel fue insignificante en el campo habitacional.

Como parte del cuerpo de reformas, el régimen de Maximiliano Hernández Martínez, también creó el Banco Hipotecario de El Salvador en 1934. Entre otros objetivos el banco

⁸ FUNDASAL, “**Carta Urbana 1992-1993**”. Primera Edición, Unidad de Planificación y Estudios. San Salvador, 1994. Pág.157

otorgaba préstamos con garantía hipotecaria de bienes inmuebles para construcción y el mejoramiento de viviendas, como el banco comercial del Estado; aunque no se tiene información de lo actuado por el banco sino hasta 1960, cuando el número de créditos concedidos para vivienda aumentó significativamente, de 200 unidades que financió en 1960, se incrementó a 1650 unidades en 1974, esto como producto de su política de facilitar los créditos para vivienda tipo medio y alto y con los intereses menores que el resto de la banca comercial. Estas reformas de carácter paulatino que se dieron en el contexto de la crisis de depresión económica que estaba afectando al país en ese momento, en el campo habitacional se convierten en el primer ensayo en El Salvador para institucionalizar la intervención gubernamental en forma directa con el fin de aumentar la oferta de viviendas.

La participación significativa del Estado, pues no era mucho lo que había hecho en ese momento en el mercado habitacional, comenzó desde los años de 1950, cuando el mercado internacional vuelve a la normalidad y el comercio se empieza a reactivar como producto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el auge industrial de los Estados Unidos. La elaboración en 1949 del primer Diagnóstico Habitacional, puso de manifiesto la crítica situación en que vivía la población salvadoreña. Se estimaba que para 1947, el 40.5% de la población del Área Metropolitana de San Salvador vivía ya en casa viejas; para el resto de ciudades, se estimó que por lo menos el 60% de las familias necesitaban mejores viviendas, y para suplir las necesidades por formación de nuevos hogares había que producir 2,500 unidades por año.

Fue en 1950 que por Decreto Legislativo 111 se crearon dos Organismos El Instituto de Colonización Rural y El Instituto de Vivienda Urbana. La labor del primero de ellos consistió en mejorar las condiciones de vida de los campesinos, dándoles la oportunidad de disfrutar de un mejor hogar, de convivir en sociedades mejor organizadas y de cultivar sus parcelas, dirigidos por técnicos especializados.

Con ensayos de esta naturaleza se pretendió elevar el nivel de vida de las comunidades rurales, para lo cual contaba el Instituto con veintiséis propiedades agrícolas.

Uno de los programas desarrollados por la referida Institución, fue el establecimiento de una comunidad rural en la Hacienda Sitio del Niño, y de una finca de beneficio proporcional en la misma.

En 1954 el Instituto fundó las comunidades Joya de Cerén y California. Cada una de las casas fueron adjudicadas bajo el régimen de bien de familia, pagadero en veinte años y cuyo valor mínimo era de 2,800 colones. Los servicios que se prestaban a los habitantes de estas comunidades eran: Educación familiar, asistencia médica y recreación. Del Instituto de Vivienda Urbana se hará mención mas adelante.

En el año de 1950, se decreta una nueva Constitución Política de la República de El Salvador, que viene a modificar sustancialmente el esquema liberal del siglo anterior para dar paso al “Estado promotor de Bienestar público”. Sobre la base de esta Constitución el Estado inicia una serie de reformas tendientes a modernizar el papel del Estado salvadoreño, dirigidas principalmente a los aspectos económicos y sociales que tenían por objetivo mejorar las condiciones de vida de la población, sin transformar las estructuras de dominación política y económica de la sociedad salvadoreña; básicamente lo que se buscaba era ayudar a la sociedad, por lo que se plasmó por primera vez en nuestra Constitución de la Republica, los hoy conocidos como Derechos Sociales.

“Tanto la constitución del 50 como el Diagnóstico Habitacional, plantean nuevos retos en relación a las políticas de vivienda; en el caso de la Constitución se plantean nuevas funciones para el Estado, lo que va a generar cambios en su papel (se reconoce la propiedad privada en función social), y se declara formalmente “la construcción de viviendas como de interés social”. Por el otro lado el Diagnóstico propuso la creación de una “Dirección de Urbanismo” y de un “Instituto de Vivienda Popular y Colonización”⁹.

⁹ **Ibidem.** Pág. 159

El Instituto de Vivienda Urbana (IVU) desde su creación en Diciembre de 1950 nace mediante decreto legislativo número 111, con la función específica de desarrollar y ejecutar proyectos habitacionales de carácter social, dentro del régimen de tenencia del bien común familiar, concibiendo la vivienda como un valor de uso que permitiría que su consumo se extendiera a varias generaciones por parte de las familias de ingresos bajos y medios bajos. Todo esto partía del mandato constitucional del 50 que en su Art. 148 declaraba de interés social la construcción de viviendas. A este Instituto como institución de financiamiento directo a la vivienda se le dio la forma de organismo autónomo, con financiamiento interno y externo y además contaba con una ley de expropiación de terrenos con vocación para viviendas urbanas.

Las viviendas se proporcionaban a las familias con un fuerte componente de subsidio o ayuda estatal, incluso sus intereses y formas de pago, eran diferentes a las del mercado financiero reguladas por las leyes de la banca comercial. “El IVU desde su creación fue una institución que desarrolló una amplia tipología de viviendas unifamiliares y multifamiliares, experimentó con una gran gama de materiales de construcción, diseños, modalidades de trabajo, ayuda mutua, esfuerzo propio, y también desarrollo proyectos de lotes con servicios (agua y electricidad) y de mejoramientos y renovación de tugurios a través del programa “ABC” (Acceso al Bienestar Comunitario)”¹⁰.

En sus 40 años de vida 1950-1991, logró construir y adjudicar aproximadamente 31,382 viviendas. Para la década de los 80`s se le quitaron al IVU los recursos que el gobierno le transfería directamente del presupuesto de la nación. Además la crisis económica en el marco de la guerra, y las políticas de privatización aplicadas a partir de 1989 lo llevaron a su liquidación y cierre definitivo en 1991.

El Instituto de Colonización Rural (ICR), surgió junto al IVU, como organismo responsable de los programas de asentamiento y vivienda rural ejecutados por El Estado.

¹⁰ **Ibidem.** Pág. 159-160.

Esta función le relego al último lugar, únicamente entre 1965 y 1970 construyo un total de 293 viviendas a un costo relativamente alto, en 1975 dejó de funcionar con la creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

Para la década de los 60's, en El Salvador se acelera el proceso de urbanización, como consecuencia de la expansión de los cultivos de exportación y de la implementación de la política de sustitución de importaciones que tuvo como marco la integración económica de los cinco países de Centro América.

“En cuanto al Estado y lo relacionado con la vivienda, entre las primeras medidas que se toman esta la creación del Consejo de Planificación y Coordinación Económica (COPLAN 1961) que al siguiente año se le llamó CONAPLAN, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, y se crea la Oficina Técnica de Planificación; entre sus funciones están la de determinar las políticas, objetivos y estrategias del desarrollo económico y social, evaluar los planes sectoriales y elaborar el primer Plan de Desarrollo de la Nación”¹¹.

Para 1963, se creó el Sistema Financiero de la Vivienda, el cual incluía a la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP).

El objetivo del Sistema creado por el Estado era darle solución al problema del alojamiento de las familias de bajos y medianos ingresos. Dentro de este sistema, al FNV creado por decreto numero 282 del mes de marzo de mil novecientos sesenta y tres, le correspondía desempeñar el rol de autorizar normas, vigilar y fiscalizar a las AAP, así como también conceder los créditos y asegurar los ahorros; las AAP, eran las encargadas de facilitar los medios financieros adecuados para la construcción, adquisición y mejoras a la vivienda haciendo uso de los ahorros depositados.

La FNV, como corporación financiera y autónoma en el ejercicio de sus funciones actuaba al margen de las leyes del sistema bancario comercial, por lo que esta fijaba las

¹¹ **Ibidem.** Pág. 160 y 161.

políticas y condiciones del financiamiento, así por ejemplo, las tasas de interés eran mas bajas que las impuestas por la banca comercial.

Las AAP funcionaron como sociedades anónimas privadas y estaba sujetas a las disposiciones del Código de Comercio y a la Ley, Normas y Reglamentos de la FNV. Con las reformas de 1981 estas se nacionalizan; hasta la fecha de su liquidación y cierre definitivo en 1992, esta financió aproximadamente 119, 439 casas e invirtió por medio de ocho asociaciones que colocaron entre los consultores privados la cantidad de 832, 912, 300.00 colones hasta 1979.

Para la década de los 70's, la brecha entre los que tenían la esperanza de que por la vía de las reformas implementadas en la décadas de los 60's la situación económica tendría que haber mejorado, quedaron defraudados. “Algunos indicadores son elocuentes de esta situación: el ingreso per capita de la mayoría de la población era de 50.00 colones mensuales; existía un desempleo del 18% al 22%; el analfabetismo en las zonas urbanas alcanzaba el 20%, en lo rural el 55%, el proceso de urbanización se acelera en los núcleos urbanos, principalmente en lo que el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y el 63% de la población urbana de las cinco ciudades principales, se alojaban en los asentamientos populares urbanos”¹². Dicho de otra forma, ni aún con las reformas constitucionales implementadas en mil novecientos cincuenta, cambio la situación económica, ni tampoco se dio el desarrollo social para el cual se dieron dichas reformas.

En lo que se refiere a desarrollo urbano y vivienda, esta década se caracteriza primordialmente por establecer un proceso de planificación urbana dentro de la estructura nacional de planificación global y complementar el panorama de instituciones gubernamentales que actúan directamente en área habitacional.

¹² **Ibidem.** Pág. 162.

“En cuanto al desarrollo urbano se incorpora el Departamento de Planificación Urbana y Regional a CONAPLAN, para institucionalizar el proceso de planificación urbana en El Salvador, el cual desaparece por no ser muy positivo en términos del enfoque multisectorial que se le pretendía dar. Sin embargo, El Estado nuevamente le da prioridad al desarrollo urbano con la creación en 1979 de lo que es ahora el ViceMinisterio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), adscrito al Ministerio de Obras Públicas (MOP)”¹³.

En relación a la vivienda en la década del 70, dada la imposibilidad y la exclusión del sistema financiero de la vivienda para los sectores de los trabajadores afiliados al Sistema de Seguridad Social, se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV, en 1973) y el Instituto Nacional de Pensiones para los Empleados Públicos (INPEP, en 1975).

El FSV, formó parte de la nueva política reformista nacional del régimen del presidente Arturo Armando Molina; los recursos con los cuales opera, provienen de los mismos trabajadores y de los patronos por medio de un sistema de cotizaciones, es decir, funcionaba como aportes en un tanto por ciento que realizan cada unos de los involucrados, El Estado y los trabajadores de las empresas privadas, no así los que laboraban para el gobierno.

Para cumplir con sus objetivos y para poder llegar a las familias con un salario mínimo, el Fondo adquirió sus propias tierras y ejecutó sus propios proyectos habitacionales en todo el país; ello no resultó muy positivo, ya que los costos de urbanización de los terrenos no permiten llegar a las familias de un salario mínimo, por el alto costo de las viviendas. Ante esta situación el Fondo se convirtió en un ente financiero que otorga créditos destinados a la adquisición de viviendas, obligando al cotizante a adquirir su vivienda de la oferta del mercado financiado por la Banca Comercial. Es decir que el Fondo no poseía la capacidad para financiar viviendas para sus cotizantes, es por ello que éste, solo otorgaba los créditos a sus afiliados y estos tenían que contratar con la banca comercial, la adquisición de vivienda.

¹³ **Ibidem.** Pág. 162.

El Fondo para poder llegar a las familias de uno o dos salarios mínimos tuvo que reformar su ley y financiar la adquisición de lotes con servicios y para los que ya lo tenían, la instalación de servicios básicos, favoreciendo así a los lotificadores. De esta forma el dar una solución adecuada a la problemática de la vivienda para el sector de los trabajadores se soslaya, ya que el cotizante se tiene que conformar con un lote localizado en la periferia de las ciudades, lejos de sus lugares de trabajo y con una prestación de servicios públicos deficiente, lo que viene a profundizar más la segregación socioespacial.

Además el Fondo otorga créditos a sus cotizantes para la construcción de viviendas siempre y cuando este cuente con un terreno libre de gravámenes, para reparaciones, ampliaciones y mejoras a la vivienda, y refinanciamiento de deudas por vivienda y lotes. Debe entenderse de que se da tanto en el área rural y urbana. El Fondo no incorporó a los empleados del sector público.

El Estado, presionado por sus empleados ante la imposibilidad de tener acceso a una vivienda del sistema financiero y la exclusión de estos del Fondo y de todo sistema de seguridad social, por riesgos en el trabajo, vejez, muerte y retiro, se ve obligado a crear otra institución que prestara este tipo de servicios al empleado público. En 1975 surge la que se denominó Instituto Nacional de los Empleados Públicos (INPEP); igual que el FSV, se le obliga al empleado y al patrono a cotizar y los fondos que se destinan a vivienda provienen de sus reservas técnicas.

Con el propósito de ofrecer un beneficio socioeconómico y contribuir a solventar las necesidades de consumo y de vivienda los asegurados y pensionados, el INPEP en base a su ley creó el programa de préstamos el cual comenzó a funcionar a partir de 1978 otorgando créditos personales e hipotecarios con tasa de interés inferiores a las existentes en el sistema financiero del país. Cabe mencionar que de conformidad a su ley de creación el INPEP, el programa de préstamos formaba parte de los rubros de inversión de los recursos que conformaban reserva técnica del sistema nacional de pensiones a cargo del instituto.

El programa de préstamos contó con sus respectivos reglamentos, en los que se determinaban los plazos, tasas de interés y los diferentes destinos para cada tipo de préstamos, así mismo se contaba con un programa anual de inversiones, en el cual se determinaban los montos a invertir en el período, sujeto a la disponibilidad financiera que proporcionaba la recuperación de los préstamos y la capacidad operativa del Instituto.

A principios del año 1996, los departamentos de préstamos personales e hipotecarios se fusionan conformando así el Departamento de Préstamos, lo cual incidió en una mejor coordinación en cuanto a los procesos y a la distribución de los recursos económicos destinados para la adquisición de viviendas.

“Referente al destino de los préstamos es importante aclarar que los préstamos personales eran concedidos únicamente para gastos de enfermedad, gastos personales o familiares (compra de bienes de consumo, cancelación de deudas y otros), para gastos de reparación o ampliación de vivienda propia y prima para la adquisición de viviendas, al respecto cabe aclarar que el 99.2% lo absorbía el destino para gastos personales, y que el 0.8% estaba distribuido entre gastos médicos y ampliación de viviendas”.¹⁴

“Respecto a los préstamos hipotecarios el 94.7% de los recursos correspondían a la adquisición de viviendas, y el 5.3% restante estaba distribuida en los destinos de construcción de viviendas, ampliación de viviendas y compra de solares urbanos y pagos pasivos con garantía hipotecaria”.¹⁵

Cabe hacer mención que con el golpe de Estado de 1979 se inicia la implementación de una serie de reformas planteadas por la segunda Junta de Gobierno Revolucionaria. Una de ellas consistió en la nacionalización de las instituciones de crédito AAP, promulgada el 7 de

¹⁴ Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. **Memoria de Labores 1995**, San Salvador, 1995, pag. 41.

¹⁵ Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. **Memoria de Labores 1996**, San Salvador, 1996, pag. 22.

marzo de 1980, en la que se declara por ministerio de ley que las acciones de los bancos comerciales privados y las AAP afiliadas a las FNV pasan a ser propiedad del Estado.

Las instituciones nacionalizadas conservaron su actual personería jurídica y denominación social y siguieron operando de acuerdo a las normas vigentes, hasta que el modelo neoliberal irrumpe en la sociedad salvadoreña a mediados de 1989, imponiéndonos las políticas del sistema financiero y la desregulación y privatización del sistema financiero, como parte de las medidas de estabilización y ajuste a la economía. Entre los objetivos básicos de las políticas podemos mencionar las siguientes: El sistema financiero en su conjunto tiene que estar controlado por la Superintendencia del Sistema Financiero, iniciar proceso de saneamiento de la situación financiera de los bancos comerciales y las AAP, e iniciar nuevamente el proceso de privatización de las mismas.

En concordancia con el nuevo rol del Estado y con el objetivo de reducir el tamaño del sector público el plan de gobierno también consideró primordial la privatización de las empresas públicas.

El proceso de implementación de estas políticas y medidas, se inicia con el saneamiento de las carteras de las instituciones financieras y la aprobación de la Ley de Privatización. Esta Ley es objeto de cuestionamiento por parte de los partidos políticos de oposición y las organizaciones populares, dada la forma en que se está llevando a cabo su implementación, la cual no es muy transparente.

La situación económica que va apareciendo en la sociedad salvadoreña como resultado de la aplicación de los nuevos instrumentos creados para hacer efectiva la privatización, tanto de las empresas públicas como de la banca financiera, ha generado las siguientes consecuencias:

- Liquidación y cierre de las operaciones del IVU.
- Incorporación de las AAP, al sistema financiero bancario, bajo el control de la Superintendencia del Sistema Financiero y del Banco Central de Reserva.

- Liquidación y cierre de las funciones y atribuciones de la FNV.
- Desaparecimiento por fusión de cuatro AAP, de ocho que existían y de tres bancos como resultado del saneamiento de carteras.
- Imposición de tasas de interés para los préstamos de vivienda a las del mercado comercial, tanto para el corto como para el largo plazo.
- Las condiciones y criterios para los préstamos se vuelven muy duras para las familias de bajos ingresos.

La recomposición del sistema financiero salvadoreño, va asumiendo nuevas características en el marco de la privatización y su sometimiento a las leyes de la libre oferta y de la demanda, hacen que el sistema así pensado, se convierta con instituciones que lo integran, (la banca y las AAP) en un sistema excluyente y exclusivo donde únicamente pueden acceder a un préstamo para adquirir vivienda, los sectores sociales medios y altos.

El día veintiocho de mayo de 1992, mediante el Decreto Legislativo número 258, se aprueba la ley de creación del Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), derogándose los decretos legislativos números 111 de diciembre de Mil novecientos cincuenta y 282 de marzo de mil novecientos sesenta y tres. Esos decretos habían dado vida al Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y la Financiera Nacional de Vivienda (FNV), respectivamente. Con esto se cierra el círculo en forma definitiva del proceso de privatización del Sistema Financiero de la Vivienda.

Paralelamente al sistema excluyente se propone FONAVIPO, como una posible alternativa para llegar a los sectores sociales de más bajos ingresos. Se concibe como institución oficial especializada de crédito, para facilitar a las familias de bajos ingresos el acceso al financiamiento que les permita solucionar su problema de vivienda. FONAVIPO se estructura en base a los activos y pasivos de la FNV, IVU y los fideicomisos constituidos por PRONAVIPO.

Este Fondo nace como una institución pública de crédito, de carácter autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida, la cual tiene su domicilio en la ciudad de San Salvador, y puede establecer y mantener agencias, sucursales o corresponsalías en cualquier lugar de la República o en el extranjero.

Se relaciona con el Órgano Ejecutivo y demás órganos e instituciones del Estado por medio del titular del ramo que, de acuerdo el reglamento interno del órgano Ejecutivo sea Responsable de la Política de Vivienda, (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano).

Haciendo un poco de historia, puede establecerse que previamente a la creación de FONAVIPO, el sistema financiero de vivienda ha pasado por las siguientes fases:

- De 1950 a 1980, se caracteriza por una participación del Estado y de las instituciones financieras privadas.
- De 1980 a 1989, período de nacionalización del sistema bancario y del sistema de ahorro y préstamo.
- De 1989 a nuestros días, se caracteriza por la puesta en marcha del modelo neoliberal y la privatización de las empresas estatales.

La ley de FONAVIPO viene a llenar un vacío que por muchos años el país no contaba con un instrumento para llegar a "*los sectores de bajos ingresos económicos*". Sin embargo, FONAVIPO aparece en un momento histórico en que la pobreza se ha ampliado y agudizado como producto de la imposición de las medidas de ajuste a la economía, como el IVA y la dolarización que tienen una fuerte incidencia en los costos de la vivienda.

Con lo anteriormente expuesto cabe concluir que para el año de mil quinientos veinticinco la tierra pasa a manos de la Corona Española, por lo que es ahí donde se ve marcado el comienzo de la privatización de la tierra con los llamados latifundios, cabe destacar en que esta época se originó la concentración de la tierra en pocas manos germen que hasta la fecha se encuentra latente en nuestra realidad, por que la historia nos ha demostrado, que en nuestro país los que mas han sufrido este problema habitacional son, las personas de bajos o

escasos recursos económicos, ya que, mientras que los de la clase alta han vivido en casas grandes, espaciosas, y dignas; la gran mayoría que es la gente pobre o clase baja han tenido que vivir en mesones, en los cuales abundaba y abunda el factor hacinamiento, factor que impide a una persona poder desarrollarse como lo establece la Constitución de El Salvador hoy en nuestros días, todo eso fue consecuencia del Decreto Ejecutivo del dieciocho de julio de mil novecientos cinco el cual establecía que las familias que construyeran en la capital tenían que hacerlo cifiéndose al decreto antes mencionado, cabe dilucidar que el decreto en comento fue creado para favorecer a la clase alta, ya que las clases baja y media no podían tener acceso a los materiales de construcción que este les exigía ya que el precio de los mismos era en ese entonces demasiado elevado.

En el Intineri de la colonia española y la independencia de la misma, y algunos años después, no había existido un ente que se encargara de facilitar a las personas sus viviendas, pues es, hasta en mil novecientos treinta que aparece el Estado como proveedor de viviendas en el país; se crea el Fondo de Mejoramiento Social, el cual diez años después se convierte en una sociedad privada y en mil novecientos cuarenta y cinco se vuelve un organismo estatal, dicho fondo desaparece por no haber cumplido con los objetivos para los cuales fue creado, ya que al parecer funcionaba en una forma deficiente en el campo habitacional para la clase baja, ya que favoreció a las clases media y alta.

Jurídicamente, es hasta en mil novecientos cincuenta que en la Constitución del mismo año el Estado se compromete, de forma coercitiva, a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda, situación que es discutible, porque solo basta observar a nuestro alrededor para darnos cuenta que dichas disposiciones son casi letra muerta, y decimos que es así porque a pesar de que el Estado se auxilió de organismos como el Instituto de Colonización Rural, el Instituto de Vivienda Urbana, que respectivamente dejan de funcionar el primero por la creación del Instituto de Transformación Agraria en mil novecientos setenta y cinco, y, el segundo por las políticas neoliberales de privatización en mil novecientos

noventa y uno, los cuales habían sido creados por El Estado mismo para tratar de solventar la problemática habitacional, y así por el estilo, otras instituciones u organismos que poco o nada contribuyeron con la solución del problema que nos ocupa.

En la actualidad, el Estado cuenta únicamente con dos organismos que supuestamente trabajan para solventar la problemática guía de nuestra investigación, - el Fondo Social para la Vivienda y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular -, y decimos que supuestamente trabajan para solventar la problemática, porque, solo basta con acudir a cualquiera de las dos instituciones antes expresadas, a solicitar una vivienda para darse cuenta que para poder acceder a ese sistema, se requiere tener ingresos económicos mayores a dos salarios mínimos, la realidad nos demuestra que es absurdo pedirlo como primer requisito, pues la mayoría de las familias salvadoreñas trabajan en zonas industriales, específicamente en las llamadas maquilas, en donde se da la explotación del hombre por el hombre, ya que estas personas son sometidas a jornadas laborales que exceden de la que contempla nuestra legislación de trabajo, todo para ganar un mil doscientos sesenta colones mensuales, los cuales probablemente les alcancen para sostener su grupo familiar, mas no así para pagar una vivienda, por una parte, y por la otra, las viviendas que son otorgadas a las familias que pueden acceder al sistema, son viviendas construidas en las riberas de los ríos, muchas de ellas en zonas insalubres y desérticas, aparte de eso el espacio físico es bastante reducido en donde solo pudieran habitar tres personas, es decir, el padre, la madre y su hijo, pero volviendo a nuestra realidad vemos que esos grupos familiares se quedan en el pensamiento, ya que en la gran mayoría de las familias salvadoreñas, el grupo familiar está compuesto de cinco y hasta ocho personas, las cuales no podrían vivir en forma digna en las viviendas que nos proporciona el Estado hoy en día.

CAPITULO III MARCO NORMATIVO

Para poder desarrollar de una forma mas clara este capítulo, tenemos que valernos de la doctrina del conocido y renombrado jurista Hans Kelsen, y su posición acerca de que todo ordenamiento jurídico posee una estructura piramidal, estructura que se ve jerarquizada de mayor a menor por el grado de supremacía que la norma contenga.

Atendiendo el orden de esta estructura, comenzaremos adecuando a la presente investigación la norma jurídica de mayor supremacía como lo es la Constitución, y es que específicamente, ésta en su Título V, referente al Orden Económico, consagra una serie de disposiciones a saber, mediante las cuales pone de manifiesto los principios de “justicia social”, “desarrollo económico”, “interés social”, entre otros; nuestro problema de investigación, se abordará tomando como punto de partida y llegada, la declaratoria de interés social en la construcción de viviendas, y para ello la Constitución de la República, en su artículo 119 expresa: *“Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcionen a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios”*.¹⁶

Nuestra Constitución no reconoce de una forma expresa el derecho que tienen las familias salvadoreñas a una vivienda digna, pero lo hace de una forma secundaria o implícita. Este artículo reconoce el compromiso que tiene el Estado para con sus habitantes que consiste en procurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean dueñas de su vivienda, y además que ésta debe de ser digna, no solo se limita a definir casa como cuatro paredes y un techo, sino que este mandato va aún mas allá, es decir que estas casas deben ser dignas,

¹⁶ **Constitución de la República** de El Salvador, Fespada Ediciones, cuarta edición, 1997.

figura que se cumple al hacer una integración del artículo antes mencionado y el artículo 101 que establece que: “*El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tienda a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna¹⁷ del ser humano...*”¹⁸

Con la simple lectura del inciso primero del artículo que antecede podemos darnos cuenta de que por mandato Constitucional, el Estado se encuentra comprometido a proporcionar a las familias salvadoreñas una vivienda digna, ya que ese es un compromiso constitucional debería de cumplir con ello; pero desgraciadamente la realidad nos demuestra que el ente menos preocupado por cumplir con el principio de justicia social y bienestar económico, es el Estado.

Continuando con la pirámide de Kelsen, nos encontramos frente a los Tratados, Acuerdos y Declaraciones Internacionales, los cuales son una manifestación de la voluntad soberana del Estado al suscribirlos y ratificarlos, y de darse la última situación, el Estado que lo ratifica se compromete a hacer valer las disposiciones que ahí se consagran.

En nuestro país existe una serie de tratados y declaraciones internacionales que han sido suscritas y ratificadas por éste, pero solo mencionan el problema objeto de la investigación los siguientes: a) *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 la cual manifiesta en su artículo 25 número 1: “*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, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en casos de desempleo,*

¹⁷ El subrayado es nuestro.

¹⁸ **Constitución de la República** de El Salvador, Fespada Ediciones, cuarta edición, 1997.

*enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”*¹⁹

Esta declaración consagra universalmente que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, es decir que todos los habitantes de la tierra tienen derecho a que se les proporcione un lugar donde defenderse de las inclemencias del tiempo, además un lugar para poder convivir con su familia, y que esta se sienta segura tanto material como jurídicamente; implicando esto, que todo país que ratifica cualquier tratado o declaración se encuentra obligado para con sus habitantes y para con la comunidad internacional a hacer cumplir lo que en el tratado, acuerdo o declaración se exprese; y de no hacerlo de esta manera, éste se vería expuesto a alguna sanción por parte de la comunidad antes mencionada.

b) *El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, suscrito por El Salvador según decreto ejecutivo número 43, el 13 de noviembre de 1979 y ratificado el 23 de noviembre de ese mismo año; el que en su artículo 11 número 1 literalmente dice: ““ Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.””²⁰

Estos, desde el mismo momento de la ratificación se vuelven leyes de la República del país que los suscribe, es decir que el Estado suscriptor queda obligado para con sus habitantes en hacer cumplir esta normativa internacional en defecto de la norma principal.

¹⁹ Normas Básicas Sobre Derechos Humanos, **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Imprenta Criterio, San Salvador 1997.

²⁰ Normas Básicas Sobre Derechos Humanos, **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Imprenta Criterio, San Salvador 1997.

Continuando con el orden jerárquico que establece la pirámide de Kelsen, tenemos la legislación secundaria en la cual existe una gama de leyes, a saber, que regulan el derecho a la vivienda y el derecho de la construcción de las mismas, dentro de éstas tenemos:

- LEY DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (Decreto No. 238, publicado en el D. O. No. 104 Tomo 239 del 6 de Junio de 1973.)

Art. 1 Se instituye el Fondo Social para la Vivienda como un programa de desarrollo.

Art. 3 El Fondo tendrá por objeto contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras.

Art. 4 Las disposiciones de esta ley se aplican a todos los patronos y trabajadores sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincule y la forma en que se haya establecido la remuneración. No obstante, será por medio de los reglamentos que se determinará el tiempo y forma en que, las diferentes clases de trabajadores se irán incorporando a este programa de seguridad social.

El campo de aplicación podrá ampliarse oportunamente a favor de los trabajadores que no dependan de un patrono.

Art. 7 Para el cumplimiento adecuado de sus fines, el "Fondo" realizará de manera principal, toda acción que tienda a proveer a los trabajadores de viviendas o habitaciones cómodas, higiénicas y seguras; con tal fin sus recursos se destinarán:

a) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores con destino a lo siguiente:

- I- Adquisición en propiedad de viviendas o habitaciones;
- II- Construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas o habitaciones;
- III- La adquisición de inmuebles para la construcción de viviendas e instalación de servicios de agua potable y saneamiento;

- IV- Refinanciamiento de deudas contraídas por cualquiera de los conceptos anteriores, aún antes de la vigencia de esta ley;
- b) Al otorgamiento de créditos a patronos para la construcción de habitaciones o viviendas, a fin que sean entregadas a los trabajadores ya sean en propiedad, arrendamiento o comodato, de conformidad a las regulaciones que el Fondo establezca;
 - c) A la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para sus oficinas y dependencias;
 - d) A sus gastos de operación;

Los créditos que conceda el Fondo se harán bajo términos y condiciones favorables y podrá otorgarlos directamente o a través de instituciones intermediarias calificadas previamente por el Ministerio de Obras Públicas.

Art. 8 para cumplir con su objeto principal y complementar sus recursos, el Fondo podrá realizar las operaciones siguientes:

- a) Comprar, conservar en cartera y vender títulos de crédito y títulos valores de fácil realización;
- b) Adquirir y vender bienes raíces recuperados o recibidos a cualquier título y, cualesquiera otros activos compatibles con sus finalidades, todo en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva. Asimismo, podrá vender los inmuebles que están inscritos a su favor y que forman parte de su activo.
- c) Emitir y colocar bonos y otros títulos valores de conformidad con la ley;
- d) Negociar por cuenta ajena los valores emitidos por el Estado, organismos oficiales autónomos, empresas de economía mixta y empresas privadas dedicadas al ramo de la construcción;
- e) Otorgar fianzas u otras garantías;
- f) Descontar documentos de crédito y obtener financiamiento del Banco Central de Reserva de El Salvador y de otras instituciones financieras;

- g) Obtener financiamiento interno y externo;
- h) Administrar, sin fines lucrativos, los recursos que el Estado o terceras personas le entreguen con el fin específico de que dichos recursos los emplee en la ejecución de proyectos de construcción de viviendas o habitaciones adecuadas que vengán a sustituir los tugurios, o sean las viviendas marginales;
- i) Realizar otras operaciones compatibles con sus finalidades.

- **REGLAMENTO BÁSICO DE LA LEY DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA.**

Art. 2 “El Fondo tiene por finalidad contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras”.

Para el cumplimiento adecuado de sus fines, el Fondo destinará principalmente sus recursos:

- a) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores con destino a lo siguiente:
 - I- Adquisición en propiedad de viviendas o habitaciones;
 - II- Construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas o habitaciones;
 - III- Refinanciamiento de deudas contraídas por cualquiera de los conceptos anteriores, aún antes de la vigencia de la Ley del Fondo.
- b) Al otorgamiento de créditos a patronos para la construcción de habitaciones o viviendas a fin de que sean entregadas a los trabajadores ya sean en propiedad, arrendamiento o comodato, de conformidad a las regulaciones que la Asamblea de Gobernadores y la Junta directiva del Fondo establezcan;
- c) Al otorgamiento de créditos a las Asociaciones y Sociedades Cooperativas, que a su vez financien la adquisición de muebles y enseres del hogar de los trabajadores;
- d) A la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para sus fines;

- e) Al financiamiento para la promoción, establecimiento, reorganización y ampliación de empresas que se dediquen a la fabricación de materiales de construcción, ya sea mediante el otorgamiento de créditos a las empresas, a través de la participación en el capital de las mismas o proporcionando fondos en administración fiduciaria al Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, para que éste financie a tales empresas;
- f) A la construcción o financiamiento de conjuntos habitacionales; y
- g) A sus gastos de operación.

Los créditos que conceda el Fondo, lo serán bajo términos y condiciones favorables, según normas generales aprobadas por la Asamblea de Gobernadores, y normas especiales dictadas por la Junta Directiva del Fondo y podrá otorgarlos directamente o a través de instituciones intermediarias calificadas previamente por el Ministerio de Economía.

En las normas generales a que se refiere el inciso anterior, la Asamblea de Gobernadores podrá determinar prioridades para atender con mayor eficiencia y equidad la demanda de créditos, de manera especial, mientras los recursos del Fondo sean insuficientes.

- LEY DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR (El día veintiocho de mayo de 1992, mediante el Decreto Legislativo número 258, se aprueba la ley de creación del Fondo Nacional de la Vivienda Popular FONAVIPO).

En base al artículo 119 de la Cn., y siendo la vivienda una necesidad fundamental de la familia, y lograr su satisfacción es un elemento vital para construir una sociedad en paz, por lo que se ve la necesidad de dotar al país de un instrumento financiero y social que facilite el acceso a la vivienda a las clases mas necesitadas de la población. Por lo que el Estado crea el Fondo antes mencionado, el cual tiene como objeto principal según el artículo 2 de su ley "Facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos, el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social".

Para realizar el objeto que le establece su ley, FONAVIPO tiene entre sus atribuciones las siguientes (Artículo 3) :

- a) Promover programas de inversión y financiamiento para la adquisición de viviendas, lotes para viviendas, construcción, reconstrucción o mejoramiento de solución habitacional;
- b) Administrar el programa de contribuciones para viviendas que se establece mediante la presente ley;
- c) Otorgar financiamiento a las instituciones autorizadas a corto, mediano y largo plazo, para la adquisición de viviendas, lotes para viviendas, mejoramiento de solución habitacional o construcción de proyectos habitacionales de interés social;
- d) El Fondo podrá diseñar y contratar el desarrollo de proyectos habitacionales de interés social, debiendo contar tal proyecto con la supervisión idónea. Las viviendas construídas serán colocadas al usuario final a través del financiamiento a largo plazo que le otorguen las instituciones autorizadas, etc;

Según el Artículo 39, establece la contribución para vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al grupo familiar beneficiario, sin cargo de restitución, salvo el caso a que se refiere el artículo 42 de la presente Ley, (La contribución para vivienda será restituible para el Fondo, cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, también será restituida si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación de la contribución, y en los casos que la familia beneficiada incumpla algunas de las condiciones o requisitos que estipulan las normas del programa de contribuciones) con el objeto de facilitarle en conjunto con el aporte propio o el crédito complementario, una solución habitacional de interés social.

Las formas y condiciones de la postulación, así como la cuantía que en todo caso no deberá ser menor de uno ni mayor de catorce salarios mínimos, y el momento en que será otorgada la contribución, será determinado por el Fondo, tomando en cuenta fundamentalmente: Los recursos disponibles, el valor de la solución habitacional que se considere y las condiciones socioeconómicas de los grupos familiares de la población que se pretende beneficiar.

La contribución para vivienda será otorgada mediante el certificado para vivienda, que es un título nominativo emitido por el Fondo, extendido por el beneficiario por la cantidad exacta, y se hará efectivo a través del Fondo o en cualquiera de las instituciones autorizadas.

Según el artículo 40, la contribución para vivienda debe de ser única, directa, transparente y no discriminatoria por razones de política, raza, sexo o religión.

Podrán ser beneficiarios de la construcción para vivienda los grupos familiares que se postulen para recibirla por carecer de una solución habitacional adecuada y de ingresos suficientes para obtenerla.

- CÓDIGO MUNICIPAL (Decreto N° 274, publicado en el D.O. N° 23, Tomo N° 290 del 5 de febrero de 1986.)

El Código Municipal recoge la competencia establecida en el Art. 206 de la Constitución y reafirmada por el Art. 1 de la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC); en este sentido, el Municipio constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización Estatal establecida en un territorio que le es propio; así el Art. 3 No. 3 C.M., establece que la autonomía del Municipio se extiende a la libre emisión de las materias de su competencia, las que se enumeran en el Art.4, en este caso retomamos el N° 1, que le da facultad al municipio para elaborar los planes de desarrollo urbanos y rurales de su localidad, siendo el Concejo quien los aprobará (Art. 30 N° 5 C.M.). Además los Municipios podrán solos o conjuntamente crear

entidades descentralizadas con o sin autonomía como es el caso de la OPAMSS, Art. 14, 15,16 Código Municipal.

Asimismo, en el numeral 26 del mismo Art. 4, dice: "compete al Municipio la promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana", punto que tiene relación directa con nuestro tema de investigación. Es obligación del municipio preservar la salud y los recursos naturales, entre éstos encontramos la protección de las zonas verdes. De tal manera, debe fomentar la promoción de programas de viviendas, por lo que es necesario que toda empresa constructora antes de ejecutar una obra solicite la autorización correspondiente.

- LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS (LDOTAMSS) D. L. DEL 08/02/83. PUBLICADA EN D.O. 18 DEL 26/01/94.

La presente ley es actualmente el primer instrumento que regula un caso concreto de ordenamiento territorial del país.

El objetivo de esta ley, es regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación Art. 1.

La Ley desarrolla en su Art. 6 los aspectos siguientes.

a) EL MARCO INSTITUCIONAL: que de conformidad al Art. 7 (LDOTAMSS) define los organismos responsables de la planificación, coordinación y control del desarrollo territorial en el AMSS, el cual estará constituido por: El Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS); el Concejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET); por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y el Comité de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador (COPLAMSS).

b) EL MARCO TÉCNICO: Que define el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del AMSS, con su esquema director y planes sectoriales, así como las normas técnicas para el manejo del medio ambiente en el mismo. (Art. 6-13-14 de la LDOTAMSS).

c) El último componente es EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y DE LAS CONSTRUCCIONES, que define reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de competencias y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y proyectos. (Título IV LDOTAMSS).

En el Artículo 47 encontramos enunciadas una serie de Instituciones encargadas de promover los servicios públicos, quienes establecen los requisitos y normas técnicas que deberán cumplir las parcelaciones y construcciones en sus áreas específicas.

Del Art. 49 al 53 de la misma ley se establecen las áreas básicas de diseño para los proyectos de parcelación y proyectos de edificación, entre ellos los proyectos habitacionales, en el Área Metropolitana de San Salvador, los cuales deberán de ser respaldados por profesionales que asumirán la responsabilidad técnica del área de diseño de su competencia sin necesidad de previa aprobación de los planes y memorias.

Del Art. 54 al 57 de la LDOTAMSS se establece que, para la ejecución de una obra de urbanización o construcción que se realice en el Área Metropolitana de San Salvador, deberá estar respaldado por persona idónea, natural o jurídica previamente inscrita en el Registro Nacional de Arquitectos, Ingenieros, Técnico Proyectista y Constructores que lleven el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU).

Asimismo, en su Capítulo V, de la LDOTAMSS, se encuentran establecidas las responsabilidades de las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la planificación, ejecución, supervisión de obras cuando existen fallas en las edificaciones y éstas sean provenientes de la negligencia de ellos con las transgresiones, sanciones y Recursos Administrativos internos que establece el Capítulo VI de la referida ley.

- REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS (RLDOTAMSS). D .L. N° 1, PUBLICADO D. O. No 76 N° 327 DEL 26/04/95.

Este tiene el objeto de regular el régimen urbanístico del suelo y del medio ambiente, determinando los requisitos que deberán cumplir las distintas clases de suelos, parcelaciones y reparcelaciones.

El Esquema Director del AMSS, determinará la división del territorio en suelo urbano y suelo rural; clasificando además los suelos rurales del Municipio en urbanizable y no urbanizable (Art. III. 3 RLDOTAMSS).

Según los Arts. III.4, Art. III.5 y Art. III.6 del RLDOTAMSS, constituirán el Suelo Urbano, los terrenos que cuenten con la infraestructura de los servicios de urbanización necesarios para su desarrollo; el Suelo Rural Urbanizable son aquellos terrenos rústicos aledaños o no a los suelos urbanos, no comprendidos en el Suelo Rural no Urbanizable; y el Suelo Rural no Urbanizable lo constituirán los suelos que por razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, presten las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico, es necesario otorgarles una especial protección, estas podrán ser decretadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería como se establecen en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS.

- ACUERDO DE CREACIÓN Y ESTATUTOS DEL CONSEJO DE ALCALDES DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (COAMSS). ACTA N- 1 DE FECHA 3/07/87.

En uso de las facultades que les conceden los Artículos 14, 15 y 16 del Código Municipal, los Concejos Municipales, del Área Metropolitana de San Salvador dieron vida a la entidad descentralizada autónoma denominada “Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de

San Salvador” (COAMSS), aprobando además sus Estatutos que tienen, entre algunas de sus finalidades: (Art. 3 Estatutos del COAMSS)

a) La Planificación y Control del AMSS a fin de utilizar en forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo (urbano) del área;

b) Facilitar la reconstrucción del AMSS, planificar y controlar su crecimiento futuro.

Su funcionamiento es financiado por las cuotas necesarias que aportan sus miembros según lo establece el Art. 5 de sus Estatutos.

- ACUERDO DE CREACIÓN DE LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (OPAMSS). A. N° 3 DE 29/10/89 D.O. N° 24 DE 03/02/90.

En uso de las facultades que le confiere la Constitución de la República en sus Arts. 4 número 3 y 206 y el Código Municipal en sus artículos 3 número 3 y 14 el Consejo de Alcaldes creó la OPAMSS, entidad Autónoma responsable de la investigación y análisis de los problemas de desarrollo urbano, que presta asesoría al Concejo de Alcaldes del AMSS por medio de programas y proyectos estratégicos.

La Administración directa de la OPAMSS la ejerce el COAMSS a través del Coordinador General del Consejo de Alcaldes del AMSS y el Director de la OPAMSS (Art. 10 del Acuerdo de Creación de la OPAMSS).

Los recursos de la OPAMSS según lo establece el Art. 12 de su Acuerdo de Creación procederán de la colaboración de las municipalidades miembros del COAMSS.

Para emitir resoluciones la OPAMSS se basa en: Ordenanzas y Acuerdos Municipales, LDOTAMSS y el METROPLAN 2000, además las resoluciones son consultadas con el Ministerio del Medio Ambiente, MAG y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, previo a

emitir un dictamen; casos como el cambio de usos de suelo, tala de árboles se solicita calificación agrológica al MAG.

Según el Art. 3 de ese acuerdo, la OPAMSS tiene entre sus objetivos la investigación y el análisis de los problemas del desarrollo del AMSS.

De acuerdo al Art. 4 la OPAMSS tiene como funciones y atribuciones las siguientes:

- a) Elaborar las políticas de desarrollo metropolitano en materia urbana y social.
- b) Definir los modelos de desarrollo que conformará el esquema director del ordenamiento metropolitano.

- **ORDENANZAS DE CONTROL DE DESARROLLO URBANO Y DE LA CONSTRUCCIÓN EN LOS MUNICIPIOS QUE FORMAN PARTE DEL AMSS.**

Del 19 de agosto de 1989 al 29 de julio de 1996 se crearon por medio de acuerdos municipales, en todos los municipios que forman parte el área metropolitana de San Salvador, las ordenanzas que regula el control del desarrollo urbano y de la construcción.

En forma independiente cada una de las municipalidades han dictado una ordenanza municipal, cuyo texto es común para todas, pretendiendo unificar un ordenado desarrollo urbano.

Las Ordenanzas de Control del Desarrollo Urbano y de la construcción en los Municipios que forman parte del AMSS son los siguientes:

San Salvador:	A. No. 5 del 08-09-89, D. O. N° 167 del 11-09-89.
San Marcos:	A. sin número del 29-09-89. D. O. N° 21 del 31-01-90.
Ciudad Delgado:	A. sin número del 24-08-89, D. O. N° 16 del 24-09-90.
Ilopango:	A. sin número del 21-02-90, D. O. N° 77 del 28-03-90.
Soyapango:	A. sin número del 14-02-90, D. O. N° 97 del 27-04-90
Cuscatancingo:	A. sin número y sin fecha, D. O. N° 30 del 0902-90.

Ayutuxtepeque:	A. N° 4 del 19-09-89, D. O. N° 14 del 22-01-90.
Mejicanos:	A. sin número del 18-01-90, D. O. N° 77 del 28-03-90.
Antiguo Cuscatlán:	A. No. 1 del 15-03-94, D. O. N° 68 del 14-04-94.
Nueva San Salvador:	A. sin número, D. O. N° 22 del 01-02-90.
Nejapa:	A. sin número del 30-08-89, D.O. N° 18 del 26-01-90.
San Martín:	A. No. 4 del 20-12-89, D.O. N° 15 del 23-01-90.
Tonacatepeque:	A. No. 6 del 08-06-96, D.O. N° 141 del 29-07-96.
Apopa:	A. sin número D. O N° 22 del 01-02-90.

- LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN (L. U. C).

Actualmente vigente para todo el territorio Nacional excluyendo el área Metropolitana de San Salvador, fue emitida mediante Decreto Legislativo N° 238 del 4 de Junio de 1951, D. O. No. 107 Tomo N° 151 del 11 de junio de 1951.

Esta Ley en su Artículo 2 Literales “e, f y h” establece las condiciones que la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas debe exigir para la aprobación de nuevas urbanizaciones y como requisito indispensable para la aprobación de los planos respectivos. Tal es la exigencia de dejar un 10% como mínimo del total del área a urbanizarse destinado a jardines o parques públicos, para propósito de lugar recreativo, y además para la preservación del ambiente, así lo expresa la ley.

- REGLAMENTO A LA LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN EN LO RELATIVO A PARCELACIONES Y URBANIZACIONES HABITACIONALES. D. L. N° 701 D.O. N 313 TOMO II 241 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1991.

Este Reglamento rige la actividad relacionada con la planificación, ejecución y control de cualquier proyecto de parcelación habitacional, que se realice en el territorio Nacional, con excepción del Área Metropolitana de San Salvador y aquellos Municipios que cuenten con un

plan local que establezca su propio reglamento. Corresponde al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) velar por las disposiciones y normas que se establecen en él.

- CÓDIGO DE SALUD. DECRETO N° 955, PUBLICADO EN EL D. O. N° 299 TOMO N° 290 DEL 11 DE MAYO DE 1988.

En este cuerpo legal, encontramos que en la Sección Siete se desarrolla lo relativo al saneamiento ambiental, encaminado a lograr para las comunidades: “El saneamiento y buena calidad de las viviendas y de las construcciones en general, la eliminación y control de otros riesgos ambientales, etc.”.

Además, por medio de sus organismos está facultado para intervenir y controlar todo tipo de actividades de saneamiento y obras de ingeniería sanitaria. Esto quiere decir, que el Ministerio de Salud es otra institución que interviene directamente en la autorización para la ejecución de una obra ó proyecto urbanístico o habitacional.

Así el Art. 96 establece que para crear nuevas poblaciones, para ampliarse e iniciar una urbanización y apertura de nuevas calles es indispensable obtener autorización escrita del Ministerio, previa resolución que al efecto dicte la oficina competente de las zonas de protección del suelo.

De igual manera, deberá solicitarse en el caso de construcciones totales o parciales de toda clase de edificación ya sea en lugares urbanizados o en sub urbanizados para la respectiva aprobación de los planos y la licencia indispensable para su ejecución.

Según las disposiciones de esta normativa, el Ministerio de Salud en interés de proteger el ambiente interviene desde el inicio de una construcción, saneando el terreno respectivo, posteriormente debe realizar inspecciones sanitarias a fin de que se cumpla lo establecido. El fin que éste persigue, es que todo los proyectos urbanísticos; se ejecuten respetando el límite de contaminación del agua, suelo y aire.

- LEY DEL MEDIO AMBIENTE. DECRETO N° 233, PUBLICADO EN EL D.O. N° 79, TOMO 39 DEL 04 DE MAYO DE 1998.

Al analizar el contenido de la presente normativa, hemos encontrado que el CAPITULO II, incorpora LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, de conformidad al Art. 12 será el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN) el encargado de asegurar la incorporación en todas las políticas, planes y programas Nacionales, Regionales y Locales de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, en los cuales debe de incorporarse el medio ambiente (Art. 13 LMA).

El Art. 11 menciona cuales son los instrumentos de la política del medio ambiente, y dentro de estas está, el ordenamiento ambiental dentro de los planes nacionales o regionales de desarrollo y ordenamiento territorial.

- CONVENIO REGIONAL PARA EL MANEJO Y CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS NATURALES FORESTALES Y EL DESARROLLO DE PLANTACIONES FORESTALES. D. L. No 67 DEL 14 JULIO 1994. D.O. No. 155 DEL 24- AGOSTO-1994.

La finalidad de este convenio, es la de promover mecanismos nacionales y regionales para establecer entre otras cosas, un sistema de clasificación de suelos; a través de la reorientación de políticas de colonización en tierras forestales, contrarrestar las acciones que propicien la destrucción de bosques de aptitud forestal y promover un proceso de ordenamiento territorial con opciones sostenibles.

Los Estados que ratificaron este convenio se comprometieron a orientar programas a nivel nacional y regional, tendientes a incentivar el agro bajo una visión integral, donde los bosques y los árboles constituyen un elemento básico de la productividad y que los suelos se utilicen de acuerdo a su mejor aptitud, a que el manejo forestal del bosque natural primario

cumpla una función amortiguadora para disminuir o detener la presión y convertir el suelo para otras cosas.

- CONVENIO CENTROAMERICANO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. D. L. N° 444 DEL FEBRERO 1990. D.O. N° 36 DEL 15 DE FEBRERO 1990.

Este convenio se suscribe en Costa Rica en el año de mil novecientos ochenta nueve y es ratificado por El Salvador en febrero de 1990. Este convenio fue suscrito con la finalidad de establecer un régimen regional de cooperación para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área centroamericana; dentro de los objetivos que se persigue alcanzar, tenemos, primero: el de fortalecer las instituciones nacionales que tengan a su cargo la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente; segundo: coordinar las acciones para utilizar racionalmente los recursos naturales de cada país centroamericano que haya ratificado el convenio; tercero: adoptar medidas de desarrollo sostenible.

El 16 de julio/1994 se suscribe en San Salvador el Protocolo al convenio Constitucional de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; el cual establece como se van a desarrollar los grandes enunciados del convenio suscrito en Costa Rica.

- LEY FORESTAL. SEGÚN DECRETO No 268, T. 238 DEL 13/MARZO/73, REFORMADO D. 148, T. 292, 31/07/86.

La referida Ley tiene por objeto regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país, así como de los demás recursos naturales renovables y el desarrollo e integración adecuada de la industria forestal (Art. 1), es por ello que el Art. 45 establece las primeras zonas de Protección en el Volcán de San Salvador y sus alrededores, en el Cerro de San Jacinto y en la sub-cuenca del Lago de Ilopango, que están incluidas actualmente en el área Metropolitana de San Salvador.

La mayoría del contenido de la presente Ley está dirigido a la conservación del recurso bosque como elemento imprescindible para la conservación e incremento de los recursos naturales renovables.

Asimismo, el Art. 4 de esta ley declara de “utilidad pública la conservación e incremento de los recursos forestales y su utilización con el máximo beneficio social..”

El organismo encargado de adoptar y poner en práctica las medidas y resoluciones necesarias para cumplir la ley Forestal, es el MINISTERIO DE AGRICULTURA, quien a través de su dependencia “EL SERVICIO FORESTAL Y DE FAUNA”, tendrá que velar porque la explotación, protección y mejoramiento de los bosques se realice de manera que se obtenga un rendimiento sostenido y creciente que asegure la existencia para el futuro.

El Servicio forestal y de fauna, estará a cargo de la administración y cuidado de los terrenos forestales nacionales, “quien autorizará la corta de productos forestales en la medida necesaria a los fines domésticos del medio rural, para obras de construcción, de servicios públicos o de beneficio colectivo, y procurará que los productos forestales se utilicen en tales fines” (Art. 18). Por lo tanto, queda prohibido cortar, destruir, dañar o arrancar árboles o arbustos de los bosques, tierras forestales y de las zonas protectoras del suelo cualquiera que sea el régimen de propiedad a que están sujetas.

El incumplimiento de las disposiciones contempladas en la Ley Forestal, se conocerán como “infracciones forestales”, las cuales serán sancionadas; dependiendo de la capacidad económica del infractor. (Art.59).

- CÓDIGO PENAL VIGENTE. DECRETO N° 1030 DEL 30 DE ABRIL DE 1997, PUBLICADO EN EL D.O. N° 105 TOMO 335 DEL 10/JUNIO/1997.

Este cuerpo normativo regula un apartado en el Título X que se refiere a los “DELITOS RELATIVOS A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y AL MEDIO AMBIENTE, estableciendo en su CAPITULO PRIMERO las penas

que se les impondrán a las personas que infrinjan las disposiciones legales pertinentes, como en el caso que establece el Art. 253 Pn., referente a las personas que construyen en zonas no aptas para ello, serán sancionadas con prisión de seis meses a un año y multa de cien a doscientos días y si la construcción es realizada bajo la dirección de un Profesional de la Construcción, se le impondrá a éste, además la inhabilitación especial de profesión u oficio por el mismo período. Asimismo el Art. 254 Pn., establece las sanciones que se les impondrán a los funcionarios públicos que autoricen licencias contrarias a las normas urbanísticas, que es la inhabilitación del cargo o empleo de tres a cinco años; además el Art. 262 Pn., sanciona a los funcionarios cuando omiten informar sobre la comisión de los delitos relativos a la protección de los recursos naturales, el medio ambiente, la flora y la fauna, con prisión de seis meses a un año e inhabilitación del cargo o empleo por el mismo tiempo, esta sanción también se le impondrá al funcionario o empleado público que en ejercicio de sus funciones conceda permisos, autorizaciones, licencias o concesiones para la ejecución de obras o proyectos que no hayan obtenido de conformidad a la Ley del Medio Ambiente el correspondiente permiso ambiental. (Art. 262 Inc. 2).

Es importante destacar, que este capítulo se presenta como novedad en el Derecho Penal Salvadoreño, su incorporación se justifica en cuanto el Art. 69 inc. Segundo de la Constitución que establece: "Asimismo el Estado controlará la calidad... y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar", otra razón del por qué se incorpora se debe a que el medio ambiente y los recursos naturales están gravemente amenazados. Pero el medio ambiente no es el único objeto de protección, junto a él está la ordenación del territorio.

La idea de la que se parte, es que urbanismo y recursos naturales son problemas indisolublemente ligados al medio ambiente en un concepto superior de equilibrio en la relación entre la naturaleza y el hombre, que es lo que se pretende proteger.

CAPITULO IV ALCANCES DE LA DECLARATORIA DE INTERÉS SOCIAL

SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA DECLARATORIA DE INTERÉS SOCIAL.

Etimológicamente, "Interés" deriva de la forma verbal latina *interest*, que deriva a su vez, de los vocablos *Inter* y *esse* – *Inter-esse* que significan literalmente: **estar entre**.

Posteriormente esta forma verbal fue sustantivizada, viniendo a significar "*lo que importa, lo que es importante*".

Capitant, en su vocabulario Jurídico impreso en Buenos Aires, Argentina en mil novecientos setenta y cinco, pagina 327, señala que el interés es la ventaja de orden pecuniario o moral que importa para una persona el ejercicio de un derecho o acción.

Para Eduardo Couture, su vocabulario Jurídico impreso en Buenos Aires, Argentina en mil novecientos setenta y seis, página 344, entiende que interés es tanto como la aspiración legítima de orden moral o patrimonial, que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta.

La expresión "interés" se encuentra íntimamente ligada a la idea de "litis", que por ejemplo siguiendo el concepto de Carnelutti podría ser definida como un "conflicto de intereses cualificada por la pretensión interpuesta de una de las partes"; por su parte Humberto Theodoro señala, siguiendo de cerca el concepto antes expuesto: "la pretensión es la exigencia de subordinación de una parte, de un interés ajeno a un interés propio."²¹

En cambio los diccionarios de la Lengua Española coinciden en vincular la voz interés, con el valor o la importancia que tiene una cosa o un bien para una persona o un grupo de personas, lo que explica la existencia de una estimación valorativa y, simultáneamente, la de un provecho, resultado o utilidad que esas mismas cosas o bienes tienen, una conveniencia o necesidad tanto en el orden moral como en el material.

²¹ Theodoro, Humberto; "**Código de Proceso Civil Anotado**", Ed. Forense, 2º edición, Sao Pablo, 1996. pag. 23.

Según Roberto Rodríguez Meléndez. Profesor de Derecho Constitucional, de nuestro país, el derecho es un interés jurídicamente protegido a través de la ley o de la jurisprudencia. Pero ello nos llevará al problema lógico de definir que entendemos por interés, y a su vez a establecer, que intereses pueden ser protegidos por el Derecho, y más aún por el Estado.

La expresión "interés" también aparece como una de las condiciones de la acción (requisito indispensable para la existencia y planteamiento de ésta), como posibilidad jurídica de pedir, como interés de hacer, en fin, como requisito de legitimidad de las partes dentro de un proceso. Nuestra legislación y jurisprudencia comienza a hacer eco a una serie de pretensiones, cuyos intereses dignos de tutela reúnen una serie de características que los vuelve sustancialmente distintos a las caracterizaciones que como derechos subjetivos públicos y privados (intereses privados / intereses públicos) siempre han sido efectuados. Algo así como un bien indivisible que admite cuotas identificadas en cada afectado, dejando la exclusividad de la existencia de un interés jurídico subjetivo para el planteamiento de una litis o la indeterminada idea de un interés público, cuya defensa generalmente hasta hoy le ha correspondido al Estado.

La importancia de contar con un espacio positivo para la reclamación de daños colectivos, o amenazas globales, o simples pertenencias indiscriminadas, resulta trascendente para el medio donde pretende insertarse un Derecho como ciencia social con capacidad de adecuarse a las situaciones resultantes del cambio.

En efecto, el tejido que diseña todo el conjunto de las legitimaciones procesales no puede limitarse a las figuras clásicas del pensamiento liberal que aún imperan dentro de nuestro Derecho. Tal consecuencia se proyecta en la aceptación de la existencia de intereses transpersonales, así como de la implementación de su garantía a través de los mecanismos procesales existentes, mientras no se adecuen o creen mecanismos de tutela propios para la defensa de dichos intereses.

- ***Intereses y su diversidad.***

Pese a que el interés, como concepto jurídico, no tiene un sentido unitario ni presenta la riqueza dogmática o teórica de otras figuras próximas -sería en caso del derecho subjetivo- también es posible su análisis como objeto general de garantía en la medida en que comienzan a ser habituales tanto su presencia en diversos contextos constitucionales como las aportaciones doctrinales al respecto. Quizás su relativa indefinición y su menor tradición dogmática hayan sido la causa de que el interés se haya convertido en un concepto multiforme con aplicaciones diversas y, a veces, contradictorias²².

El planteamiento sobre la diversidad de intereses puede ser visualizado a través de la clásica dicotomía entre lo público y lo privado: podemos referirnos, en consecuencia, a los intereses privados o individuales por oposición al interés o intereses públicos. *El interés individual o particular*, será aquél que afecta al individuo aislado sin comprender, por tanto, situaciones colectivas o grupales en las que el sujeto puede verse inserto y frente a él.

En éste tipo de interés únicamente importa que sean satisfechos intereses individuales de las personas, sin importar como quedan los intereses de las demás personas dado que éste -el interés particular- se antepone ante el interés colectivo o general.

El interés público, expresaría, en un primer momento, una forma de interés uniforme del conjunto de los individuos que se identifica con el máximo bien general de la colectividad entendida monolíticamente, es decir, como un todo homogéneo sin contradicciones internas, escisiones o divisiones.

Por esta razón Cunha Campos²³ ha puesto nuevamente en discusión el tema de la distinción entre Estado y sociedad, en tanto si bien considera existe una tendencia en afirmar al Estado como una "sociedad jurídicamente organizada", se ha distinguido entre esta y aquél,

²² Peña Freire; "**La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho**", editorial Tecnos, Madrid, España 1998, pág. 168.

²³ Ronaldo Cunha Campos, "**Acción Civil Pública**", editado en Aide Sao Pablo, 1995, pag. 145.

teniendo lo anterior una visible influencia en la idea de los "intereses jurídicamente protegidos".

Entre este interés público, expresión inequívoca que sirve para la consecución de intereses indisponibles del individuo o de la colectividad, y los intereses privados, como categoría subjetiva perteneciente a un sujeto individualizado, existe una nueva categoría de intereses, intermedia entre estas (de grupos o individuos), que no constituye un típico interés público, ni tampoco un interés privado. De ahí que esta contraposición, típica del pensamiento liberal y ejemplo del excluyente binomio público-privado, puede entenderse superada.

El interés público se convierte en un instrumento, en un recurso lógico, que permite a determinados operadores jurídicos unificar los distintos intereses o finalidades seguidas por las normas y calificar en suma, como de interés público el sentido de la actuación jurídica llevada a cabo.

En este punto parece posible conectar las nociones de interés público e interés general, de donde resulta que la relación entre el interés general y su plasmación jurídica, a la que se ha denominado interés público, es del todo similar a la existente entre valores y realidades o prácticas normativas. El interés general es un referente ideal expresivo del interés global de la comunidad social y política y el interés público es la concreción y realización específica por parte de los órganos competentes para la programación y dirección política.

Entre este interés público y el interés privado existe entonces una categoría de intereses intermedios, llamados meta o transindividuales. Las causas de aparición de estos nuevos intereses se localizan, sobre todo, en la superación de las imágenes homogéneas y simplificadoras de la sociedad pre-industrial, sucediéndose en la desintegración y atomización de la sociedad como todo unitario de la voluntad social y la multiplicación de las sedes y procedimientos a través de los que se manifiesta.

Al respecto es menester decir que nuestra Constitución de la República, reconoce tres tipos de interés, es decir que reconoce uno más a los dos antes mencionados y es que, específicamente consagra como de interés social lo que es la educación, la salud y por

supuesto la vivienda; de ahí que nos vemos en la necesidad de establecer el concepto, en que consiste y cual es el alcance del interés en comento.

INTERÉS SOCIAL. Es la declaratoria por medio de la cual el Estado asume el compromiso o la obligación de destinar recursos y “esfuerzos” necesarios para asegurar a sus habitantes los derechos fundamentales que les otorga la Constitución. En el caso concreto sería brindar vivienda o la posibilidad real de su adquisición, a las familias salvadoreñas que no la poseen.²⁴

Para profundizar un poco entrevistamos a una persona de las tres instituciones publicas o de gobierno que se encuentran íntimamente relacionadas con el tema, para que nos dijeran que es lo que como institución ellos manejan como interés social y sobre el particular nos manifestaron lo siguiente: para el Fondo Social Para la Vivienda, interés social es aquel que tiende a satisfacer necesidades de la población de escasos recursos; para el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano interés social es aquel por medio del cual el Estado se preocupa por que las personas construyan en lugares que no afecten al medio ambiente y a las demás personas, es decir, que es aquel que priva sobre el particular; y, para el Fondo Nacional de la Vivienda Popular interés social es aquel que se utiliza para designar a instituciones o acciones encaminadas al desarrollo de la población.

Es evidente que si los entes o instituciones delegadas por el Estado y encargadas de hacer valer y ejecutar las políticas de vivienda en nuestro país no tienen o no comprenden el significado y alcances de lo que es la declaratoria de interés social, es mentira que cualquier persona que no tiene nada que ver con la materia de vivienda sepa el compromiso que adquiere el mismo Estado al declarar de interés social la construcción de viviendas.

²⁴ **Constitución de la República de El Salvador**, Fespada Ediciones, Cuarta edición, 1997.

El interés social en relación a la vivienda conlleva la necesidad de que intervenga el Estado con mira a la consecución de fines más trascendentales de naturaleza común y de utilidad general como lo son el fortalecimiento y pleno desarrollo de la economía nacional, la realización de la producción, etc. todo encaminado a satisfacer los intereses de la colectividad como lo es en especial nuestro el objeto de investigación.

Hay que tomar en cuenta que las áreas o campos de aplicación del Interés antes mencionado, en armonía con la Constitución de República es muy amplio, puesto que son todas aquellas relacionadas con el desarrollo de la población y entre las cuales podemos mencionar:

- a) Salud, que comprende entre otros aspectos en materia de promoción, protección, prevención y asistencia en relación con la salud; es decir que el interés social enmarcado en el ramo de la salud para poder ayudar a las familias salvadoreñas cuando lo necesiten.
- b) Educación, Ciencia, Cultura, Deportes y Patrimonio histórico artístico, que comprende entre otras actividades centradas en la defensa de los derechos y deberes de la población escolar.
- c) Medio Ambiente, esto es conservando la naturaleza y defensa del medio rural, que comprende entre otras, actuaciones encaminadas al cuidado del entorno medio ambiental, protección de la flora y fauna, conservación de espacios naturales, sensibilización y concientización medio ambiental.
- d) **Vivienda**, que tiene por objeto, garantizar que la persona habite una vivienda que cumpla con los requisitos mínimos de habitabilidad (DIGNA).

Para ir finiquitando este punto, diremos que Interés Social, es aquel que atiende a razones de carácter social, es decir, colectivas, por medio del cual el Estado debe implementar políticas y realizar acciones encaminadas a garantizar lo que el mismo se compromete constitucionalmente a hacer realmente posible.

Ante estas nuevas situaciones, y ante el apareamiento de nuevos derechos de difícil individualización en materia de daño o violación, es que se ha mostrado necesario, para defenderse de agresiones de tal calidad, la admisión de formas, medios o estrategias para la defensa jurídica de intereses que no se puedan considerar privativos de una persona o grupo, a través de la flexibilización en la legitimación procesal activa que invoquen los individuos dentro de un proceso.

Intereses difusos y colectivos.

El interés difuso, si prescindimos de factores sustanciales, sería caracterizable teniendo en cuenta las peculiaridades de su titularidad y de su disfrute, es decir, el modo en que son percibidos y se manifiestan subjetivamente. Y es que respecto de los intereses difusos no es posible la titularidad, sino que el interés se imputa a sujetos determinados sin que exista un vínculo directo entre ellos. El interés difuso no parece asignable a un sujeto o grupo de sujetos, hasta el punto de convertirse en sus titulares. La titularidad, como la preexistencia de una situación o acto jurídico que otorgue un título sobre el objeto de interés, no es en absoluto importante en el caso de los intereses difusos. Lo importante es la relación o vínculo flexible con el bien o valor objeto de interés, relación que viene determinada por la pertenencia a la colectividad o comunidad política general: los intereses difusos no tienen titular, sino que se participa en ellos.

Si se participa en el interés, será fácil de admitir que el grado de adscripción o percepción del mismo no sea constante, sino variable, contingente en cada individuo y en el grupo social en el que se manifieste. La titularidad de los derechos es un dato normativo que obedece a un código binario -se es o no se es titular- pero no son posibles formas de vinculación al derecho matizadas o variables, mientras que en el caso del interés difuso la percepción de cada individuo y en cada momento concreto del interés determinará también el grado y la intensidad de participación en el mismo. De ahí que digamos que no solo la titularidad es difusa sino que el disfrute y la expresión del interés también lo son.

Esta negación de la titularidad y su difuminación junto a la del disfrute permiten afirmar también el carácter indisponible del interés por parte de los sujetos que participan en el mismo. No son titulares del interés en sentido estricto, es decir, no existe un vínculo normativo, como en el caso de los derechos subjetivos. Paralelamente, hay que entenderlos indivisibles, inapropiables por ningún miembro de la colectividad.

De estos datos -no titularidad, indisponibilidad, indivisibilidad, inapropiabilidad-, se deriva uno de los aspectos más interesantes del fenómeno, y es la imposibilidad de adscripción del interés difuso, en su totalidad, a una sede jurídica o social concreta. El interés difuso fluye del entorno social hacia lo jurídico, adquiere formas de expresión multiformes, variables para expresarse jurídicamente, pero en el contexto en que acaece, en que es como tal, es el social y no el jurídico o normativo, dato éste, importante a la hora de analizar las posibilidades de reducción o absorción pública del interés difuso.²⁵

Por su parte, la distinción entre intereses difusos y colectivos se ubica normalmente en el grado de individualización o concreción de los sujetos a los que el interés resulta referible. Cuando el interés apunta a un conjunto de sujetos identificable, abarcable y de contornos relativamente nítidos, es decir, más o menos organizado, estaremos en presencia de un interés colectivo. Los intereses difusos, por contra, no se refieren a colectividades delimitables sino a grupos o a colectividades que se encuentran en un estado fluido de contornos poco nítidos. Se ha afirmado que el interés colectivo es más concreto e individualizado en tanto que aparece referido a una comunidad de personas genéricamente organizada e identificable. Denti, entiende que en el caso del interés colectivo el sujeto al que aparecen imputados los bienes a los que el interés se refiere es individualizado o individualizable, en la medida en que aparece referido a colectividades con carácter permanente u ocasional y vinculadas a la consecución de los fines que las caracterizan y que se encuentran asociados al interés de referencia. Morais,

²⁵ Peña Freire; "La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho", supra citado, p. 178

caracteriza a los intereses colectivos a partir de su titularidad que es "perfectamente visible, en tanto que identificada con los miembros de un grupo determinado, unidos por un vínculo jurídico".²⁶

No faltan, sin embargo quienes entienden que la comprensión recíproca de ambas figuras es posible y apuntan a la posibilidad de que un interés difuso pueda presentarse como colectivo tras un proceso de sectorialización que termine por circunscribirlo a un determinado y no meramente ocasional de personas.

Es generalmente aceptado, sin embargo, que la expresión interés difuso, tiene un sentido más amplio que la de interés colectivo. También es cierto que ambas son usadas con frecuencias como sinónimas, especialmente cuando se habla desde un punto de vista interno, ya que, la diferencia de ambos no afecta sino a la faceta externa del interés representada por el grado de agregación o delimitación del grupo en que se manifiesta el fenómeno.

Luego de esta aproximación conceptual, parece que debemos referirnos al pronunciamiento expreso de nuestra jurisprudencia constitucional.

Parece que el pronunciamiento de mayor connotación respecto a la aplicabilidad de la categoría de intereses difusos en El Salvador ha sido a través del Amparo 104-98/105-98/106-98 de dos de diciembre de 1998 referido a la vulneración del derecho al medio ambiente sano.

En dicho proceso se estableció, que cualquier persona que considere que se vulnera un derecho de naturaleza difusa, adquiere legitimación procesal para plantear la pretensión constitucional de amparo, sin necesidad de que intervengan en el proceso los demás titulares del mismo, por su compleja amplitud social, lo cual fue razón suficiente para motivar un cambio de jurisprudencia que no admitía el amparo frente a intereses difusos.

Curiosamente, la Sala más adelante citando doctrina, señala que no se está en presencia de intereses difusos, cuando nos encontramos frente a propiedad privada. Dice la Sala que tal interés difuso, se vuelve por la naturaleza de la propiedad privada un interés

²⁶ **Ibidem**, Pág. 177.

simple, ya que "tampoco pueden establecerse como fundamentos de una pretensión basada en intereses difusos, razones tendientes a salvaguardar la flora y la fauna existente en una propiedad privada"²⁷ .

Y es que, en efecto, cuando nos encontramos con la protección de intereses difusos, podremos encontrarlos con "intereses simples" entre las partes (como el interés del propietario frente al acto de construcción de una vía pública), e incluso con intereses colectivos (como podría haber sido el interés de los cooperativistas que habitan en un predio común), pero ello no es óbice para señalar la inexistencia de un interés difuso.

Al contrario, el interés difuso se muestra en la petición de la parte demandante en el Proceso de Amparo antes mencionado, al poner en tela de juicio una violación al Derecho al medio ambiente sano. Interés que es aceptado por la Sala al aceptar la pretensión, considerando la existencia de un agravio poco individualizado, por definirlo de alguna manera. Y es que, como señala Fernández Segado, "al tratarse de un interés comúnmente compartido por muchas personas, su afectación plantea de inmediato la problemática de su accionabilidad, esto es de la legitimación procesal para recurrir, que bajo los criterios tradicionales individualistas hubiese requerido de una afectación actual y directa en la esfera jurídica de una determinada persona"²⁸ .

Por otra parte, parece desconocerse con la antes citada sentencia, que las violaciones al Derecho del medio ambiente no reconocen fronteras, siendo uno de sus principios básicos el mantenimiento de políticas y sistemas de protección globales que no reconozcan diferentes clases de propiedad, sino solo la protección del ambiente.

Finalmente, no hace alusión la Sala, a la función social de la propiedad (Art. 103 Cn.), criterio a través del cual, asociado con la protección del medio ambiente, podría situarse como

²⁷ Sentencia 104-98/105-98/106-98 del dos de diciembre de 1998.

²⁸ Fernández Segado, Francisco; "**La dogmática de los derechos humanos**" pag. 288.

un límite constitucionalmente válido para ejercer actos de jurisdicción constitucional que afecten tales bienes privados, en este caso bajo un objetivo específico: la salvaguarda del ambiente.

Las categorías jurídicas protegibles. Hay dentro del Derecho jurisprudencial salvadoreño la adopción de una categoría aceptada que es distinta a la idea del interés privado, público y transindividual. Esta categoría la ha definido la Sala como: categorías subjetivas protegibles.

El origen doctrinal genérico de la categoría se localiza en el interés protegido, que comprende los supuestos en los que el ordenamiento jurídico, valorando favorablemente un interés, le otorga protección y le convierte en una situación jurídica subjetiva. Esta noción genérica del interés protegido como tal -aún en diferentes denominaciones- sí admite una mayor referencia a distintos sistemas jurídicos y por lo tanto, justifica un tratamiento general.

En estas condiciones, la relación de la categoría jurídico-subjetiva protegible (también denominado interés legítimo por la doctrina italiana) con el derecho subjetivo, es cuando menos, de subsidiariedad. El interés legítimo vendría a ser una forma menor de derecho subjetivo, caracterizado por su estructura imperfecta y por permitir solo una tutela indirecta. El derecho subjetivo, sería así una posición jurídica individual protegida íntegramente por el ordenamiento, mientras que el interés legítimo tendría una naturaleza instrumental vinculada al procedimiento administrativo y que sólo se vería expresada a partir de la desviación o ejercicio ilegítimo del poder público administrativo.

La categoría jurídico-subjetiva protegible o interés legítimo, parece notificarse como base para una acción jurisdiccional para el caso de situaciones jurídicas subjetivas no caracterizadas normalmente de modo preciso, a diferencia del derecho subjetivo, en el que sí lo están. Desde este punto de vista, la referencia es amplia y parece sugerir un nivel de garantía nada despreciable.

Respecto del interés legítimo, en el caso italiano, su configuración precisa ha estado desde su origen vinculada a la actuación de los poderes públicos.

Según una clásica definición de Nigro, interés legítimo es aquella posición de ventaja otorgada a un sujeto en orden a un bien concreto, objeto de una potestad administrativa y que consiste en la atribución al referido sujeto de poderes dirigidos a influir sobre el correcto ejercicio de la potestad administrativa, para así hacer efectivo el interés sobre el bien. Otras definiciones del interés legítimo permiten confirmar que la relación del mismo con el ejercicio de una potestad por la administración pública es una constante.

Así, Virga entiende que el interés legítimo consiste en la pretensión de legitimidad de un acto administrativo reconocida a un sujeto que se encuentra en una posición legitimante peculiar. Según esta definición -en la que la idea de legitimidad ha de entenderse como legalidad- el interés legítimo queda circunscrito al control de la legalidad de la actuación administrativa, como facultad de pretender que la administración ejercite legalmente el propio poder.

Respecto de las posibilidades de distinción entre intereses legítimos y difusos, la doctrina italiana apunta al carácter estrictamente individual de los primeros, frente a la naturaleza colectiva o plural de los segundos. El interés difuso, sería desde este punto de vista y a groso modo, una situación jurídica en la que participan una pluralidad de sujetos más o menos determinada o determinable, mientras que en el caso del interés legítimo estaríamos ante una posición jurídica individual referida a un sujeto preciso.

No obstante, pese a la separación, la posibilidad de interacción de ambas categorías entre -interés legítimo e intereses difusos- jurídicas existe. Así, si aceptamos que el interés legítimo tiene naturaleza procedimental y que tras él existe una posición jurídica individual determinada, habrá que admitir que tras un interés legítimo puede existir también un interés difuso, es decir, una situación pluripersonal jurídicamente relevante y que se expresa frente a un poder administrativo en forma de interés legítimo frente a un procedimiento. A la inversa, diremos que si se toma en consideración el contenido concreto que tenga cada interés difuso,

es decir, los valores o bienes que lo motivan, cabe la protección de los intereses difusos frente a una administración pública, mediante la técnica del interés legítimo.

Basta con esta breve presentación teórico-conceptual de esta categoría, para que pasemos a su análisis jurisprudencial.

La idea de la existencia de situaciones jurídico-subjetivas protegibles desde la Constitución no es novedosa, pero nos referiremos aquí a aquellos fallos en que parece haberse detenido más en este aspecto.

Señala la Sala de lo Constitucional en el Amparo 22A94/27M94 ac., de cinco de febrero de 1996, que para establecer con exactitud el ámbito de aplicación que el sistema constitucional salvadoreño correspondiente a este instrumento procesal debe partirse del artículo 247 Cn. Resulta claro -señala la Sala- que el constituyente precisa la esfera de protección del amparo, circunscribiéndola a la defensa de los derechos que otorga la Constitución. Sin embargo, para lograr una plena comprensión de su competencia, es menester desentrañar el significado "derechos", empleado en el contexto del precepto citado. Para la realización de esta labor, no podemos perder de vista que la Constitución es un conjunto armónico, que no puede interpretarse aisladamente.

En precisión de esta interpretación conforme a la Constitución como conjunto armónico, la Sala señala, que tradicionalmente el término "derecho", se ha entendido comprensivo de la noción de los llamados "derechos subjetivos", ampliamente desarrollados por la doctrina.

Pero destaca la Sala "que las diversas realidades que la Constitución califica como derecho", no coinciden con la misma; y es que los derechos subjetivos en su contenido técnico común configuran un campo limitado de acción; excluyendo de su ámbito una serie de situaciones o realidades jurídicas, las cuales precisamente han sido llamadas "derechos" por el

legislador constituyente. De ahí que como conclusión, la Sala señala la existencia de ciertas realidades ajenas a la normal consideración de derechos²⁹.

Esta esfera de realidades estaría integrada por una multiplicidad de categorías jurídico subjetivas, que pueden ser afectadas por actuaciones inconstitucionales, procediendo en consecuencia la protección constitucional a través del Amparo.

Pero, en todo caso, como se constituyen como categorías subjetivas individualizables, es necesaria la causación de un agravio o afectación real, positiva y cierta del gobernado, lo cual la diferencia en esencia de los intereses transindividuales.

Finalmente la Sala terminará considerando a estas categorías como derechos fundamentales según nuestra Constitución.

A estas consideraciones nosotros podríamos señalar que es adecuada la protección efectuada por la Sala, pero ha incurrido en la confusión de establecer una sinonimia entre intereses protegidos y derechos fundamentales. En efecto, existe un interés protegido en el caso de las categorías jurídico subjetivas, pero el interés en sí no es un derecho fundamental, sino más bien un mecanismo para evitar los problemas de legitimación procesal que pueden plantearse frente un caso concreto.

También deben destacarse los problemas que conlleva la aceptación de esta jurisprudencia, que si bien se sitúa en un plano garantista de los derechos, deja cierto margen de indeterminación bastante elevado, en relación a ¿Cuándo estamos en presencia de una categoría jurídico-subjetivo protegible?, ¿Su definición es acaso únicamente por vía jurisprudencial? y respondiendo a esto último en sentido afirmativo ¿Ha sentado lineamientos definidos la Sala, sobre los caracteres de tales categorías?.

Parece ser entonces, que la labor en relación a las categorías jurídico-subjetivo protegibles es amplia, luego de aceptada su redundancia: definir parámetros de validez,

²⁹ Derechos subjetivos clásicos pueden ser: el derecho a la propiedad, la libertad deambulatoria o de tránsito, el derecho al sufragio, etc..

descartar frente a situaciones de mera legalidad, establecer casos que por su indefensión a nivel de instancia ordinaria, podrían ser asumidos bajo esta terminología, e inclusive señalar si es posible que esta categoría englobe ciertas atribuciones o competencias institucionales como la autonomía, el ámbito de competencia, etc., de las personas jurídicas, incluida el Estado.

Como hemos observado, la dinámica social se ha impuesto sobre el excesivo formalismo jurídico hasta ahora imperante, imponiéndose la radical mutación de los esquemas tradicionales de la tutela jurisdiccional, es decir "una profunda metamorfosis del Derecho Procesal", con la finalidad de evitar la vulneración de los derechos esenciales de los individuos.

Además la aparición de nuevas categorías de derechos fundamentales y la falta de mecanismos de protección específicos o adecuados para los mismos y para otros ya reconocidos, como el derecho al medio ambiente, el derecho a la paz, los derechos de los consumidores, en fin, los derechos de las futuras generaciones han presionado, para que los sistemas de protección constitucional adecuen sus mecanismos procesales para la defensa de este tipo de intereses y la posible indemnización de las víctimas.

La conexión entre intereses y ordenamiento jurídico no es sin embargo, una manera de formalización del interés, como lo fue el derecho subjetivo, porque no se realiza a partir de normas particulares y concretas, sino a partir de principios constitucionales de carácter dinámico o expansivo y con un alto grado de abstracción y generalidad. Así la calificación jurídico-constitucional no puede ser rígida, ya que en este caso estaríamos ante el mismo supuesto en que se encuentran los derechos subjetivos. Frente a esta rigidez, hay que aceptar la mayor flexibilidad en la legitimación jurídica de los intereses. Por tanto la carencia de un vínculo jurídico normativo ha de ser considerada de importancia relativa, porque la ausencia va referida a la conexión formal con una de las posibles visiones o desarrollos políticamente mediatizados de la Constitución. Ello no implica sin embargo, contradicción del interés con los principios y valores constitucionales que van más allá de la configuración legislativa concreta y que son los que hacen al interés merecedor de la garantía.

Entendemos, junto con Peña Freire, que la aparición de mecanismos para la traducción jurídica de las demandas difusas es un dato jurídico-constitucional además de un dato político-social, es decir, que la existencia de expectativas como las analizadas que se proyectan sobre el ordenamiento es también una exigencia de coherencia constitucional del sistema jurídico, que según su propio sentido constitutivo, no puede permanecer en ningún caso clausurado sobre sí mismo o cerrado cognitivamente al entorno.

De ahí la necesidad de apertura del ordenamiento, de una adecuación procesal para la protección de derechos, tomando en consideración que la legitimidad procesal individualizada es, si bien una herramienta necesaria, también en ocasiones inadecuada frente a nuevas realidades.

En fin, el Estado Constitucional de Derecho, se justifica como un orden encaminado para la protección de los derechos fundamentales; protección que junto con la defensa de valores y principios constitucionales constituye su fin y objeto. Es válido al instrumentar mecanismos de defensa, establecer requisitos formales que en orden a la seguridad jurídica, aseguren la viabilidad misma del proceso, pero ello sin menoscabo de disminuir o alterar el contenido de los derechos, valores y principios antes aludidos.

Pero en todo caso, la interpretación constitucional que tienda a la protección de estos intereses debe ser coherente consigo misma, sobre todo en los momentos en que los intereses difusos comienzan a protegerse dentro del Derecho constitucional salvadoreño. Los fallos que optan por romper la apenas naciente innovación procesal que los acepta, solo retrasan su implementación, volviéndolos nugatorios, en lugar de crear las bases constitucionales para su protección.

CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) CONCLUSIONES

En el presente capítulo pretendemos plasmar la información obtenida en el transcurso de la investigación, con relación a la problemática aludida. Cabe mencionar que para la elaboración de este apartado se recopiló información de las principales instituciones estatales, encargadas de velar por el cumplimiento del precepto constitucional, que declara de interés social la construcción de viviendas.

Tomando en cuenta, que el Estado es el principal obligado por mandato constitucional, a asegurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda, y que esa vivienda proporcionada por éste sea digna, es decir, que ésta cuente con las necesidades básicas con las que una vivienda es calificada como tal y proporcionar a sus habitantes una existencia digna como seres humanos.

En nuestra legislación, no se reconoce de una forma expresa el derecho que tienen las familias salvadoreñas a una vivienda digna, pero lo hace de una forma implícita; al reconocer el compromiso que tiene el Estado para con sus habitantes, que consiste en procurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean dueñas de su vivienda, y además que ésta debe de ser digna, no solo se limita a definir casa como cuatro paredes y un techo, sino que este mandato va aún mas allá, es decir que estas viviendas deben cumplir con el requisito mínimo de ser dignas y seguras, disponiendo de un lugar privado, estabilidad y durabilidad estructural, infraestructura básica adecuada, con suficiente iluminación y ventilación, y con un fácil acceso a las instituciones de educación y salud, a los centros comerciales, debiendo tener áreas abiertas para deporte, recreación y acceso al trabajo.

Este es un problema del cual nuestro gobierno debe estar consciente, pero no basta el solo hecho de tomar conciencia de la problemática, sino que se necesita que el Estado asuma su papel protagónico para solventar este déficit lo mas pronto posible.

La realidad nos ha demostrado con relación a la vivienda que solo pueden acceder a ésta, aquellas personas de ciertos grupos sociales, no así los más pobres que son la gran mayoría, y decimos que solo una minoría accede a ellas porque en nuestro país parece ser que la dignidad hay que comprarla y a un alto costo, violentándose así el Principio de Igualdad Constitucional.

En la medida que el Estado exprese los intereses de los distintos grupos sociales, en esa medida expresará los intereses generales de la sociedad, pero en la medida en que predominen los intereses de una minoría, en esa medida se alejará del interés general, porque se pensará la sociedad en función de aquella minoría.

Al declarar la construcción de viviendas como una actividad de interés social, el Estado debería de asumir la obligación de destinar recursos y esfuerzos para brindar vivienda a los salvadoreños que no la posean, pudiendo incluso para hacer efectivo este compromiso, justificando la expropiación de terrenos, casas y edificios a particulares, en condiciones especiales y bajo los parámetros legales para que sean utilizados en programas de vivienda popular. Por supuesto dicha medida no sería necesario adoptarla si el Estado fuera propietario de extensiones de tierra suficientes, pues le resultaría fácil diseñar programas de vivienda de interés social, ya que solo tendría que invertir en la construcción; pero debido a que esto no es así, el Estado tiene que comprar terrenos a alto costo, limitando así sus posibilidades de facilitador de viviendas.

La inactividad, o hasta cierto punto, la indiferencia del Estado para tratar de solucionar la problemática en mención, la falta de viviendas y las condiciones mínimas necesarias para habitarlas, se ha agudizado cada vez mas en nuestra sociedad; dicha inactividad deja la brecha abierta para que instituciones u organismos privados tomen la iniciativa de satisfacer esta necesidad fundamental a un costo muy elevado y de poca o mínima accesibilidad para las familias de escasos recursos.

En la actualidad, el Estado cuenta únicamente con tres organismos que de alguna manera trabajan para solventar la problemática guía de nuestra investigación, - el Fondo Social para la Vivienda, el Fondo Nacional de la Vivienda Popular y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano -, este último es el encargado de generar directrices y políticas de vivienda; y decimos que supuestamente trabajan para solventar la problemática, porque, solo basta con acudir a cualquiera de las dos primeras entidades supramencionadas y aplicar con el objeto de adquirir una vivienda, para darse cuenta que para acceder a ese sistema se requiere tener ingresos económicos mayores a dos salarios mínimos, hecho que la realidad nos demuestra que es absurdo pedir como primer requisito el antes dicho, pues la mayoría de las familias salvadoreñas trabajan en zonas industriales, específicamente en las llamadas “Maquilas”, todo para ganar un salario mínimo con el cual en la mayoría de los casos no es suficiente para sostener su grupo familiar, mucho menos para pagar una vivienda, por una parte, y por la otra, las viviendas que son otorgadas a las familias que pueden acceder al sistema, son viviendas construidas en las riberas de los ríos, muchas de ellas en zonas insalubres y desérticas, aparte de eso el espacio físico es bastante reducido en donde solo pueden habitar tres personas, es decir, el padre, la madre y su hijo; pero volviendo a nuestra realidad vemos que los sueños de esos grupos familiares se quedan en el pensamiento, ya que en la gran mayoría de familias salvadoreñas el grupo familiar está compuesto de cinco y hasta ocho personas, las cuales viven en forma no idónea en las viviendas que les proporciona el Estado hoy en día.

Es de aclarar que cuando entrevistamos a los titulares de las Instituciones mencionadas, respecto si existen factores que obstaculicen el cumplimiento de la declaratoria de interés social en la construcción de viviendas, nos manifestaron que según el mandato constitucional, sí cumplen a plenitud con el compromiso que declara de interés social la construcción de viviendas, y que, no existe factor alguno que les impida realizar sus objetivos o metas trazadas para un periodo determinado; pero la realidad nos demuestra que todo lo expresado por las mismas autoridades referidas, con relación a los factores antes referidos es

una falacia, ya que existen algunos de estos que no permiten que el Estado cumpla con el compromiso constitucional.

Por otra parte decimos que, *FACTORES* son todos los elementos y circunstancias que afectan de una forma directa e indirecta modificando situaciones futuras para bien o para mal en un país determinado. Causa determinante o condición necesaria de un acontecimiento o cambio. Con menos frecuencia se emplea la palabra para designar un componente o elemento de una situación, con o sin su referencia a su relación causal.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS GENERAL y ESPECÍFICAS.

Toda situación problemática que quiera ser investigada, requiere, obligatoriamente, el planteamiento y construcción de hipótesis. La construcción de hipótesis tiene como finalidad primordial dar una respuesta provisional, adelantar una explicación a un conjunto de hechos que no encajen en una teoría o esta resulta insuficiente para comprenderlos y explicarlos, situación que puede definirse con un problema de investigación que obstaculice el desarrollo del conocimiento científico.³⁰

En la hipótesis, se encuentran elementos contradictorios fuertemente vinculados: el conocimiento objetivo y el subjetivo; es decir, lo conocido y lo desconocido.

La investigación científica tiene que ayudar a resolver esa contradicción, disminuyendo el conocimiento subjetivo y aumentando el objetivo; ello se tiene que hacer a través de la consolidación e incremento del número de verdades relativas con el afán de acercarse a la verdad absoluta, una vez que las hipótesis sean comprobadas empíricamente y pasen a formar parte de la teoría científica.³¹

El siguiente paso, después de la construcción de la hipótesis es el de la comprobación de la misma. Estas dos, son aspectos que están relacionados íntimamente, puesto que aún cuando entre una y otra etapa medie un período a veces largo (meses o años), su elaboración

³⁰ Raúl Rojas Soriano. **El proceso de investigación científica**. Editorial Tríllos, 1980, pág. 103.

³¹ *Ibidem*, pág. 106.

presupone los elementos necesarios para su vinculación empírica, ya que para la ciencia resulta de poco valor, plantear hipótesis que no lleguen a comprobarse a través de su confrontación con la realidad. Para que las hipótesis puedan considerarse comprobadas, se requiere que se establezca en primer lugar sobre la base de conocimientos científicos (fundamentación teórica racional) y en segundo lugar se toma en cuenta particularidades propias de cada situación concreta mediante la recopilación de información empírica preliminar sobre estas y por último, que sean comprobadas empíricamente, es decir, que contraste con la realidad que intenta describir, explicar y servir de base en la predicción de la conducta de los fenómenos.³²

Para contrastar una hipótesis con la realidad, se hace a través del material empírico que el mismo investigador recoge en el objeto de estudio (problemática investigada), por medio de observaciones, experimentos, entrevistas, encuestas, etc.

Planteado todo lo anterior, es necesario pasar al análisis de la comprobación de la hipótesis general y las específicas que nos formulamos para responder a nuestro problema de investigación planteado. Nuestras hipótesis general y específicas son las siguientes, respectivamente:

“La falta de una política de vivienda adecuada y eficaz, genera un mayor número de familias salvadoreñas, a las que el Estado no les proporciona una vivienda digna”.

“La pasividad del Estado, frente al compromiso constitucional, que le establece procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de una vivienda digna, hace que las familias salvadoreñas se obliguen a contratar con la empresa privada para obtenerla”

³² **Ibidem**, pág. 110 y 111.

“Las viviendas en condiciones inadecuadas que poseen las familias salvadoreñas de bajos recursos económicos, generan un alto grado de peligrosidad e inseguridad para dichas familias”.

Después de haber obtenido información con el devenir de la investigación, decimos que se han podido comprobar las afirmaciones antes citadas; ya que, el Estado no posee una verdadera política de vivienda que se adecue a la realidad salvadoreña, pues su espíritu, es utópico al establecerse en la Política Salvadoreña de vivienda elaborada por personal del gobierno mismo, que todas las personas tendrán acceso a una vivienda digna, situación tal, que no es cierta por que solo basta ver nuestra realidad para darse cuenta de que lo que se ha escrito en la mencionada Política, para el que la lee es bastante bonito, pero resulta ingenuo pensar que dicha situación como se presenta sea cierta, por que existen una serie de factores que en la investigación consideramos que son los que le impiden al Estado, el cumplimiento del mandato constitucional que declara de interés social la construcción de viviendas, y que no pueda procurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de las mismas, por una parte y por la otra, la pasividad del Estado frente al mandato constitucional que le establece para tal efecto el artículo 119 Cn., en procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda; haciendo posible, todo lo anterior, que las empresas privadas se aprovechen de esa situación para construir y poner al mercado las viviendas, pero sin olvidar el alto costo que se llega a pagar por estas, cuando las construye la empresa privada, y cuando lo hace el Estado, estas [son construidas en lugares de alto riesgo y peligrosidad], con los que las personas queda en total indefensión ante varias situaciones, ya sean estas ocasionadas por individuos o por la misma naturaleza.

Sobre la base de todos los resultados obtenidos en el presente trabajo de graduación y para sustentar nuestro tema de interés o investigación, concluimos que como factores que obstaculizan el cumplimiento constitucional que declara de interés social la construcción de viviendas, puedan considerarse los siguientes:

1.1. El factor económico, es uno de los mas determinantes para que el Estado no cumpla con el compromiso, que por mandato Constitucional, le corresponde en el rubro de vivienda, ya que nuestro país sufre un déficit fiscal muy grave, nacido por la falta de generación del producto interno bruto (PIB), propiciado por la falta de crecimiento económico, viéndose agudizado además por un mal uso de los pocos recursos existentes; esta insuficiencia de recursos y el mal uso de ellos produce una baja capacidad del sector público para atender las necesidades de vivienda.

Otro aspecto que se constituye en una limitación hacia la consecución del Principio Constitucional que nos ocupa, es el relativo al acceso a la tierra, especialmente la urbana, ya que el mercado y mercadeo de la tierra se ha concentrado, trayendo como consecuencia una elevación en su valor, lo que estimula la informalidad en los procesos de urbanización ante la imposibilidad de las familias de bajos ingresos de acudir al mercado formal en busca de su vivienda. La solución para las personas de bajos ingresos ha estado en la invasión a terrenos baldíos, ubicación en asentamientos ilegales, o bien en zonas de alto riesgo. A nivel rural, el problema de la disponibilidad de tierra para construir viviendas es menos presionante, pero debido a problemas de titulación de tierras los campesinos más pobres generalmente no son realmente los dueños legales de las tierras que habitan, lo cual genera la imposibilidad de usarlas como garantía para la consecución de créditos por parte del sector financiero.

Por supuesto es insoslayable la realidad que enfrentan amplios segmentos de la población que no tienen ingresos estables para ser sujeto de crédito y poder acceder al sistema bancario en búsqueda de financiamiento, sectores marginados que terminan ocupando sitios completamente infrahumanos para vivir (Barrancas, riberas de los ríos, zonas marginales etc). Claro está, lo anterior es el resultado de una recesión económica que nuestro país ha tenido que enfrentar desde hace más de una década, influyendo de forma directa en la nula o relativa capacidad de acceso individual o familiar a una vivienda, siendo los programas de vivienda

inaccesibles a los sectores mayoritarios, o sea la población de más bajos ingresos y sin capacidad de pago.

Por otro lado, el alto costo de la tierra, debido al libre mercado y la falta de medidas de control a los precios de la tierra, impide que el Estado desarrolle proyectos de interés social, pues el solo hecho de adquirir los terrenos resulta una gran inversión que al final no le generará ganancia alguna al mismo, considerando que un país con tendencias neoliberalistas, en el que el mas beneficiado es el mercado, es decir el rubro de las empresas grandes, interesándose únicamente colocar su mercadería o producto en el gusto del cliente para poder obtener altos índices de ganancias, esto es, a menor inversión mayor producción y por ende mayores ganancias.

Ante esta situación las compañías constructoras de viviendas se ven beneficiadas, ya que los grandes propietarios les venden sus tierras, las que a su vez ponen en el mercado las viviendas a un costo exorbitante, generándose con ello ganancias muy lucrativas para los grandes propietarios de tierras y para las empresas constructoras.

Es decir que, lo que para el Estado es una limitante para el cumplimiento de su compromiso, para las grandes empresas dedicadas a la construcción, no resulta ningún problema, pues estas finalmente recuperan su inversión y obtienen las ganancias esperadas. De lo anterior podemos colegir que la pasividad del Estado en cuanto a esta problemática, genera el aprovechamiento y enriquecimiento de las compañías constructoras.

La política estatal de marginación o exclusión de amplios sectores populares, representa una de las raíces de la pobreza y marginación que impiden la accesibilidad de la mayoría de la población a una vivienda adecuada.

1.2. El factor Político-Económico-Presupuestario-: el Estado no le ha dado la importancia que merece al mandato constitucional, pues nunca ha realizado una real y verdaderamente significativa política de vivienda que vaya encaminada a satisfacer las necesidades y exigencias de la población salvadoreña, de conformidad a la realidad imperante

en nuestro país; ya que las políticas de vivienda realizadas con anterioridad, parecen fundamentarse sobre una utopía romántica, pues según estas el objetivo general es facilitar el acceso a toda la población a una solución habitacional (vivienda), lo cual ha quedado como una quimera, ya que la realidad nos demuestra todo lo contrario. El Estado jamás ha desarrollado políticas en las que, la prioridad sea atender a través de la vivienda de interés social a los sectores que no son sujetos de crédito, ya que la banca solo se ha preocupado por los sectores medios y altos, por considerarlo como un riesgo financiero y no rentable el construir viviendas para los sectores menos beneficiados económicamente.

Creemos que el mayor obstáculo en este factor ha sido organizar una propuesta coherente a lo que son los equilibrios entre la necesidad de controlar los precios de las viviendas -sin que esto represente una desventaja económica para las empresas que se dedican a este rubro- y la necesidad de darle un enfoque social para hacer más accesible la vivienda a las personas.

Falta de principios de rango constitucional que no solo señalen la responsabilidad que el Estado tiene de proporcionar a la población una vivienda no solo mínima sino digna. A la fecha únicamente se han emitido unas cuantas leyes que en muchos de los casos son letra muerta, ya que al momento de construir una vivienda se efectúa de acuerdo a los intereses de quien lo hace sin tomar en cuenta la disponibilidad de recursos y las personas.

Lo que incide de una forma directa en la imposibilidad de parte del Ejecutivo en el cumplimiento de este Principio, es la indiferencia del mismo en la asignación de una mayor partida presupuestaria a las entidades encargadas de hacer efectivos los derechos a nivel social o de inversión social, que la Constitución confiere, redundando específicamente en una deficiente construcción de viviendas no solo en cantidad sino en calidad, no satisfaciendo por ello las necesidades de vivienda de la gran mayoría de las familias salvadoreñas.

La falta de presupuesto destinado a vivienda, y esto es así porque el hecho que el Estado no destine parte de su presupuesto general para la construcción de viviendas nos

demuestra el poco interés en la solución del problema, pues parecería que a éste no le interesa resolverlo, caso contrario recortaría presupuesto a instituciones menos importantes y destinarlo al rubro en comento; es decir que si existiera un fondo destinado exclusivamente a la generación de viviendas de interés social, el problema se resolvería de forma más satisfactoria, pero al parecer para el Estado la generación de viviendas no es una prioridad.

1.3. Aunado a los anteriores está **el factor Social**: Las últimas décadas del país se han caracterizado por una explosión demográfica sin precedentes que ha generado mayor concentración poblacional en las áreas urbanas, lo que ha provocado el rápido crecimiento de las ciudades en las que el espacio físico es limitado, además de incrementar los asentamientos marginales o tugurios (viviendas improvisadas que carecen de los servicios básicos, localizadas en quebradas y terrenos residuales detrás de otras edificaciones), siendo probablemente este uno de tantos factores que están íntimamente vinculados con el subdesarrollo, y viendo el Estado, que cada vez la demanda de las personas por adquirir o poseer una vivienda digna para su grupo familiar va siendo más y más grande, éste —el Estado—, no realiza esfuerzos categóricos que vayan encaminados a minimizar la demanda de dicha necesidad; pues como ya se dijo antes, el Estado poco o nada hace para que las personas de bajos recursos posean su vivienda, pues este solo realiza proyectos encaminados a beneficiar a una parte minoritaria de la gran mayoría que son las personas de bajos o escasos recursos.

Durante la década de los ochenta, aparte de los fenómenos mencionados en el párrafo anterior, están los desastres naturales, el conflicto armado y la crisis económica y social, además del rol del Estado, caracterizado por cumplir funciones de ejecutor, interviniendo directamente en la construcción de proyectos habitacionales, agudizaron la problemática del sector vivienda.

En los noventa, el rol del Estado discurrió exitosamente de ejecutor a facilitador, transfiriendo responsabilidades al mercado, creando oportunidades dirigidas a familias en

extrema pobreza, procurando la participación directa y efectiva de la ciudadanía dentro de la búsqueda de soluciones viables a la problemática enfrentada.

Esos años se orientaron a la búsqueda de acciones estratégicas de tipo financieras, subsidios directos y focalizados otorgados por FONAVIPO y subsidios vía tasa de interés a través del Fondo Social para la Vivienda, fomentó a la producción de viviendas a través del sector privado y Organizaciones no Gubernamentales, y legalización de la propiedad, a fin de elevar el bienestar y calidad de vida de todas las personas. Sin embargo, los esfuerzos de los diversos actores involucrados en la problemática habitacional, deben estar encaminados a lograr que la población, en especial, la de menores recursos económicos tenga acceso a un techo propio, digno y seguro.

Que la falta de conciencia y la falta de un proyecto que cuente con los lineamientos técnicos de parte del Estado para que las personas puedan acceder a una vivienda digna, permite que éste realice algún proyecto habitacional, pero en zonas de alto riesgo o peligrosidad para las personas de bajos recursos y que una persona de clase media jamás tomaría, por encontrarse ella y su familia en riesgo inminente ante las amenazas del tiempo, pero la necesidad se ha agudizado de tal manera que a las personas de bajos recursos no les importa hasta exponer su vida y la de los suyos con el fin de obtener un techo en donde poder vivir y refugiarse.

1.4. Otro factor que aporta o incide a la situación objeto de estudio, es el Cultural: Porque como de todos es conocido en las sociedades latinoamericanas, nuestro país no ha podido abstraerse de la cultura de la corrupción, y podemos afirmar que las instituciones estatales están enfermas de dicho mal, afectando esa epidemia de forma indudable al rubro de la vivienda, ya que aunque se destinan por parte de organismos internacionales modestas cantidades de dinero para tal efecto; y, sobretodo para aliviar los nefastos resultados que dejan los desastres naturales, estas nunca llegan a las manos de los mas necesitados, porque los

fondos son desviados a otros intereses que nada tienen que ver o nada ayudan a las familias salvadoreñas para poder adquirir su vivienda.

b) RECOMENDACIONES

2.1. Que exista una distribución equitativa del presupuesto general de la nación, destinando partidas para las entidades designadas por el Estado a cumplir con el compromiso constitucional que establece que se debe lograr que el mayor número de familias sean propietarias de su vivienda, debiendo establecerse por otro lado los mecanismos que fiscalicen el uso racional de los mismos. Teniendo esta partida como conditio sine qua non, consistente en no desviarla a otros fines diferentes a los relacionados con la construcción de viviendas de interés social.

2.2. El Estado debe generar nuevas alternativas de financiamiento, que faciliten el acceso a la adquisición de vivienda a todos los segmentos de la población, principalmente debe propiciar el acceso a que las familias de mas bajos ingresos que no pueden obtener por sus propios medios una solución habitacional, puedan hacerlo.

2.3. Que promueva –el Estado- y estimule la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento y uso de mecanismos e instrumentos financieros, que faciliten el acceso a créditos para vivienda en condiciones de mercado para el sector formal e informal, tomando en cuenta sus reales condiciones y su entorno socioeconómico.

2.4. Debido al poco espacio territorial con que cuenta nuestro país y a la elevada densidad poblacional, es necesario que se haga uso racional y óptimo de los recursos naturales existentes para propiciar de esta manera un equilibrio entre el crecimiento de las ciudades y la protección a los recursos naturales, a fin de garantizar una mejor calidad de vida para las futuras generaciones.

2.5. Diseñar programas de construcción vertical de viviendas, densificando áreas urbanas de una manera proporcionada a la dotación de servicios. El territorio es tan limitado y la

demanda es tan grande que una solución al problema sería construir edificios multifamiliares, adoptando lineamientos técnicos que les brinden a las familias salvadoreñas seguridad, entendiendo ésta en su sentido más extenso.

2.6. Crear un marco normativo que contenga las responsabilidades que como entidades involucradas en la solución del problema de la vivienda tienen que cumplir, asignando los roles a las instituciones titulares como constructoras, sector financiero, organizaciones de servicio etc., es decir, que se defina de una manera precisa el nivel de responsabilidad y/o involucramiento efectivo que los demandantes de una vivienda tendrán en la solución del problema. De igual manera, regular los costos de las viviendas de interés social, ya que a la fecha no existe proporción entre el precio de las mismas y el salario mínimo. Asimismo, reformar los instrumentos legales que dificultan el acceso a las viviendas.

2.7. El Estado debe realizar los cambios necesarios en la legislación y en sus instituciones, a efecto de desburocratizar y mejorar sus servicios a fin de facilitar el desarrollo habitacional, así como lograr un funcionamiento bajo reglas claras. Debiendo concentrar el trámite y la información en mínimas instancias que permita eliminar la diversidad de molestias a los usuarios en traslados muchas veces interminables de una dependencia a otra, esta concentración permitirá la simplificación de los procesos y procedimientos, aplicando criterios y requisitos únicos y exigiendo una documentación estándar e integrada, aplicando además normas técnicas unificadas, de acuerdo con la flexibilidad que los diferentes marcos legales de las distintas instituciones involucradas presten.

2.8. Crear y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales (Alcaldías o Municipalidades) en la planificación y realización de programas habitacionales, ya que éstos por ahora no tienen un papel activo en la solución del problema de la vivienda, con el fin de prepararlos para que proyecten, ejecuten y realicen de manera eficiente actividades que están centralizadas, tales como: La preparación, ejecución y control de proyectos de vivienda, esto en coordinación y combinación de esfuerzos entre las instituciones encargadas como el

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Fondo Social para la Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda Popular entre otras.

Es importante darse cuenta que las municipalidades son las que están mas cerca de los problemas de la gente, ellas son uno de los actores fundamentales que deberían intervenir en la solución de la problemática con relación a la vivienda, y también con los servicios básicos, la legalización de la tierra, la basura, el desarrollo local, entre otras.

2.9. Debido a que los actores principales en el mercado de vivienda son la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales, el Estado debe de controlar su adecuada actuación en el sentido que éstas cumplan con los lineamientos establecidos de forma eficaz y transparente, debiendo generar un equilibrio entre instituciones del sector y actores sociales y sus necesidades. Sobre todo velando porque el bien o interés común prevalezca sobre el particular, por lo cual todos los actores del sector privado deberían subordinarse a los intereses sociales de la política de vivienda, pues no hay que olvidar que la libertad económica tiene un límite, *ese es el interés social*.

2.10. Considerar dentro de los programas habitacionales los problemas de servicios básicos y tenencia de la vivienda; estos programas deben surgir como resultado de la evaluación de nuevas políticas de vivienda, especialmente encaminados al mejoramiento de vivienda, que es el factor de mayor peso dentro del déficit habitacional, los programas deben dirigirse a contribuir a solucionar las carencias expresadas en la inestabilidad de las estructuras, falta de servicios básicos e ilegalidad en la tenencia de la tierra y viviendas.

BIBLIOGRAFÍA

- FUNDASAL, “**Carta Urbana 1992-1993**”. Primera Edición, Unidad de Planificación y Estudios. San Salvador, 1994.
- FUNDASAL, “**Carta Urbana 1996-1997**”. Primera Edición, Unidad de Planificación y Estudios. San Salvador, 1998.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), “**La Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Salvador**”, enero-diciembre de 2001.
- Instituto Universitario de Investigaciones Sociales y Económicas, “**Los problemas de la Tenencia de la Tierra en los Países de Centroamérica**”. Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”, Costa Rica, 1963.
- Adenauer, Konrad, Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED), “**¿Existe una Política Social en El Salvador?**”, los casos de Salud, Vivienda y Educación, editor Luis Antonio Torres.
- Ministerio de Obras Públicas, “**Plan de Desarrollo Metropolitano**”. San Salvador. Departamento de Planes de Desarrollo Urbano, 1965-1990.
- Peña Freire, “**La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho**”, editorial Tecnos, Madrid, España 1998.
- Rojas Soriano, Raúl, “**El Proceso de Investigación Científica**”. Editorial Tríllos, UNAM, Mexico, D. F. 1980.

TESIS.

- Chavez Beltrán, José Luis y Umaña Cornejo, Ana María, “**Eficacia de la Protección de la Vivienda Familiar a Partir de la Vigencia del Código de Familia**”. Tesis de graduación presentada en UES, San Salvador, 1995.

- Orantes Martínez, Mario Fernando y otros, **“Protección a la Vivienda Familiar y Análisis de la Institución de la Vivienda Familiar Salvadoreña”**. Tesis de graduación presentada en UES, San Salvador, 1995.
- Palmiro Solórzano, Yuri Palmiro e Hidalgo Moreno, Reina Dina, **“El Derecho a la Vivienda en El Salvador y los Derechos Humanos”**. Tesis de graduación presentada en UES, San Salvador, 1991.

REVISTAS.

- **Boletín de Vivienda**, Asesoría de Planificación, Fondo Nacional de Vivienda Popular, 01-03 de 2001.
- **Boletín de Vivienda**, Fondo Nacional de Vivienda Popular, 1999.
- **Boletín de Vivienda**, Fondo Nacional de Vivienda Popular, 2000.
- **Boletín Económico y Social**, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, noviembre de 1992.
- **El Salvador, Determinantes de la oferta y la demanda de la Vivienda en el Sector Formal de la Economía Urbana**, Fondo Nacional de Vivienda Popular, Asesoría de Planificación, período 1995-1997.
- **Revista Construcción**, Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), julio de 2002.
- **Política Salvadoreña de Vivienda**, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1999.
- **Memoria de Labores 1995**, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. San Salvador, 1995.
- **Memoria de Labores 1996**, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. San Salvador, 1996.
- **Memoria de Labores**, Fondo Nacional de Vivienda Popular, 2000.
- **La Problemática de la Vivienda en El Salvador, y el Aporte de FUNDASAL**; documentos

de estudios abril-septiembre de 1989.

LEGISLACION.

- **Constitución de la República de El Salvador**, Fespad Ediciones, Cuarta edición, 1997.
- **Código de Salud.**
- **Código de Procedimientos Civiles.**
- **Código Municipal.**
- **Código Penal Vigente.**
- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Normas Básicas Sobre Derechos Humanos, Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Imprenta Criterio, San Salvador 1997.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, Normas Básicas Sobre Derechos Humanos, Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Imprenta Criterio, San Salvador 1997.
- **Ley del Fondo Social para la Vivienda.**
- **Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular.**
- **Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador.**
- **Ley de Urbanismo y Construcción.**
- **Ley del Medio Ambiente.**
- **Reglamento de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños.**
- **Sentencia de la Sala de lo Constitucional** 104-98/105-98/106-98 del dos de diciembre de 1998.

OTRAS FUENTES.

- Del Campo, Salustiano, Marsal, Juan F. y Garmendia, José A. “**Diccionario de Ciencias**

Sociales”. Comité Editorial. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976.