

"Quiero mi lugar"

Los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad (VTP) de las personas afectadas por el desplazamiento en El Salvador



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Julio de 2022

Fotografía por: NRC



Fotografía por: NRC

El **Consejo Noruego para Refugiados (NRC por sus siglas en inglés)** (www.nrc.no) es una organización humanitaria, no gubernamental, independiente e internacional que proporciona asistencia, protección y contribuye a la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y desplazados internos en todo el mundo.

Este informe ha sido financiado por la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (BHA-USAID por sus siglas en inglés). Las opiniones expresadas y la información contenida en el informe no son necesariamente las de la BHA ni están respaldadas por ella.

Escrito por Juliette Syn. El apoyo y la asistencia fueron proporcionados por Laura Cunial, Silvia Mari Bachero, María Fernanda Jaramillo y los colegas de NRC ICLA El Salvador. Brigitte Quintero y Rossana Barba proporcionaron apoyo en el análisis de datos.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	08
<u>PARTE I. INTRODUCCIÓN / ANTECEDENTES</u>	12
<u>PARTE II. ANÁLISIS JURÍDICO</u>	16
A. INSTITUCIONES RELEVANTES	18
INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA (ISTA)	18
CENTRO NACIONAL DE REGISTROS (CNR)	18
INSTITUTO DE LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD (ILP)	18
MINISTERIO DE VIVIENDA	19
MUNICIPIOS	20
LIDERESAS Y LÍDERES COMUNITARIOS Y ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL (ADESCO)	21
B. LEGISLACIÓN PERTINENTE	21
CÓDIGO CIVIL DE 1859	21
DECRETO N° 153 DE 1980, LEY BÁSICA DE REFORMA AGRARIA	22
CONSTITUCIÓN DE 1983	23
REFORMA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: DECRETO N° 292, LEY DE REESTRUCTURACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA E HIPOTECARIA (1986) Y DECRETO 24, REGLAMENTO DE LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA E HIPOTECARIA (1986, MODIFICADO EN 1988).	24
LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1992 Y EL DECRETO LEGISLATIVO N° 719, LEY DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA TIERRA EN PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS, COMUNALES Y COMUNITARIAS CAMPESINAS Y BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA.	24
LEYES DE DESARROLLO URBANO	25
C. DECRETO NO. 539, LEY ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (LEY DE DESPLAZAMIENTO INTERNO)	29
<u>PARTE III. INTERSECCIÓN ENTRE LOS DERECHOS DE VIVIENDA, TIERRA Y PROPIEDAD Y EL DESPLAZAMIENTO INTERNO: OBSERVACIONES SOBRE EL TERRENO</u>	30
A. DESPLAZAMIENTO DURANTE LA GUERRA CIVIL	31

PERMISOS PARA USO DE INMUEBLES MUNICIPALES	31
OBTENCIÓN DE TIERRAS DEL ISTA DURANTE LAS REFORMAS AGRARIAS	31
COMPRA DE TERRENOS A LOTIFICADORAS	32
B. DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA	33
C. DESPLAZAMIENTO Y DESAFÍOS DEL VTP	35
LA FALTA DE REGISTRO Y LA IMPOSIBILIDAD DE ACCEDER A LOS SERVICIOS DE TITULACIÓN	36
PÉRDIDA DE BIENES	37
DISPUTAS SOBRE LA HERENCIA	38
LAS MUJERES Y LA PROPIEDAD DE LA TIERRA	39
INCERTIDUMBRE Y RIESGO DE DESALOJO	41
INCAPACIDAD PARA COSTEAR UNA NUEVA VIVIENDA Y PROBLEMAS CON EL ALQUILER	41
IMPOSIBILIDAD DE PAGAR LOS PRÉSTAMOS E HIPOTECAS DE LAS NUEVAS VIVIENDAS	43
<u>PARTE IV. MIRANDO AL FUTURO</u>	45
ANEXO: FUENTES	49

LISTA DE ACRÓNIMOS

ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
CNR	Centro Nacional de Registros
DNAVMF	Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FSV	Fondo Social para la Vivienda
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ICLA	Información, Orientación y Asistencia Legal (competencia del Consejo Noruego para Refugiados)
PDI	Personas desplazadas internamente o Desplazados internos
ILP	Instituto de Legalización de la Propiedad
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
LGBTIQ+	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales, queer y más
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
MOVITIERRA	Movimiento Por la defensa de la tierra de El Salvador, lucha por la legalización de tierras y por la vivienda digna
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
PESS	Plan El Salvador Seguro
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
RPRH	Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas
RSI	Registro Social de Inmuebles
SINAPI	Sistema Nacional de Atención y Protección Integral a personas en condición de desplazamiento forzado interno
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados



RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Tras 12 años de conflicto, la guerra civil de El Salvador terminó finalmente con los Acuerdos de Paz conocidos como "Acuerdos de Chapultepec" en enero de 1992, dejando entre 75.000 y 80.000 muertos, más de 8.000 desaparecidos y casi el 25% de la población desplazada, con estimaciones de 550.000 personas desplazadas internamente. En la actualidad, las pandillas siguen matando, extorsionando, desplazando y reclutando libremente casi con total impunidad, abusando sexualmente y haciendo desaparecer a hombres, niños, mujeres, niñas y personasLGBTIQ+ con impunidad. No se dispone de cifras oficiales y actualizadas sobre los desplazamientos, pero el gobierno informó de 71.500 desplazados internos entre 2006 y 2016.

La violencia, el desplazamiento y la distribución desigual de la tierra siguen siendo problemas en el país. Las históricas y continuas oleadas de desplazamientos -ya sea inducidas por la guerra de finales de los 90 o por la violencia de las pandillas y los delincuentes desde principios de los 2000- siguen afectando negativamente a las comunidades entrevistadas para este informe. En estos contextos, los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad (VTP) son esenciales para lograr soluciones duraderas y proporcionar una base sobre la que las familias y las comunidades puedan reconstruir sus vidas. Basado en un análisis jurídico en profundidad y en una investigación cuantitativa y cualitativa, que incluye una encuesta a 797 hogares, 13 grupos focales de discusión y 25 entrevistas a personas desplazadas, representantes del gobierno y agentes humanitarios, el informe pretende señalar las necesidades y los conflictos VTP de las poblaciones afectadas. El estudio proporciona un análisis jurídico de las principales leyes e instituciones VTP, ofrece una visión general de la realidad sobre el terreno de las comunidades afectadas por el desplazamiento y pone de relieve cómo podrían abordarse las brechas en estos ámbitos.



A. ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) fue creado en 1975 para llevar a cabo la reforma agraria, a partir de 1980, y en la actualidad sigue siendo el encargado de identificar, asignar, agrimensurar y titular las tierras de los beneficiarios. El Decreto 153 de 1980, Ley Básica de la Reforma Agraria, fue aprobado para expropiar la tierra a los grandes terratenientes y redistribuirla en pequeñas parcelas "para quienes la trabajan". La Constitución de 1983 codificó varios de los principios establecidos en la ley de reforma agraria de 1980, incluida la función social de la propiedad de la tierra y el derecho a la vivienda, y limitó la cantidad de tierra de cultivo que una persona natural o jurídica podía poseer a 245 hectáreas.

En 1994, se creó el Centro Nacional de Registros (CNR) para consolidar los registros de tierras de El Salvador, esta institución es la responsable de todo el registro de tierras del país en la actualidad; los títulos emitidos por el ISTA deben seguir registrándose en el CNR. Las municipalidades no tienen autoridad legal para otorgar títulos de propiedad de la tierra, su catastro sirve para mostrar quién está registrado para usar los servicios en el municipio, no para probar la propiedad legal. Un mosaico de complicadas leyes rige el suelo urbano y regula los mercados del suelo urbano.

El Ministerio de Vivienda dirige el Sistema de Vivienda, que está constituido por el Ministerio de Vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP). El FONAVIPO es una institución pública de crédito autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de San Salvador. El programa FONAVIPO - FSV otorga préstamos

hipotecarios a los trabajadores de menores ingresos. El ILP se creó para ayudar a regularizar los títulos de propiedad de las familias de bajos ingresos.

B. DESPLAZAMIENTO EN EL SALVADOR

Desplazados durante la guerra civil. Muchos salvadoreños desplazados por la guerra han luchado por reasentarse y reconstruir sus vidas. La investigación destaca varias comunidades en las que las familias no habían podido registrar su propiedad en la CNR y obtener títulos de propiedad. La tierra fue adquirida a través de diferentes mecanismos, incluyendo cuando la tierra fue concedida por las alcaldías, obtenida del ISTA como parte de la Reforma Agraria y comprada a lotificadoras. Estas comunidades expresaron el temor de volver a ser desplazadas en el futuro.

Desplazamiento, conflictos VTP y violencia de las pandillas. Las familias desplazadas a causa de la violencia de las pandillas experimentan de forma aguda la falta de seguridad en la tenencia. Quienes huyen de la violencia de las pandillas tienen dificultades para encontrar y costear lugares en los que se sientan lo suficientemente seguros para permanecer con sus familias. Aunque no hay cifras oficiales actualizadas de personas desplazadas por la violencia, un informe de 2022 de Human Rights Watch señala que, entre 2011 y octubre de 2020, 71.500 personas fueron desplazadas internamente, en su mayoría debido a la violencia perpetuada por las pandillas y las fuerzas de seguridad. Las proyecciones de desplazamiento interno del ACNUR para 2022, basadas en las tendencias anuales anteriores, son de 114.400 desplazados internos.

C. LA INTERSECCIÓN ENTRE LOS CONFLICTOS DE VIVIENDA, TIERRA Y PROPIEDAD Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO: OBSERVACIONES SOBRE EL TERRENO

Falta de registro, imposibilidad de acceder a los servicios de titulación y riesgos de desalojo. La regularización de la tenencia de la tierra sigue siendo un reto para muchos en El Salvador. Las personas que habían obtenido tierras a través del proceso de reforma agraria expresaron su frustración tanto por la incapacidad del ISTA de brindarles sus títulos de propiedad como por la percepción de que el ISTA se negaba a apoyarles. Del mismo modo, las personas que habían comprado sus tierras a empresas privadas a través del sistema de lotificación se quejaron de que las empresas se retrasaban años en la entrega de sus escrituras después de haber pagado el precio total de la compra. Muchos encuestados también dijeron que el proceso de actualización de los registros de la propiedad era demasiado caro y complicado. La gente cree que la mayoría de los terrenos están registrados en el CNR, pero mencionaron que los registros están desactualizados porque los propietarios actuales no pueden permitirse actualizarlos cuando se transfiere la propiedad o se hereda. Incluso después de vivir en el mismo lugar durante 20 o 30 años, la falta de documentos de propiedad sigue siendo una fuente de incertidumbre para muchos. Los entrevistados para este estudio dijeron que, independientemente del tiempo que llevarán viviendo en su ubicación actual, siempre les preocupaba que pudieran verse obligados a trasladarse si carecían de documentación oficial y el gobierno decidía utilizar el terreno para otros fines.

Pérdida de bienes. La pérdida de bienes es un problema para quienes huyeron de la violencia de las pandillas en las comunidades donde se realizó la investigación de campo. Algunas personas

entrevistadas para la investigación no sabían si podrían volver alguna vez, mientras que otras se mostraban firmes en que nunca podrían regresar; ambos grupos estaban preocupados por la situación de sus propiedades.

Imposibilidad de pagar los préstamos e hipotecas de los inmuebles. Varias familias entrevistadas durante el trabajo de campo declararon haber obtenido préstamos del Fondo Social de la Vivienda (FSV), una institución pública de crédito. Sin embargo, si las personas se ven obligadas a huir de la violencia antes de terminar de pagar la deuda, pierden tanto la casa como el dinero invertido. Además, cuando las condiciones de seguridad en los vecindarios donde compraron su casa se vuelven peligrosas y violentas, no hay ningún mecanismo para que encuentren otra casa a través del FSV.

Herencias y otros conflictos VTP. Las asignaciones informales de la herencia sin registros actualizados del CNR también causan problemas. La práctica de decidir en vida (sin un testamento) a quién se dejarán las propiedades de la familia es común en El Salvador, y tiende a dejar a los miembros más vulnerables sin sus derechos de herencia. Las familias explicaron que estos acuerdos suelen respetarse, pero no se formalizan legalmente, a menudo por su coste. En virtud de estos acuerdos, las personas que se ven obligadas a huir repentinamente pueden perder sus derechos a la propiedad porque no pueden volver a sus comunidades y no tienen pruebas legales de sus derechos.

Las mujeres y la propiedad de la tierra. La trayectoria histórica de la propiedad de la tierra -incluso a través de la Reforma Agraria- no ha tratado a las mujeres de forma equitativa. Las personas que recibieron títulos de propiedad del ISTA como parte de la reforma agraria mencionaron que las escrituras

podían expedirse conjuntamente a las parejas casadas, pero que era el marido quien decidía hacerlo. Las mujeres entrevistadas durante esta investigación también dijeron que les resultaba más difícil tener propiedades porque eran responsables de sus hijos y de las personas mayores de su familia (trabajo reproductivo y de cuidado) y tenían un trabajo menos estable. En consecuencia, las mujeres afirmaron tener menos independencia económica y no poder ganar suficiente dinero para comprar una propiedad.

D. MIRANDO AL FUTURO

Hay algunos signos esperanzadores de progreso en la respuesta al desplazamiento interno desde 2014, cuando se formó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), que aprobó el Plan El Salvador Seguro (PESS) en 2015, que ya no está en vigor pero que tuvo éxito en la implementación de acciones relativas a la prevención de la violencia, la persecución penal y la asistencia a las víctimas en el país. El Salvador también se ha adherido al Marco Integral de Protección y Soluciones Regionales y, en 2018, la Corte Suprema de Justicia ordenó al gobierno que reconociera oficialmente el desplazamiento forzado y desarrollara legislación y políticas para proteger y ayudar a las personas desplazadas. En 2020, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno, que exige la creación de un registro de personas desplazadas y un sistema nacional para coordinar la asistencia humanitaria, como el alojamiento en albergues temporales, la protección y las soluciones duraderas, incluido el retorno o el reasentamiento seguros de las víctimas del desplazamiento forzado.

Sin embargo, aunque se reconocen los esfuerzos que se están realizando, esta investigación muestra que

muchas necesidades en el área VTP siguen sin ser satisfechas, lo que impide los esfuerzos de recuperación y reconstrucción tras el desplazamiento. Garantizar los derechos VTP en El Salvador es esencial para ayudar a sus ciudadanos a crear resiliencia y a trabajar hacia un futuro más seguro y próspero. El informe hace recomendaciones al Gobierno de El Salvador, a los actores humanitarios y de desarrollo y a los donantes para promover este objetivo.



PARTE I. INTRODUCCIÓN / ANTECEDENTES

Tras 12 años de conflicto, la guerra civil de El Salvador terminó finalmente con los Acuerdos de Paz conocidos como "Acuerdos de Chapultepec" en enero de 1992, dejando entre 75.000 y 80.000 muertos, más de 8.000 desaparecidos¹ y casi el 25% de la población desplazada, con estimaciones de 550.000 personas desplazadas internamente.² La distribución altamente concentrada de la tierra fue históricamente la causa de 12 años de guerra civil. El gobierno puso en marcha reformas agrarias en las décadas de 1980 y 1990, pero éstas tuvieron un éxito limitado a la hora de abordar la desigualdad. Tras la reconstrucción de la guerra, el país registró altos niveles de violencia y homicidios, lo que situó a la ciudadanía en medio de conflictos territoriales y en peligro de muerte.

En la actualidad, las pandillas siguen matando, extorsionando, desplazando, reclutando libremente casi con total impunidad y abusando sexualmente y haciendo desaparecer a mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ con impunidad. La violencia de las pandillas y la falta de oportunidades siguen obligando a las personas a abandonar sus hogares en busca de protección y acceso a servicios y oportunidades. La llegada de COVID-19 y una serie de desastres naturales han aumentado la pobreza y el desplazamiento en el país, especialmente en las comunidades rurales.³ El Índice de Riesgo Mundial 2021 incluye a El Salvador entre los 20 países del mundo con mayor riesgo de sufrir una serie de desastres naturales, como terremotos, erupciones volcánicas, huracanes y sequías.⁴ No se dispone de cifras oficiales actualizadas de comunidades y familias desplazadas,⁵ pero, según el Gobierno, hubo 71.500 desplazados internos entre 2006 y 2016.⁶

El Salvador es el país con menor población pero más densamente poblado de los tres países del norte de Centroamérica, pero ha sido el origen de la mayoría de las solicitudes de asilo de la región desde 2005.⁷

En 2018, más de 46.000 salvadoreños solicitaron asilo en todo el mundo, y el país se sitúa como el sexto país de origen de nuevos solicitantes de asilo a nivel mundial.⁸ En las últimas décadas, los salvadoreños se han desplazado por todo el mundo, aunque hoy la mayoría vive en Estados Unidos con un estatus legal precario. El Salvador también es receptor de solicitantes de asilo, con un aumento de solicitudes de nicaragüenses, cubanos, venezolanos y hondureños en los últimos años.

En julio de 2019, el Gobierno se unió al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones⁹ (MIRPS) para abordar el desplazamiento forzado en Centroamérica y México. Otros países involucrados en el marco del MIRPS son México, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Como parte de esta iniciativa, se adoptó un Plan Nacional de Respuesta para asistir a los desplazados internos, los refugiados y los solicitantes de asilo. En el plan participan siete ministerios competentes y se centra en el ámbito de la protección, el empleo y los medios de vida, la educación y la salud.¹⁰ En 2020 el Gobierno promulgó la " Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno ", un instrumento fundamental que estableció un sistema nacional integral de respuesta al desplazamiento forzado por la violencia de las pandillas y otros actores del crimen organizado.

A pesar de estos esfuerzos recientes, la violencia, el desplazamiento y la distribución desigual de la tierra siguen siendo problemas en el país. Las oleadas históricas y actuales de desplazamientos de la guerra de finales de los 80 y principios de los 90 y de la violencia de las pandillas y los delincuentes que aumentó drásticamente a principios de los 2000 se han unido y este informe pretende poner de relieve las necesidades y los problemas de vivienda, tierra y propiedad (VTP) de las poblaciones afectadas. Los derechos a la tierra no son considerados totalmente

¹ FESPAD (2020).

² IDMC (2018).

³ Servicio de Investigación del Congreso (2022).

⁴ Servicio de Investigación del Congreso (2022).

⁵ IDMC, Análisis de cifras 2021 - El Salvador. Disponible en <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/figures-analysis-2021-slv.pdf>

⁶ ACNUR El Salvador Factsheet, agosto de 2021, disponible en <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/El%20Salvador%20Factsheet%20August%202021.pdf>

⁷ IDMC y Cristosal (2018).

⁸ <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d3ab64a4/el-salvador-joins-regional-effort-address-forced-displacement-central-america.html>

⁹ <https://mi-rps-platform.org/en/what-is-the-mirps/> y ACNUR 2021, Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2020, disponible en https://www.acnur.org/60cbdfdf4#_ga=2.203820183.666449845.1624026074-52275424.1624026074

¹⁰ <https://mirps-platform.org/en/mirps-by-country/el-salvador/>

seguros por muchas personas en El Salvador, con un estimado del 57% de la población rural que no tiene acceso legal a la tierra.¹¹ Esto se ve agravado por la densidad de población, que es una de las más altas del mundo.¹² Las personas afectadas por el desplazamiento en El Salvador expresaron la necesidad de tener seguridad en la tenencia de la tierra y quieren saber que, una vez que encuentren un nuevo lugar, no se verán obligadas a marcharse de nuevo. Los que han sido desplazados más recientemente están preocupados por las propiedades que dejan atrás y se preguntan si podrán volver a acceder a ellas en el futuro. Para comprender mejor la dinámica de la situación actual, este informe ofrece una visión general del marco jurídico del país con respecto a VTP y de las principales instituciones de gobernanza de la tierra, las perspectivas de las personas que viven y buscan refugio en zonas de los alrededores de San Salvador y recomendaciones prácticas para actuar.

Metodología y limitaciones: Esta investigación se basa en la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos, así como en una revisión documental de fuentes primarias y secundarias. El trabajo de campo fue realizado de marzo a junio de 2022 por NRC en las siguientes comunidades: Las Marías, cantón Los Apoyos en la ciudad de Santa Ana, departamento de Santa Ana; cantones El Tablón, La Bomba, Calle Nueva, Santa Bárbara, Zacamil y colonias El Jardín, Las Apariciones y El Rodeo 1 y 2 en el municipio de Guazapa, departamento de San Salvador; cantones Tres Campanas, La Pampa, Las Tunas, Los Mangos, Las Pampitas y Los Castaños en el municipio de Aguilares, departamento de San Salvador; Asentamiento Cañaverl en la ciudad de San Vicente, departamento de San Vicente; y cantón Cañizal en ciudad de Sonsonate, departamento de Sonsonate. Los datos cualitativos provienen de 14 discusiones de grupos focales con comunidades y organizaciones, y 25 entrevistas a personas

desplazadas, representantes del gobierno y actores humanitarios. Los datos cuantitativos proceden de una encuesta realizada a 797 hogares, la mayoría de los cuales no se declararon desplazados. Esto puede deberse, en parte, a que las personas desplazadas durante la guerra civil ya no se consideran desplazadas (ni por ellas mismas ni por el Estado), aunque muchas siguen intentando legalizar su condición de propietarios de las viviendas y vidas que han reconstruido. Además, las personas desplazadas por la violencia a menudo no desean llamar la atención y pueden no comentar de que están desplazadas si se les pregunta.

Lamentablemente, las condiciones de seguridad limitaron en gran medida el acceso a las personas para la investigación cualitativa y cuantitativa, por lo que, aunque se cree que gran parte de las conclusiones son aplicables a otras comunidades, este estudio no pretende ser representativo de todo el país. Cuando esta investigación hace referencia a la información recopilada durante el trabajo de campo, es importante entender que es así como los hablantes perciben la situación, y no es de extrañar que haya habido variaciones entre las percepciones de las personas entrevistadas. Sin embargo, hubo consistencia en la frustración, el miedo y el enfado de las personas que intentaban resolver sus problemas de seguridad de la tenencia en un sistema que consideran que no responde a sus necesidades. Por último, todos los nombres y lugares que aparecen en este informe han sido modificados para proteger la privacidad y la seguridad de las personas que fueron entrevistadas para este estudio.

¹¹ USAID, LandLinks, Perfil de país de El Salvador disponible en <https://www.land-links.org/country-profile/el-salvador/>

¹² Banco Mundial, Densidad de población, El Salvador, disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST?locations=SV>



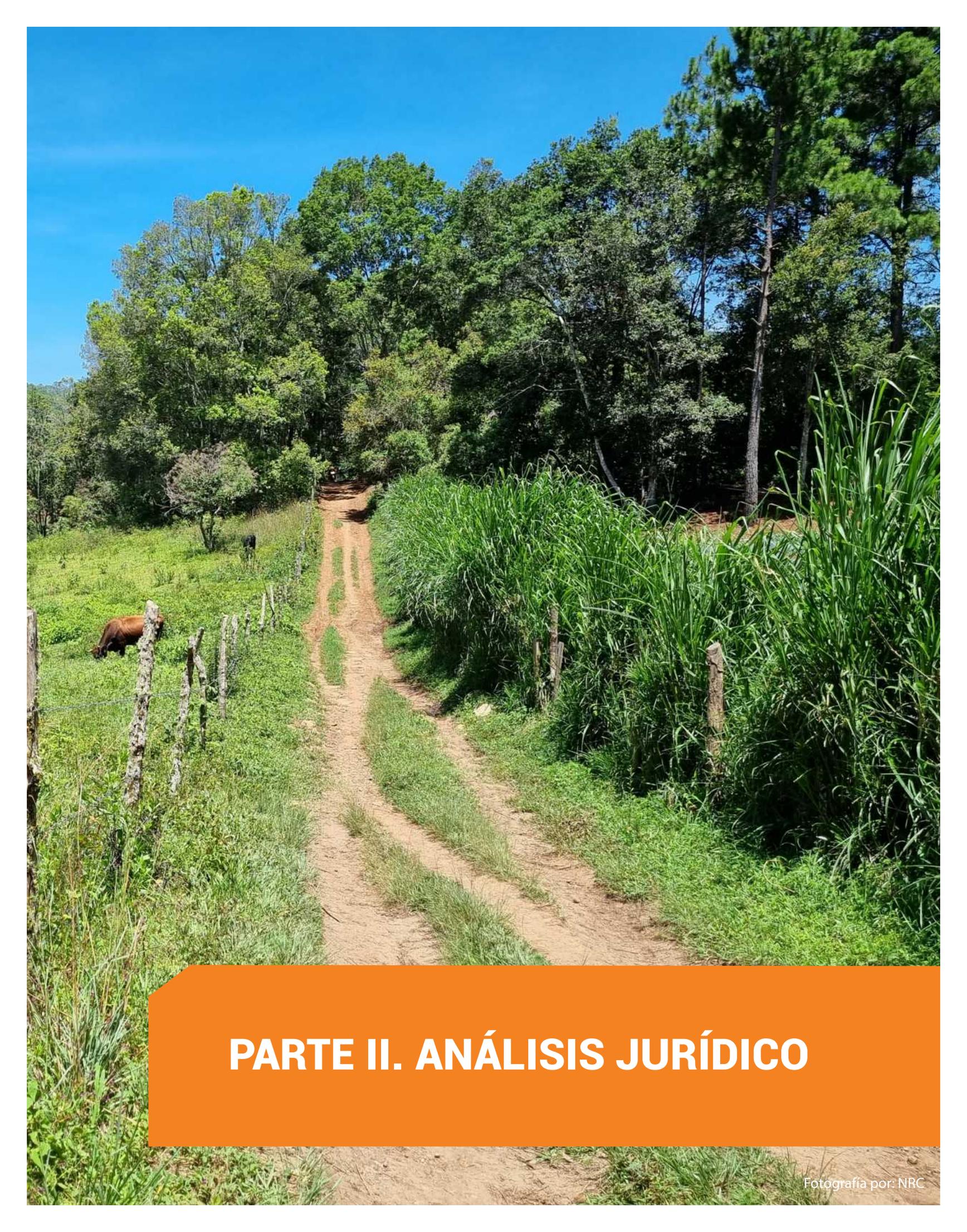
Perfil demográfico de los encuestados en la encuesta cuantitativa

El perfil demográfico de los encuestados incluidos en la encuesta de hogares ofrece una primera dimensión contextual a los resultados de la investigación. Aproximadamente el 71% de los encuestados eran mujeres. Según las mujeres, el bajo número de encuestados varones se debe a que los miembros masculinos del hogar estaban trabajando/buscando trabajo cuando se realizaron las encuestas.

El 64% de los encuestados afirma ser propietario de su vivienda, el 20% la alquila y el resto vive en casas donde no paga alquiler o no conoce al propietario. El 74% de los encuestados dijo vivir en terrenos privados, el 11% en terrenos públicos y el 4% en terrenos en proceso de regularización. El 64% vivía en terrenos rurales y el 35% en terrenos urbanos.

El 9% de los encuestados afirma no haber vivido en su ubicación actual durante los últimos diez años. Las razones más comunes para dejar su lugar anterior fueron los problemas familiares y las dificultades económicas. Entre este grupo, el 18% dijo que creía que volvería a su lugar de origen, el 66% dijo que no volvería y el 15% dijo que no estaba seguro en este momento.



A photograph of a dirt road winding through a lush green landscape. The road is flanked by tall grasses and a wooden fence. In the background, there are dense trees and a clear blue sky. A brown cow is visible on the left side of the road.

PARTE II. ANÁLISIS JURÍDICO

A. CONCEPTOS CLAVE

¿Qué son los derechos de vivienda, tierra y propiedad?

Los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad implican tener acceso a un hogar libre del miedo al desalojo forzoso y un lugar que ofrezca refugio, seguridad y la capacidad de asegurar un medio de vida. Los derechos VTP se mencionan y definen en varios instrumentos internacionales¹³, así como en la legislación nacional de El Salvador, por ejemplo, en la Constitución y en las leyes agrarias y de suelo urbano.¹⁴ Las organizaciones que proporcionan protección y asistencia a las personas afectadas por conflictos (violencia social) deben respetar los derechos humanos, incluidos los derechos VTP, de las personas afectadas en todo momento, y abogar por su promoción y protección en toda su extensión. El concepto VTP incluye todo el espectro de derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad contemplados según el derecho estatutario, consuetudinario o de manera informal, tanto para la vivienda pública como la privada, la tierra y/o los bienes inmuebles.¹⁵

Los derechos VTP incluyen:

- El derecho a una vivienda adecuada
- El derecho de acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua
- Derecho a la seguridad de la tenencia y a la protección contra el desalojo forzoso
- El derecho a la no discriminación en el acceso a los derechos VTP, que a menudo implica una protección especial para las personas más vulnerables y marginadas

La tenencia de la tierra es la relación entre las personas, como grupos o individuos, con respecto a la tierra. Las normas de tenencia definen cómo se asignan los derechos de propiedad dentro de las sociedades y cómo se concede el acceso a los derechos de uso, control y transferencia de la tierra. "En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones".¹⁶ Como se describe en el análisis legal, existen muchas formas de acuerdos de tenencia en El Salvador, que van desde la plena propiedad y los acuerdos formales de alquiler hasta las viviendas de emergencia y la ocupación informal de la tierra. La tenencia de la tierra es una relación, que puede (y a menudo lo hace) cambiar con el tiempo.

Esta sección ofrece una descripción de las instituciones y leyes clave relativas a las políticas de tierras del país. La historia de la tenencia de la tierra, la administración y las reformas en El Salvador reflejan las importantes desigualdades en la distribución y la propiedad de la tierra y el rápido crecimiento urbano.¹⁷ En las últimas décadas, las cuestiones relativas a la tierra han estado en el centro de gran parte de los conflictos del país, y los esfuerzos para reformar el acceso y la administración de la tierra han sido constantes durante décadas. Las políticas agrarias han intentado programas redistributivos, las políticas urbanas han tratado de organizar el rápido crecimiento urbano y las leyes recientes han luchado con la forma de legalizar la tenencia para la población en general.

¹³ Por ejemplo, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por El Salvador en 1979, reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados". Las Observaciones Generales del PIDESC también son vinculantes para El Salvador, entre ellas la Observación General 4 sobre "El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11 (1) del Pacto)" y la Observación General 7 sobre "El derecho a una vivienda adecuada (Art.11.1): desalojos forzosos". Otro ejemplo es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por El Salvador en 1981, que protege explícitamente a las mujeres rurales de la discriminación con respecto a cuestiones relacionadas con la VTP en el artículo 14 (2) (h) de la CEDAW. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos también abordan específicamente los conflictos relacionados con VTP, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado (Principio 18), la protección contra el saqueo y la privación arbitraria de la propiedad (Principio 21) y las responsabilidades relativas a la recuperación de la propiedad (Principio 29).

¹⁴ Véase la Parte II para el análisis jurídico.

¹⁵ Se puede obtener más información sobre el alcance de la VTP en el Área de Responsabilidad de VTP del Clúster de Protección Global, <http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/housing-land-and-property/VTP-area-of-responsibility.html> y en el Consejo Noruego para los Refugiados (2011) Housing, Land and Property, Training Manual <https://www.nrc.no/what-we-do/speaking-up-for-rights/training-manual-on-housing-land-and-property/>

¹⁶ La tenencia de la tierra suele clasificarse en cuatro tipos: 1) privada (los derechos se asignan a una parte privada); 2) comunal o colectiva (los derechos son mantenidos conjuntamente por un grupo de personas generalmente sobre la base de un uso continuado como el cultivo, el desbroce o el acceso); 3) de libre acceso (los derechos específicos no se asignan a ningún individuo o grupo y nadie puede ser excluido, es decir, el bosque puede ser de libre acceso); y 4) estatal o pública (los derechos se asignan a una entidad estatal del sector público). Consejo Noruego para los Refugiados (2011) Housing, Land and Property, Training Manual <https://www.nrc.no/what-we-do/speaking-up-for-rights/training-manual-on-housing-land-and-property/>

¹⁷ Land Equity Intl Pty, Ltd (2006).

A. Instituciones relevantes

1. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)

Según el Banco Mundial, los intentos de reforma agraria de los años 60 y 70 no consiguieron reducir las desigualdades de la tierra; de hecho, la población sin tierra aumentó del 12 al 40% durante esas décadas.¹⁸ A principios de los años 70, se estimaba que el 60% de las tierras agrícolas estaban en manos del 2% de terratenientes rurales, y que el 65% de la población rural tenía poca o ninguna tierra.¹⁹

El ISTA fue creado por el Decreto 302 en 1975²⁰ con el objetivo de definir el proceso de transformación agraria en El Salvador bajo el lema "La tierra para el que la trabaja".²¹ El ISTA tuvo la responsabilidad principal de llevar a cabo la reforma agraria con sus etapas implementadas en 1980 y 1996, y sigue siendo el responsable de identificar, asignar, levantar la agrimensura y titular las tierras de los beneficiarios en la actualidad. Más adelante, en el marco del debate sobre la reforma agraria del país, se ofrecerán más detalles sobre los procedimientos que se llevan a cabo.

2. Centro Nacional de Registros (CNR)

Antes de 1994, El Salvador tenía dos registros: el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) y el Registro Social de Inmuebles (RSI). En 1994, el RPRH y el RSI se consolidaron y pasaron a estar bajo el control del Centro Nacional de Registros,²² que actualmente es responsable de todo el registro de la propiedad en el país.²³ Un Proyecto de Administración de Tierras del Banco Mundial fue implementado entre 1996 y 2005 " para regularizar el registro de tierras de los 1,6 millones de parcelas rurales y urbanas

estimadas de El Salvador y crear un mecanismo catastral nacional eficiente, racionalizado y financieramente autosuficiente para la cartografía y el registro de tierras".²⁴ Según el Banco Mundial y el director general del CNR, alrededor del 60% de los 1,8 millones de parcelas finalmente identificadas en el país se habían registrado en el nuevo sistema a finales de 2005.²⁵

La competencia del CNR para expedir títulos abarca los terrenos urbanos y periurbanos; el ISTA mantiene la responsabilidad de expedir títulos para los terrenos agrarios, que luego deben registrarse en el CNR. Según explicó un representante del CNR, una persona debe llevar los documentos que acrediten su reclamación de propiedad a la oficina de registro, que revisará los documentos, emitirá y registrará el título. Estas pruebas pueden incluir un contrato de venta, una sentencia judicial o documentos de herencia; incluso si los documentos son menos formales, el CNR sigue aconsejando que la gente lleve lo que tiene para que el CNR lo revise y registre. Sin embargo, el CNR afirma que no se involucra en las disputas relativas a la propiedad de los bienes; estas cuestiones deben resolverse antes de que la propiedad pueda ser registrada.²⁶

3. Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP)

En febrero de 1991, el Instituto de Legalización de la Propiedad²⁷ fue creado por los Decretos Ejecutivos 16 y 17 como un organismo de nivel ejecutivo para facilitar el registro de la propiedad a las familias de bajos ingresos que carecían de títulos y tenían dificultades para acceder al crédito.²⁸ El ILP describe su propósito principal como brindar "seguridad jurídica concerniente a la propiedad de la tierra a las familias de escasos recursos económicos; brindar asistencia

¹⁸ Banco Mundial, 2012, El Salvador Country Land Assessment, p. 30 y p. 61. <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/122551468027660574/pdf/823120WP0P12330ssment0Final0English.pdf>

¹⁹ Land Equity Intl Pty, Ltd (2006).

²⁰ El ISTA fue creado por el Decreto Legislativo n° 302, el 26 de junio de 1975, y publicado en el Diario Oficial n° 120, volumen 247, el 30 de junio de 1975.

²¹ <https://www.ista.gob.sv/marco-institucional/>

²² Trackman et. al. (1999); USAID (2006).

²³ Para más información sobre los registros supervisados por el CNR, consulte su sitio web: <https://www.cnr.gob.sv/marco-institucional/>

²⁴ Banco Mundial (2010).

²⁵ USAID (2006); Banco Mundial (2012).

²⁶ KII 3.

²⁷ El instituto se llamaba anteriormente Libertad y Progreso; su nombre se cambió en 2012.

²⁸ Trackman et. al. (1999).

técnica al Gobierno de la República y a otras instituciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional (...) y desarrollar programas de legalización de la propiedad inmobiliaria, con el fin de garantizar la tenencia de la tierra a las familias de escasos recursos económicos en forma ágil, eficiente, segura y de bajo costo".²⁹ El ILP tiene la facultad de "promover, procurar, facilitar y asegurar recursos para la legalización de bienes inmuebles y agilizar su registro, en beneficio de las personas de escasos recursos económicos que habitan principalmente en tugurios y zonas marginales, comunidades en desarrollo, fraccionamientos no autorizados [y] parcelación de viviendas, mediante procedimientos breves y sencillos; y planificar, dirigir y ejecutar procesos de regularización de derechos de propiedad o posesión de bienes inmuebles para familias de escasos recursos económicos."³⁰

Aunque está claro que el objetivo es la regularización de los títulos de propiedad para las familias de bajos ingresos, otros informes han señalado que el limitado presupuesto del ILP plantea dudas sobre el número de títulos que realmente pueden ayudar a proporcionar.³¹ Una de las comunidades entrevistadas para esta investigación dijo que había solicitado ayuda al ILP para formalizar la propiedad de las tierras que les había dado el municipio cuando huyeron durante la guerra civil, pero que no había recibido ninguna ayuda.

4. Ministerio de Vivienda

En 1993 se creó el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, para regular y facilitar las políticas de vivienda a nivel nacional. Se encargaba de la planificación y el desarrollo urbano, con la excepción del Área Metropolitana de San

Salvador, donde la planificación era realizada por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).³²

En 2019, se creó el Ministerio de Vivienda para hacer frente a la falta de viviendas en el país y fomentar la inversión en proyectos de interés social de forma coordinada. El Ministro de Vivienda dirige el Sistema de Vivienda, que está compuesto por el Ministerio de Vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), el Fondo Social de Vivienda (FSV) y el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP). La misión declarada del Ministerio es "mejorar la calidad de vida de las familias que viven en extrema pobreza, invirtiendo en viviendas adecuadas y asequibles; promoviendo acciones que permitan la planificación urbana y la adaptación de las ciudades a las nuevas necesidades sanitarias, ambientales y estructurales."

Programa del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda (FSV)

El FONAVIPO fue creado en 2021 con la misión de facilitar el acceso a soluciones habitacionales integrales a las familias salvadoreñas de menores ingresos; a través de programas de subsidio, créditos y desarrollo de proyectos habitacionales que permitan mejorar su calidad de vida. Es una institución pública de crédito autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, domiciliada en la ciudad de San Salvador. El programa FONAVIPO - FSV otorga créditos hipotecarios a los trabajadores de menores ingresos, particularmente a los del sector informal. Un informe de 2017 de ONU Hábitat describe al FONAVIPO y al FSV como "las entidades más importantes en los créditos de vivienda del país, financiando un rango de entre 5.000 y 10.000 viviendas en la última década."

²⁹ <https://www.ilp.gob.sv/marco-institucional/>

³⁰ <https://www.ilp.gob.sv/marco-institucional/>

³¹ USAID (2006).

³² <https://vivienda.gob.sv/marco-institucional/>

³³ <https://www.fonavipo.gob.sv/marco-institucional/>

³⁴ <https://www.fonavipo.gob.sv/marco-institucional/>

³⁵ https://portal-fsv-gob-sv.translate.google.com/programa-fonavipo-fsv/?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=en&_x_tr_pto=sc

³⁶ ONU Hábitat (2017).



5. Municipios

La Constitución establece que los municipios son la unidad administrativa del gobierno local, así mismo menciona que los departamentos se dividen en municipios que son gobernados por concejos, encabezados por un alcalde o alcaldesa quienes deben ser elegidos cada tres años.³⁷ Los municipios pueden crear, recaudar y utilizar sus propios impuestos, y los Consejos Municipales son responsables de aprobar los planes de desarrollo local.³⁸ Las autoridades y responsabilidades municipales se detallan en el Código Municipal, aprobado en 1986.

El equipo de investigación se entrevistó con dos oficinas municipales de catastro y habló con funcionarios de nivel departamental para entender el papel de los municipios en el registro de la propiedad. Aunque en El Salvador no existen impuestos sobre la propiedad, los municipios recaudan un impuesto por los servicios prestados, por ejemplo, agua, electricidad, etc. Sin embargo, no está claro si las escrituras están realmente obligadas a registrarse en el municipio. Un trabajador del catastro explicó que el impuesto se calcula sobre la base de los terrenos que el ciudadano tiene registrados en su registro municipal, por lo que "cuando la gente pide servicios, el municipio pide las escrituras", pero el trabajador también dijo que a menudo se aceptan otras formas de prueba de residencia.³⁹ El catastro municipal tiene por objeto mostrar quién está registrado para utilizar los servicios en el municipio, no necesariamente para demostrar la propiedad: el CNR es la única institución que mantiene registros de la propiedad legal.

Los municipios pueden firmar un acuerdo con el CNR para acceder a su información catastral, pero el acuerdo es opcional, y no todos los municipios están dispuestos o pueden pagar por los datos.⁴⁰ Una de las

oficinas municipales del catastro dijo que solía tener un Memorándum de Entendimiento con el CNR, pero que ha expirado, y sus mapas aún no están actualizados.⁴¹ La otra persona dijo que ahora tienen un acuerdo con el CNR y que están a punto de empezar a actualizar su catastro con los datos de dicho registro.⁴²

Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM)

Esta oficina fue creada por el Decreto N° 219 (2021) para administrar más de 300 millones de dólares que habían sido transferidos previamente al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) cuando éste fue disuelto por el gobierno nacional. En 2021, la Dirección presentó un proyecto de ley a la legislatura, buscando ejercer la facultad de dominio eminente para los propietarios de tierras que, según alegaba, no tenían títulos legalmente registrados, y argumentando que quería centralizar los fondos públicos de las alcaldías para obras en sus comunidades que son de "inegable urgencia, beneficio público y prioridad para el país".⁴³

No está claro para qué está facultada esta oficina ni cómo se dividiría la jurisdicción y la autoridad entre esta oficina nacional y las oficinas municipales. Algunas personas entrevistadas para esta investigación opinaron que su creación es un ejemplo de la tendencia a la centralización de los servicios.

³⁷ Constitución, art. 202.

³⁸ Constitución, art. 206.

³⁹ KII 14.

⁴⁰ Banco Mundial (2010).

⁴¹ KII 14.

⁴² KII 18.

⁴³https://www.elsalvador-com.translate.google/noticias/nacional/gobierno-promueve-ley-expropiacion-inmuebles-terrenos-interes-publico/892038/2021/?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en-US&_x_tr_pto=nui

6. Lideresas y líderes comunitarios y Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO)

Las ADESCO promueven el desarrollo a nivel comunitario y colaboran con el alcalde/alcaldesa y otros niveles de gobierno en proyectos como la sanidad, la educación, el agua, las infraestructuras y la vivienda. Estas asociaciones pueden participar en ámbitos sociales, económicos, culturales, religiosos, cívicos, educativos y otros beneficiosos para la comunidad.⁴⁴ De acuerdo con el Código Municipal de 1986, pueden solicitar al ayuntamiento su personalidad jurídica oficial y deben tener al menos 25 miembros, de los cuales el 30% deben ser mujeres.

Las ADESCO y otros liderazgos comunitarios (que aún no habían formalizado su estatus legal como ADESCO) dijeron que, por lo general, se centraban en intentar llevar infraestructuras y servicios esenciales a sus comunidades, y no trabajaban en asuntos relacionados con la vivienda y la tierra. Algunas expresaron su deseo de hacerlo, pero dijeron que no tenían los conocimientos técnicos necesarios.⁴⁵ Sin embargo, hubo otros que se mostraron muy dedicados a la causa de legalizar la propiedad de sus tierras con el CNR y buscan la ayuda de cualquiera que pueda proporcionarla.

B. Legislación pertinente

1. Código Civil de 1859

Como en la mayoría de los países que se rigen bajo un sistema de derecho civil, el Código Civil de El Salvador de 1859 incluye conceptos fundamentales sobre la propiedad. El Libro Segundo del Código, titulado "De los Bienes, de su Dominio, Posesión, Uso y Goce" explica lo siguiente:

Todas las cosas que pueden ser objeto de apropiación se denominan bienes, y se dividen en bienes inmuebles (reales) y bienes muebles. Los bienes inmuebles incluyen el terreno y cualquier construcción adherida al suelo. Los bienes muebles son todas las cosas tangibles y los derechos que no son bienes inmuebles.⁴⁶

Los derechos se dividen en reales y personales. Los derechos reales se tienen sobre una cosa sin referencia a una persona concreta, y comprenden la propiedad, la herencia, el usufructo, el uso o la habitación, las servidumbres, las prendas y las hipotecas. Los derechos personales son aquellos que sólo pueden reclamarse a determinadas personas que, por un acto suyo o por disposición de la ley, están sujetas a obligaciones correlativas.⁴⁷

El dominio o propiedad es el derecho a poseer una cosa en exclusiva y a disfrutar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.⁴⁸

Una persona que afirme ser propietaria de un bien inmueble no tiene efectos legales contra un tercero a menos que la propiedad esté inscrita en el registro.⁴⁹

El Código Civil también estableció un registro nacional de la propiedad inmobiliaria que debe inscribir: 1) las escrituras o instrumentos que reconozcan, transfieran, modifiquen o cancelen la propiedad o la posesión de bienes inmuebles; 2) las escrituras o instrumentos en los que se constituyan, transfieran, reconozcan, modifiquen o cancelen los derechos de usufructo, herencia, uso, habitación o servidumbre sobre bienes inmuebles; y 3) los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer frente a terceros.⁴⁵

⁴⁴ Código Municipal, Capítulo II, art. 119-20.

⁴⁵ FGDs 1, 2.

⁴⁶ Código Civil, arts. 560-62.

⁴⁷ Código Civil, art. 567.

⁴⁸ Código Civil, art. 568.

⁴⁹ Código Civil, arts. 674-83.

⁵⁰ Código Civil, art. 686.



Herencias y bienes conyugales

Los bienes pueden transmitirse por herencia con un testamento (testamentaria), sin testamento (intestada) o una combinación de ambas.⁵¹ Si no hay testamento, la herencia se dividirá de acuerdo con la ley, que establece que los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos de herencia, y todos los hijos tienen los mismos derechos de herencia.⁵²

El Salvador también cuenta con diferentes regímenes patrimoniales del matrimonio:

Régimen de comunidad diferida: Si un matrimonio termina, ambas partes tendrán derechos sobre los bienes adquiridos por cualquiera de los cónyuges durante el matrimonio.⁵³

Régimen de separación de bienes: Cada uno de los cónyuges conserva la propiedad individual de los bienes que obtiene antes y durante el matrimonio, a excepción de la vivienda familiar.⁵⁴

Régimen de participación en las ganancias: Cada cónyuge adquiere el derecho a las ganancias obtenidas por su cónyuge durante el tiempo que las partes acuerden acogerse a este régimen.⁵⁵

2. Decreto n° 153 de 1980, Ley Básica de Reforma Agraria

En 1980, la junta militar en el poder (Tercera Junta Revolucionaria de Gobierno) aprobó el Decreto 153 de reforma agraria con el objetivo de reorganizar las grandes haciendas⁵⁶ (latifundios) en cooperativas agrícolas en tres fases. Las motivaciones de la reforma agraria eran disminuir la desigualdad de la tierra en el sistema latifundista, aumentar la productividad agrícola dando la tierra a los que la trabajan, aumentar el desarrollo y reducir la pobreza.⁵⁷

La Fase I exigía la expropiación de todas las tierras agrícolas que fueran propiedad de un individuo con más de 500 hectáreas en total, y la redistribución en

forma de tierras más pequeñas basada en "la distribución equitativa de la tierra, la organización adecuada del crédito y la asistencia integral a los productores rurales".⁵⁸ En lugar de proporcionar títulos de propiedad individuales a los trabajadores, el ISTA organizó a los antiguos jornaleros de las haciendas en cooperativas agrícolas de propiedad colectiva en las que los agricultores trabajarían la tierra en grupo.

La reforma agraria pretendía ser de ámbito nacional e incluía todas las tierras a excepción de las situadas en zonas urbanas y en los bosques.⁵⁹ La reforma afectó a las propiedades de particulares y/o empresas con suelos de tipo específico que superaran las 100 hectáreas y a las que superaran las 150 hectáreas con otro tipo de suelos. En cuanto al proceso, la ley establecía que el ISTA era el responsable de determinar los tipos de suelo (y por tanto la elegibilidad para la redistribución/expropiación) y de notificar al propietario el interés del Estado por comprar su propiedad. El propietario disponía de ocho días para confirmar su voluntad de vender; si no se presentaba, se iniciaban los procedimientos de expropiación por imperativo legal.⁶⁰

El ISTA también se encargó de establecer el precio de la tierra/propiedad, que se pagaría como compensación con una combinación de dinero en efectivo y bonos de reforma agraria, según el tamaño de la tierra y su productividad.⁶¹ El ISTA asumió la propiedad y la posesión de la tierra como administrador provisional de la propiedad hasta que se asignara a los campesinos en régimen de propiedad colectiva de la tierra.⁶²

Hay distintas versiones sobre la cantidad de tierra que se redistribuyó realmente. De acuerdo al Banco Mundial:

La Fase I: redistribuyó 232.674 hectáreas de pastos

⁵³ Decreto 82, art 33

⁵⁴ Decreto N° 253 (2013), preámbulo, art. 18-19

⁵⁵ Decreto 253, art. 3

⁵⁶ Decreto 253, art. 3

⁵⁷ Decreto 253, arts. 14-17

⁵⁸ Véanse también los artículos 33 y 34 del Decreto n° 153 de 1980.

⁵⁹ Secciones I, II y III D.L. n° 966; D.O. n° 85 Vol. 299 de 9 de mayo de 1988. La reforma incluyó también las zonas periurbanas en las que se expropiaron inicialmente las tierras y luego se devolvieron al propietario original. Sección II D. LEY N° 451; D.O. N° 204, de 29 de octubre de 1980. La reforma agraria no abarcó las tierras forestales, que se administran con arreglo a la Ley Forestal (artículo 4, Decreto n° 153, de 1980).

⁶⁰ Decreto 153 (1980), arts. 10-11.

⁶¹ Decreto 153, arts. 12-14, 16.

⁶² Decreto 153, arts. 17-18, 21; Decreto 302 (1975), arts. 48-49.

y tierras no utilizadas a las cooperativas, lo que equivale al 15% de las tierras agrícolas estimadas en El Salvador.⁶⁵ Otros informes estiman que alrededor del 20 por ciento de toda la tierra agrícola de El Salvador fue expropiada durante la Fase I, y se calcula que unas 31.000 familias trabajadoras, o una quinta parte de los trabajadores agrícolas de El Salvador, se beneficiaron de las reformas.⁶⁴

La Fase II: de la Reforma pretendía expropiar las explotaciones de entre 100 y 500 hectáreas, pero nunca se llevó a cabo. El gobierno suspendió oficialmente la Fase II en 1982 tras una reorganización de la dirección del gobierno.

La Fase III: fue gestionada por la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA, ahora cerrada) y permitió a los arrendatarios que cultivaban hasta siete hectáreas reclamar el título legal de algunas de las tierras que alquilaban.⁶⁵ Los derechos de propiedad de las cooperativas sobre las tierras distribuidas en las Fases I y III estaban muy restringidos; no se permitía a las cooperativas vender, alquilar o subdividir sus tierras para evitar la fragmentación y mantener la economía de escala. Con el tiempo, en la década de 1990, se eliminaron muchas limitaciones gracias a una serie de importantes avances legales.

3. Constitución de 1983

La Constitución de 1983 codificó varios de los principios establecidos en la ley de reforma agraria de 1980, como la función social de la propiedad de la tierra, el derecho a la vivienda, los límites a la concentración de la tierra por parte de las élites ricas y la redistribución de la tierra para garantizar su uso productivo por parte de quienes la trabajan. Los principios clave son:

Todas las personas son iguales ante la ley, independientemente de su nacionalidad, raza, sexo o religión.⁶⁶

El derecho a la propiedad privada está reconocido y garantizado como una función social.⁶⁷

Los bienes inmuebles del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma que establezca la ley. Los bienes inmuebles rurales con vocación agrícola o ganadera (agropecuaria), que no sean indispensables para las actividades propias del Estado, podrán ser transferidos mediante el pago correspondiente a los beneficiarios de la Reforma Agraria. También podrán ser transferidos a sociedades de utilidad pública.⁶⁸

El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada sobre la tierra rústica a título individual, cooperativo, comunal o en cualquier otra forma asociativa. Establece un límite máximo de 245 hectáreas (ha) de tierra rústica que pueden poseer las personas físicas o jurídicas. Los propietarios de tierra rústica que superen el límite pueden decidir qué porción de tierra desean conservar mediante el deslinde de los nuevos límites y la actualización de la inscripción en el Registro de la Propiedad y de las Hipotecas. Las tierras que superan el límite de 245 ha que se poseen en propiedad común (proindivisión) pueden dividirse entre sus copropietarios. Todas las tierras que superen el límite deben transferirse en un plazo de tres años bajo cualquier título a los campesinos, pequeños agricultores y sociedades cooperativas y asociaciones, aunque no a determinadas categorías de parientes.⁶⁹ Si esas tierras no se transfieren en el plazo de tres años, pueden ser expropiadas.⁷⁰ El límite de 245 ha no se aplica a las asociaciones cooperativas o comunales de campesinos reguladas por la reforma agraria.⁷¹

El Estado debe facilitar el desarrollo de las

⁶⁵ Constitución, arts. 103 - 105

⁶⁶ Los artículos 2272-73 describen la "prescripción" de la siguiente manera: "Para la prescripción ordinaria del dominio y otros derechos reales, es necesario poseer las cosas con buena fe y título justo por el tiempo determinado por la ley. La posesión debe ser en concepto de propietario, pública, pacífica e ininterrumpida ". Si bien el Código utiliza el término "prescripción", el principio jurídico también se conoce como "posesión adversa" y a menudo se conoce como "posesión adversa".

⁶⁷ Roquas (2002)

⁶⁸ Código Civil, art. 601

⁶⁹ Código Civil, art. 602

⁷⁰ Código Civil, art. 610

⁷¹ Código Civil, art. 613

⁶⁵ See Código de Familia, art. 82ff.

⁶⁶ See Código de Familia, art. 72.

⁶⁸ Constitución, art. 103.

⁶⁹ Constitución, art. 104

⁷⁰ Constitución, art. 105

⁷¹ Constitución, art. 267

pequeñas propiedades rurales, mediante asistencia técnica, créditos y otros medios.⁷²

La construcción de viviendas es de interés social. El Estado tiene la obligación de garantizar que el mayor número posible de familias salvadoreñas se conviertan en propietarias de su vivienda, incluso en las zonas rurales.⁷³

En 1988, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto N° 895, Ley Especial para la Adjudicación de Tierras Rurales que Superan las 245 Hectáreas. La ley establecía que las tierras que superaban el límite de 245 hectáreas se consideraban expropiadas por ministerio de la ley y pasaban a manos del ISTA, que debía pagarlas con bonos de reforma agraria. El ISTA se encargaba de determinar qué tierras eran aptas y de transferirlas a los beneficiarios de acuerdo con las leyes de reforma.

4. Reforma del Registro de la Propiedad: Decreto n° 292, Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Inmobiliaria e Hipotecaria (1986) y Decreto 24, Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Inmobiliaria e Hipotecaria (1986, modificado en 1988).

El Salvador ha adoptado un sistema de registro de títulos que se centra en la parcela de tierra y en el registro de la propiedad. En 1986, los Decretos No. 292 y 24 establecieron oficialmente el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) para "regular la inscripción de los negocios jurídicos que afecten a dicha propiedad",⁷⁴ y estaba compuesto por tres registros: 1) el Registro de la Propiedad Inmueble; 2) el Registro de la Propiedad Inmueble por Pisos y Apartamentos; y 3) el Registro de Sentencias; todos ellos divididos en varias unidades.⁷⁵ El Decreto 292

creó la Dirección General de Registros (dependiente del Ministerio de Justicia) para supervisar a los demás registradores de todo el país.⁷⁶ El Decreto 24 estableció una reglamentación más detallada y varios principios importantes para el proceso de registro, como el principio de prioridad (de dos reclamaciones concurrentes, la que se inscriba válidamente en primer lugar tiene prioridad sobre la otra) y el principio de legalidad (los documentos que cumplan todos los requisitos establecidos por la ley se inscribirán como registro público).⁷⁷

En cuanto a los procedimientos de registro, toda la información necesaria se inscribe en el sistema de folio real, en el que se asigna a cada parcela un número en el registro y se le asigna un registro propio en el que se inscriben todos los derechos e intereses correspondientes a esa parcela.⁷⁸ El folio real es la piedra angular del sistema de registro, ya que todos los derechos relacionados con esa parcela estarán en ese registro, incluidos los copropietarios múltiples, la herencia, las servidumbres y las subdivisiones de la tierra.⁷⁹ El registro de los apartamentos sigue un procedimiento similar y también se inscribe en el folio real.⁸⁰ Una vez completado el proceso, el Registro de la Propiedad e Hipotecas emitirá una prueba de registro que incluye la información clave de la propiedad y sirve como prueba de la misma.⁸¹

5. Los Acuerdos de Paz de 1992 y el Decreto Legislativo N° 719, Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria.⁸²

Acuerdos de Paz de 1992: La ley de reforma de 1980 se aprobó en medio del contexto de la guerra civil y, como ya se ha señalado, la aplicación del

⁷² Decreto 292, art. 1; Trackman et. al. (1999)

⁷³ Decreto 24, arts. 4-5

⁷⁴ Decreto 292, arts. 2-4.

⁷⁵ Decreto 24, arts. 41-45

⁷⁶ Decreto 292, arts. 5-7.

⁷⁷ Decreto 24, arts. 49-70.

⁷⁸ Decreto 24, arts. 73-78.

⁷⁹ Decreto 24, arts. 83-84.

⁸⁰ Decreto 24, arts. 73-78.

⁸¹ Decreto 24, arts. 83-84.

⁸² Decreto Legislativo N° 719, publicado en el Diario Oficial N° 100, Vol. 331 del 31 de mayo de 1996.



proceso de redistribución fue lenta. La guerra terminó con la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en México.⁸³ El acuerdo reitera que el gobierno transferirá las tierras rurales que se mantengan en violación del límite de 245 hectáreas consagrado en la Constitución, afirma que dichas tierras se entregarán a los campesinos sin tierra y a los pequeños agricultores, además, compromete al gobierno a garantizar que el sistema financiero nacional proporcione créditos a los pequeños agricultores y a las cooperativas.⁸⁴

El acuerdo también incluía un Programa de Transferencia de Tierras (PTT).⁸⁵ Según este acuerdo, los beneficiarios podían decidir si querían la propiedad individual o colectiva, pero inicialmente se emitiría una forma de propiedad conjunta de la tierra conocida como proindiviso.⁸⁶ El objetivo era distribuir 237.000 manzanas de tierra⁸⁷ a 47.500 personas -incluyendo a quienes habían vivido y trabajado en tierras que no poseían y a excombatientes de las Fuerzas Armadas y del FMLN.⁸⁸

El proceso dependía de la voluntad de los propietarios de vender la tierra, lo que resultaba problemático porque algunos no estaban dispuestos a hacerlo y el coste de la tierra rural aumentaba. Los beneficiarios obtuvieron parcelas de entre dos y siete manzanas solicitando préstamos al ISTA y a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), lo que provocó una importante deuda agrícola, aunque el ISTA informó de que se condonó gran parte de la misma a la mayoría de los beneficiarios. Después de tres años de aplicación, se había alcanzado el 51% de los objetivos del PTT, y el expresidente Armando Calderón Sol declaró que el proceso había concluido

en 1995, cuando se había completado el 80% de las transferencias.⁸⁹

Perspectivas de género - Las mujeres y el PTT

Las mujeres representaban el 38% del total de los propietarios de tierras y el 27% de los excombatientes del FMLN que tenían derecho a recibir tierras en virtud del PTT. En 2004, el ILP determinó que las mujeres representaban sólo el 27 por ciento del total de beneficiarios, y en diciembre de 2007, ese porcentaje había aumentado al 34 por ciento del total de beneficiarios.⁹⁰

El Decreto 719 de 1996 se promulgó para consolidar el proceso de reforma agraria y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra.⁹¹ Permitió a los cooperativistas elegir entre ser propietarios en forma individual o asociativa de la tierra, vender porciones de tierra a sus socios para vivienda y vender o alquilar parcelas o lotes a los no socios, previa aprobación de la Asamblea General Extraordinaria.⁹² La venta de tierras de la cooperativa a personas que no son miembros de la misma sigue una compleja acción pública no judicial y requiere la aprobación de dos tercios de los miembros de la cooperativa a través de una reunión de la Asamblea General Extraordinaria, que implica la participación de representantes de varias entidades públicas como la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.⁹³

6. Leyes de desarrollo urbano

La Ley de Urbanismo y Construcción de 1951 y sus modificaciones pretendían regular las divisiones y subdivisiones de parcelas y lotes en los mercados de suelo urbano, pero sigue habiendo mucho desarrollo informal.⁹⁴ La Ley estableció el Viceministerio de

⁸³ FESPAD (2020).

⁸⁴ Acuerdo de Paz de 1992, Cap. V Cuestiones económicas y sociales.

⁸⁵ Decreto n° 290 (1995).

⁸⁶ De Bremond (2007).

⁸⁷ Una manzana de tierra equivale a 7000 metros cuadrados.

⁸⁸ FESPAD (2020).

⁸⁹ Rafael Paz Narváez (1996) "El Programa de Transferencia de Tierras Agrícolas y la Redefinición del Problema Agrario en El Salvador".

⁹⁰ FESPAD (2020).

⁹¹ Decreto 719 (1996), art. 1.

⁹² Decreto 719, arts. 4-10.

⁹³ Decreto 719, art. 9.

⁹⁴ Banco Mundial (2012).



Vivienda y Desarrollo Urbano, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, como organismo principal para supervisar el cumplimiento de la ley (sustituido en 2019 por el actual Ministerio de Vivienda), y enumeró las competencias de los municipios con respecto a la planificación urbana, los requisitos para obtener autorizaciones de construcción y los mecanismos de apelación. Sin embargo, otras investigaciones señalan que la mayoría de los municipios tienen sus propias ordenanzas para regular los mercados de suelo urbano, que no están necesariamente en armonía con los planes nacionales o regionales.⁹⁶

El Decreto No. 70 de 1991, Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales, regula todas las actividades relacionadas con la planificación, ejecución y control de cualquier proyecto de subdivisión habitacional que se realice en el país, con excepción de aquellos municipios o agrupaciones de municipios que cuenten con un plan local que establezca su propia normativa.⁹⁶ La ley establece importantes definiciones y criterios (como suelo urbano/rural, área de zonificación, parcela, etc.), que son fundamentales para la planificación y el desarrollo urbano que se realiza bajo la gestión y supervisión de los municipios.⁹⁷ Regula los procedimientos a seguir para la obtención de permisos de división con fines de vivienda en zonas urbanas y rurales, proporcionando en detalle todos los requisitos (es decir, requisitos previos, permisos), así como las normas para la ejecución de las obras y la verificación a efectos de habitabilidad.⁹⁸

El Decreto 644 de 2011, Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, detalla más las responsabilidades de las diferentes instituciones en

cuanto a desarrollo urbano. Crea el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial como institución rectora de la administración relacionado al ordenamiento y desarrollo territorial.¹⁰⁰ Sus objetivos son:¹⁰¹

Formulación de la política nacional de gestión y desarrollo del suelo urbano;

Formulación de planes de gestión y desarrollo del suelo urbano en 262 municipios;

Formular al menos 14 planes departamentales de gestión y desarrollo del suelo urbano;

Desarrollar planes regionales o micro regionales de gestión y desarrollo del suelo urbano.

Formulación de la Política y el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

La ley también reconoce el papel de los municipios en cuanto a la aprobación de los planes de ordenamiento del territorio.¹⁰²

Clasificación del suelo

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo del Territorio enumera las siguientes categorías de terrenos:

Las áreas urbanas incluyen las zonas que cuentan con las infraestructuras y servicios de los centros urbanos. Las zonas urbanas pueden ser consolidadas (es decir, cuentan con infraestructuras y servicios viales, de alumbrado eléctrico, de abastecimiento de agua, de evacuación de aguas pluviales y de saneamiento, hasta los estándares y características para servir a la zona) y no consolidadas (es decir, no cuentan con las infraestructuras y servicios necesarios).

Las áreas urbanizables son aquellas clasificadas por los planes de desarrollo como susceptibles para sus transformaciones urbanas, en

⁹⁶ Banco Mundial (2012).

⁹⁶ Decreto 70, art. 1.

⁹⁷ Decreto 70, art. 3 y Título II Subdivisión.

⁹⁸ Decreto 70, Título II, Capítulos 3-5.

⁹⁹ Decreto 644, arts. 7-10.

¹⁰⁰ Decreto 644, arts. 14, 16.

¹⁰¹ ONU Hábitat (2017).

¹⁰² Decreto 644, art. 34.

respuesta a las necesidades de desarrollo urbano de la población.

Se reservan áreas especiales para viviendas de interés social para desarrollar viviendas para hogares de bajos ingresos, con requisitos especiales de densidad de viviendas, infraestructura de servicios básicos y equipamiento.

Las zonas rurales incluyen aquellas áreas para las que no se contempla su transformación urbana a corto y medio plazo.

Las áreas no urbanizables son aquellas excluidas de posibles procesos de urbanización o transformación territorial por su valor ambiental, cultural, etc.¹⁰³

El Decreto n° 23, Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o la Posesión Regular de Inmuebles, (2009) se aprobó "para establecer un procedimiento eficaz y expeditivo que garantice la propiedad o la posesión regular de los bienes inmuebles frente a los invasores".¹⁰⁴ La ley crea un procedimiento judicial acelerado para desalojar a las personas acusadas de ocupar terrenos que no son suyos, y autoriza a un funcionario público a comparecer en las 24 horas siguientes a la presentación de una denuncia para verificar la información contenida en la misma.¹⁰⁵ El procedimiento puede ser iniciado por el Fiscal General de la República cuando la propiedad en cuestión es del Estado, o por el propietario de la propiedad cuando el terreno es de propiedad privada.¹⁰⁶ Tras la inspección, debe celebrarse una vista judicial en un plazo de tres días, y debe dictarse una resolución en los cinco días siguientes a la vista.¹⁰⁷ El juez asignado al caso puede ordenar el desalojo de los "posibles invasores" como "medida cautelar" para proteger a los propietarios.¹⁰⁸

Clamor contra el Decreto n° 23 de 2009

Las organizaciones de derechos humanos entrevistadas por el equipo de investigación afirmaron que llevan años abogando por la derogación del Decreto n° 23, porque facilita el desalojo a gran escala de familias que no tienen otro lugar al que ir.¹⁰⁹ Ha habido varios ejemplos conocidos en los que esto ha sucedido; por ejemplo, una ONG de derechos humanos informó al equipo de investigación sobre 75 familias que vivían en la comunidad de El Espino, Antiguo Cuscatlán, que se habían asentado irregularmente en terrenos del gobierno. Se pretendía construir un centro comercial en terrenos de propiedad privada en la zona, y los propietarios de los terrenos en cuestión aceptaron una permuta de terrenos estatales por un importe igual al de la propiedad que se les pedía que cedieran. En esos terrenos vivían 75 familias de la comunidad de El Espino. Los ahora propietarios privados de la propiedad iniciaron un proceso judicial para desalojarlos, y en 2014 un juez ordenó a las familias desalojar el terreno. El proceso judicial se prolongó durante varios años, pero en 2018 fueron desalojados a la fuerza por el Estado.¹¹⁰ La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y el Movimiento Nacional por la Defensa de la Tierra (MOVITIERRA) han ayudado a apoyar a las comunidades afectadas a proteger y luchar por sus derechos.

¹⁰³ Decreto 644, art. 34.

¹⁰⁴ Decreto 23, art. 1.

¹⁰⁵ Decreto 23, art. 4.

¹⁰⁶ Decreto 23, art. 3.

¹⁰⁷ Decreto 23, arts. 4-6.

¹⁰⁸ Decreto 23, art. 5.

¹⁰⁹ Kils 16, 19.

¹¹⁰ KII 19; <https://www.fespad.org.sv/informe-desalojo-forzado-de-77-familias-en-la-comunidad-el-espino-el-salvador/>



Una forma habitual de adquirir terrenos es mediante la parcelación o partición de terrenos, comúnmente llamada lotificación, que suele implicar que una lotificadora compra terrenos al propietario, los subdivide en lotes más pequeños y los revende a particulares quienes pueden construir legalmente sus viviendas en dichos lotes. Una vez que los nuevos compradores han terminado de pagar el precio de venta, el promotor debe registrar el traspaso de la propiedad y entregar las escrituras a los nuevos propietarios. El Decreto No. 993 de 2012, Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones de Uso Habitacional fue aprobado "para regular la posesión de buena fe, comercialización y transferencia de propiedad bajo cualquier título, de las parcelas o lotes derivados de lotificaciones a nivel nacional a partir de la vigencia de la presente Ley; así como para establecer un Régimen Transitorio para la regularización, legalización y autorización de lotificaciones, constituidas y comercializadas hasta la fecha de vigencia del presente decreto."¹¹¹ La ley se aplica a todo tipo de tierras con excepciones específicas, como las tierras de la reforma agraria, ciertos desarrollos financiados por el gobierno, las tierras en áreas protegidas, las tierras en zonas de alto riesgo y los fraccionamientos que no tienen uso residencial, por nombrar algunos.¹¹² La ley obliga al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social a crear un Registro de Desarrolladores Parcelarios, y estipula que sólo los desarrolladores inscritos en este registro pueden comercializar y vender legalmente lotes de acuerdo con la ley.¹¹³ El sistema se estableció como un régimen transitorio de seis años, pero fue prorrogado en 2018.

Las disposiciones posteriores para regularizar y registrar las subdivisiones informales se establecieron en el Decreto N° 68 de 2021, Ley Especial Transitoria para la Regularización de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional, para facilitar la

regularización y el registro de los terrenos residenciales que se subdividieron antes de 2012, así como los que aún estaban en proceso de registro en virtud del Decreto 993.¹¹⁴ La ley establece el complejo proceso, sus requisitos y plazos para la regularización¹¹⁵ y el registro¹¹⁶ del uso del suelo habitacional. Los desarrolladores parcelarios cuyos terrenos subdivididos necesitan ser regularizados deben solicitar un estudio catastral al CNR. Una vez concluido el estudio y pagadas las tasas necesarias, el CNR entregará las nuevas escrituras de la propiedad. Como se analizará más adelante en la Parte III, muchos compradores se han quejado del proceso y de que las lotificadoras no entreguen los títulos como es debido.

El Decreto n° 134 de 2021 se promulgó para facilitar la división de los bienes que eran de propiedad conjunta (proindivisión), pero en los que no era posible identificar a todos los copropietarios; algunos beneficiarios de la reforma agraria también pueden solicitar este proceso para obtener la propiedad legal de las tierras que obtuvieron a través de la cooperativa.¹¹⁷ Los propietarios que han disfrutado de la posesión abierta e ininterrumpida de la propiedad durante al menos diez años pueden presentar una solicitud con la prueba de la propiedad (por ejemplo, documentos de registro) ante el notario, con dos testigos.¹¹⁸ El notario se encarga de presentar la solicitud y de designar a los peritos que inspeccionarán la propiedad y realizarán la encuesta necesaria.¹¹⁹ Si se discute la propiedad, el notario debe detener el proceso y remitir el caso al juez; en este caso, el proceso se reanudará sólo después de que se emita una decisión judicial definitiva.¹²⁰ Al final del proceso, el notario emitirá un nuevo título de propiedad que se registrará en el catastro.¹²¹

¹¹¹ Capítulos III-V.

¹¹² Decreto 993, art. 2.

¹¹³ Decreto 993, art. 11.

¹¹⁴ Decreto 993, art. 1.

¹¹⁵ Decreto 68, Capítulo II.

¹¹⁶ Decreto 68, Capítulo III.

¹¹⁷ Decreto 134, art. 2.

¹¹⁸ Decreto 134, arts. 4-5, 10.

¹¹⁹ Decreto 134, arts. 4, 8-9.

¹²⁰ Decreto 134, art. 10.

¹²¹ Decreto 134, art. 12.



C. Decreto No. 539, Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno (Ley de Desplazamiento Interno)

El 9 de enero de 2020, El Salvador adoptó la Ley de Desplazamiento Interno,¹²² cuyas disposiciones están alineadas con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU y otras normas internacionales. La ley prevé el establecimiento de un sistema nacional integral que reúne a diversas instituciones públicas para colaborar en la respuesta y prevención del desplazamiento forzado inducido por el conflicto y la violencia o los desastres naturales.¹²³ La ley establece los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento, que incluyen, entre otros, el derecho a la protección/recuperación de la propiedad,¹²⁴ el derecho a que se le expidan los documentos perdidos, dañados o destruidos,¹²⁵ el derecho al retorno al lugar de origen o al reasentamiento en otras partes del país, el derecho a la reparación por la violación sufrida¹²⁶ y el derecho a la no discriminación.¹²⁷ La ley establece el derecho a la protección jurídica, incluida la unidad familiar, a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, a unas condiciones económicas y sociales dignas y al acceso a los recursos.¹²⁸ En cuanto a VTP, la ley establece el derecho a la protección de las propiedades contra la ocupación, los daños y la destrucción, y el derecho a la restitución y a la compensación de VTP por las violaciones,¹²⁹ pero no está claro si los desplazados internos tienen la capacidad de acceder y reclamar de forma significativa estas protecciones en la práctica, ya que no existen mecanismos para garantizar estos derechos en este momento.

La ley crea el Sistema Nacional de Atención y Protección Integral a Personas en Condición de

Desplazamiento Forzado Interno (SINAPI), el cual es responsable de emitir, implementar y evaluar la Política Nacional de Prevención y Protección a Desplazados Internos (la Política Nacional).¹³⁰ La Comisión Técnica Interinstitucional para la Atención y Protección de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno (la Comisión) diseñará, aprobará, evaluará y difundirá la Política Nacional y sus futuras modificaciones. La Dirección de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVMF) es la encargada de establecer un sistema de alerta temprana para prevenir el desplazamiento forzado. La DNAVMF también se encarga de elaborar planes de contingencia para responder a las emergencias¹³² y de dar y coordinar la respuesta humanitaria en colaboración con las autoridades competentes.¹³³ La DNAVMF se encarga de crear y gestionar un registro de desplazados internos para hacer un seguimiento de los desplazamientos en el país.¹³⁴ El ACNUR está reforzando el trabajo de la DNAVMF y de sus Oficinas Locales de Atención a las Víctimas.¹³⁵

Además, la Fiscalía General de la República ha creado una Unidad de Desplazamiento Forzado que se centra en los desplazamientos internos y proporciona protección y asistencia humanitaria, cuando es posible, pero señala que carece de personal y de recursos. No pueden proporcionar directamente asistencia de vivienda, pero pueden remitir a las personas al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano [ahora Ministerio de Vivienda] si es necesario.¹³⁶

¹²² Aprobado en el Decreto Legislativo no. 539 de 9 de enero de 2020 y publicado en el Diario Oficial no. 15 Volumen 426 del 23 de enero de 2020.

¹²³ Decreto 539, arts. 2-3.

¹²⁴ Decreto 539, art. 5, g.

¹²⁵ Decreto 539, art. 5, k.

¹²⁶ Decreto 539, art. 5, a y j.

¹²⁷ Decreto 539, art. 5, b.

¹²⁸ Decreto 539, arts. 11-13.

¹²⁹ Decreto 539, art. 14.

¹³⁰ Decreto 539, art. 15-20.

¹³¹ Decreto 539, art. 7.

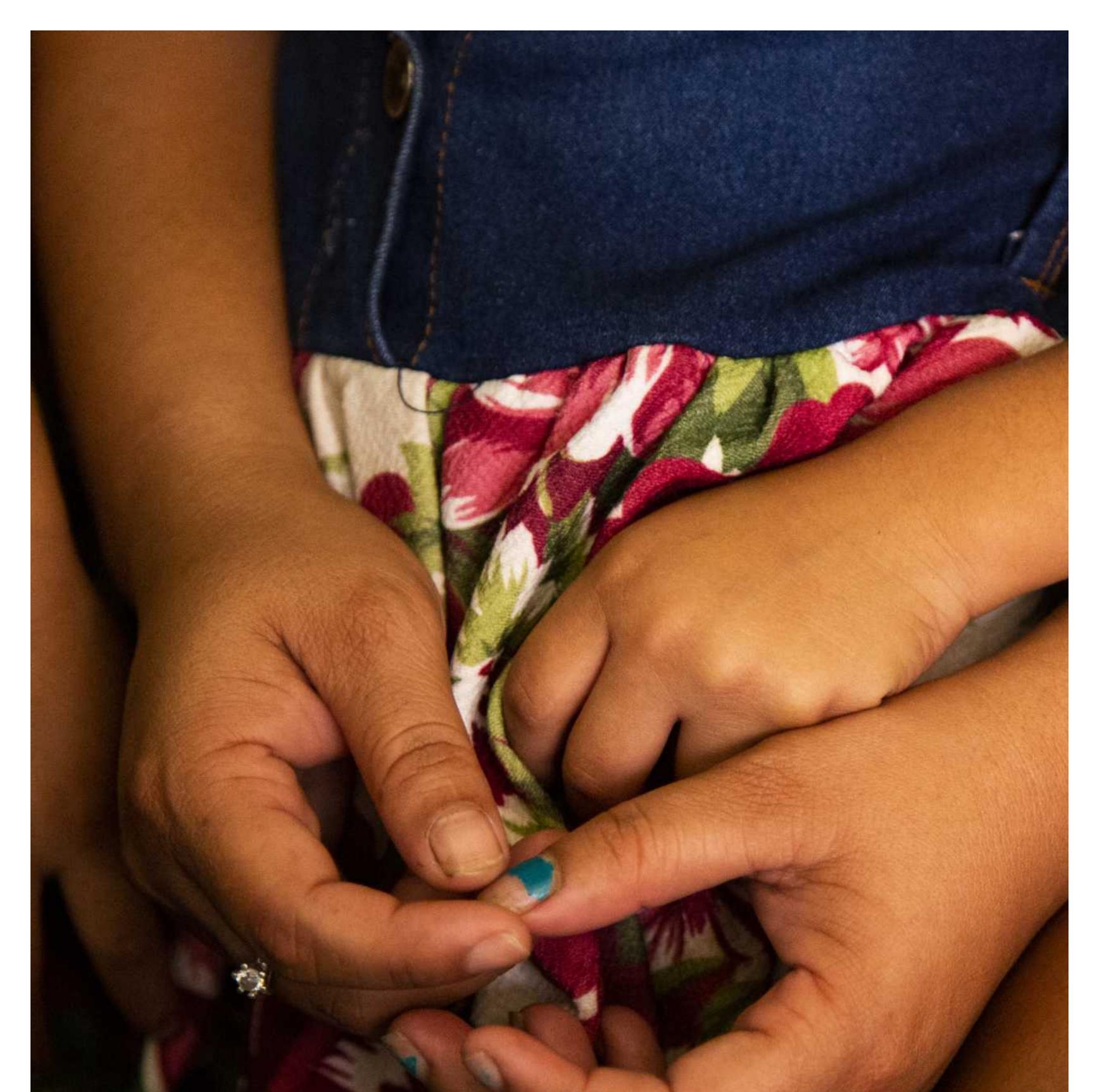
¹³² Decreto 539, art. 8.

¹³³ Decreto 539, art. 9.

¹³⁴ Decreto 539, art. 29.

¹³⁵ ACNUR El Salvador Factsheet, enero de 2021 disponible en <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20EI%20Salvador%20Fact%20Sheet%20January%202021.pdf>

¹³⁶ KII 5.



PARTE III. INTERSECCIÓN ENTRE LOS DERECHOS DE VIVIENDA, TIERRA Y PROPIEDAD Y EL DESPLAZAMIENTO INTERNO: OBSERVACIONES SOBRE EL TERRENO

El Salvador ha visto múltiples olas de desplazamiento a lo largo de la historia del país. La sección A ofrece una visión general de los derechos de los desplazados por la guerra y los retos a los que se enfrentan para obtener la plena seguridad de la tenencia. La sección B se centra en los derechos VTP de los desplazados por la violencia de las pandillas y la delincuencia actuales: la atención se centra en gran medida en este grupo, como demuestra la naturaleza específica de la ley de desplazamiento forzado, aunque muchos no se consideran necesariamente desplazados. La sección C ofrece una evaluación de los diferentes conflictos y problemáticas VTP que han surgido para las personas y familias afectadas por el desplazamiento.

A. Desplazamiento durante la Guerra Civil

Los 12 años de guerra civil desplazaron al 20-25% de la población, más de un millón de salvadoreños.¹³⁷ Muchas personas lograron finalmente encontrar refugio y comenzar a reconstruir sus vidas dentro del país, pero a pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos treinta años, las necesidades VTP esenciales siguen sin ser atendidas. El equipo de investigación habló con varias comunidades establecidas por personas que huyeron de sus lugares de origen a causa de la violencia de la guerra. Estas comunidades adquirieron sus tierras a través de diferentes mecanismos, pero todas han trabajado duro durante los últimos treinta o cuarenta años para reconstruir sus vidas. Sin embargo, muchas no han podido obtener títulos de propiedad y registrar su propiedad en la CNR, por lo tanto, temen volver a ser desplazadas en el futuro.

1. Permisos para uso de inmuebles municipales

"Tuvimos que huir como vacas... [sin papeles] nos

pueden echar en cualquier momento". - Hombre en la comunidad

Los líderes y las lideresas de una comunidad dijeron que muchas personas huyeron de sus hogares en el cerro, donde los combates durante la guerra civil fueron muy intensos. Pudieron encontrar refugio en su ubicación actual, comentaron que fue una alcaldesa en 1980 quien cedió parcelas a unas 37 familias desplazadas mediante un acuerdo verbal. Ese terreno había sido anteriormente un camino rural perteneciente al Estado, pero cayó en desuso y, por tanto, estaba disponible para las familias cuando llegaron. No han tenido acceso a los servicios básicos de saneamiento, pero han podido mejorar sus casas poco a poco con el tiempo.

Los liderazgos comunitarios creen que aproximadamente el 20% de los actuales residentes llegaron durante la guerra. Sin embargo, las municipalidades no tienen autoridad legal para conceder la propiedad de la tierra en El Salvador, y cuarenta años después, estas familias han criado a sus hijos, han construido casas y han montado negocios, pero siguen esperando para formalizar su propiedad. Temen que, sin documentos, el gobierno les obligue a desplazarse para el futuro desarrollo de la zona. Están intentando todas las vías que se les ocurren para legalizar su propiedad del terreno donde se han instalado. Tienen cartas del alcalde y del municipio, se han dirigido al Instituto Libertad y Progreso y a la legislatura, pero dicen que nadie les ayuda: "Hemos intentado comunicarnos con todos; nadie quiere hablar con nosotros".

2. Obtención de tierras del ISTA durante las reformas agrarias

Muchas de las familias originales de una comunidad visitada trabajaban como colonos cuando la tierra era una hacienda, algunas vinieron de otras partes del

¹³⁷ <https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>



país, buscando seguridad frente a la guerra.¹⁰⁵ Esas familias formaron una cooperativa campesina y pudieron recibir y poseer la tierra como parte de la reforma agraria. Empezaron a trabajar con el ISTA en 1987, pero dicen que no empezaron a recibir escrituras hasta 1990. Un miembro de la junta directiva de la cooperativa original explicó que el ISTA era responsable del proceso, pero que los miembros de la cooperativa decidieron por sí mismos cómo distribuir la tierra. La idea había sido dividir las tierras en cuatro categorías: parcelas para viviendas, tierras fértiles y dos tipos de tierras bajas. Cada socio de la cooperativa recibió un trozo de cada categoría, recibiendo aproximadamente siete manzanas¹⁰⁶ en total.

ISTA determinaba el valor de cada terreno y el beneficiario recibía una carta en la que se comprometía a pagar esa cantidad a ISTA. Cuando se pagaba la totalidad del importe, el nuevo propietario recibía una escritura. Los beneficiarios podían decidir si titular el terreno de forma individual o conjunta (si estaban casados). En cualquier caso, los herederos de la propiedad figuraban en la escritura, y si el titular estaba casado y fallecía, la propiedad pasaba al cónyuge superviviente por imperativo legal.¹³⁸

Sin embargo, los miembros de la comunidad afirman que, hasta el momento, sólo el 50% de los miembros de la cooperativa tienen escrituras, y que varios miembros que han pagado el importe total nunca han recibido sus documentos.¹³⁹ Siguen buscando ayuda para obtener sus escrituras, y no saben por qué no han recibido sus documentos. Algunos creen que el fracaso se debe a razones políticas, afirmando que el proceso se detuvo durante las últimas administraciones gubernamentales.¹⁴⁰

Los dirigentes de ADESCO dicen que el ISTA se niega a verlos o a hablar con ellos, y no ha respondido a ninguna de sus consultas. Dicen que miembros del parlamento nacional fueron a visitar la comunidad a principios de 2022 y pidieron los nombres de las familias que aún esperaban sus escrituras, pero aún no han proporcionado ninguna nueva información o respuesta y quieren tener una propiedad clara que pueda ser transmitida a las generaciones futuras.

"Nosotros no somos los dueños; el ISTA puede venir un día y decir que debemos irnos, o tal vez nos pidan más dinero", dijo una mujer de la comunidad.¹⁴¹

Discusiones entre la cooperativa y las familias de la tierra

Una comunidad de unas 15 familias ha estado viviendo en una pequeña parcela de tierra que anteriormente era propiedad de una persona de España. En el pasado se formó una cooperativa¹⁴² para hacerse con la propiedad de la tierra en el marco de las reformas agrarias, pero muchas de estas familias que viven allí hoy están descontentas con el consejo de administración de la cooperativa porque no han podido obtener títulos de propiedad. En este momento, las familias piden que se les otorguen títulos separados a nombre de cada familia para evitar disputas entre los miembros de la cooperativa. Los miembros de la comunidad también piden a la cooperativa que transfiera la propiedad de las tierras donde se ha establecido una clínica comunal al Ministerio de Sanidad para facilitar la inversión estatal; la cooperativa se ha negado hasta ahora a hacerlo.

3. Compra de terrenos a lotificadoras

Algunas personas que huyeron a causa de la guerra decidieron comprar lotes en las comunidades de acogida donde se refugiaron a desarrolladores privados. Una mujer dijo que venía de Chalatenango, escapando a causa de la guerra y buscando comenzar una nueva vida en su ubicación actual.¹⁴³ Los habitantes de estas comunidades relataron de forma coherente cómo adquirieron sus tierras: llegaron a un acuerdo con la lotificadora para comprar un lote y firmaron un contrato en el que decían que pagarían una cantidad determinada de dinero cada mes hasta que se pagara el precio de compra. Una vez hecho esto, la empresa emitía una carta en la que decía que la deuda había sido cancelada o pagada, y se suponía que entregaba al nuevo propietario su escritura registrada en el CNR (como se indica en los Decretos 993 y 68, ya comentados).

¹³⁸ FGD 9.

¹³⁹ FGD 9.

¹⁴⁰ FGDs 1, 8, 9.

¹⁴¹ FGD 8.

¹⁴² FGD 13.

¹⁴³ FGD 10.



Aunque es una forma habitual de adquirir tierras en El Salvador, las consecuencias son graves para los compradores cuando el sistema no funciona y los desarrolladores no proporcionan las escrituras. Los habitantes de dos comunidades describieron su enfado y frustración con las empresas a las que compraron sus tierras.¹⁴⁴ Creían que las empresas actuaban de mala fe al no proporcionarles las escrituras, dieron ejemplos del tipo de excusas que habían escuchado: "Hay un retraso debido a la pandemia", "todos los miembros de la comunidad deben terminar de pagar antes de que alguien pueda obtener una escritura", "otra comunidad debe obtener sus escrituras antes que ésta", etc. Algunos compradores intentaron ponerse en contacto con un abogado para saber qué pasaba y se enteraron de que había un problema con los permisos del gobierno en relación con el terreno. Otra persona entrevistada para esta investigación dijo que la urbanización se había construido demasiado cerca de unas ruinas arqueológicas y que el gobierno no expedía las escrituras porque el terreno era una zona protegida; él creía que la lotificadora era consciente de esta restricción y se llevó el dinero de la gente de todos modos.

"La empresa mintió"

Lola explicó que el terreno que había comprado se había utilizado inicialmente como establo. En 2009, descubrió que el terreno se estaba dividiendo y vendiendo en lotes. El precio era de 25 USD al mes durante 10 años; no se requería ningún pago inicial. Compró el terreno y empezó a construir una casa. Cuando terminó de pagar el precio de venta, se dirigió a la lotificadora para pedir la escritura. Le dijeron que tenía que pagar 300 dólares más, aunque eso nunca estuvo en los términos de su acuerdo. Habló con una vecina que le dijo que había pagado al promotor una cuota hace un año, pero la empresa mintió y nunca le dio la escritura. Uno de los vecinos

de Lola dijo que su comunidad estaba cerca de unas ruinas arqueológicas, por lo que el terreno era un lugar protegido y no se podía escriturar; cree que la empresa lo sabía desde el principio, pero le quitó el dinero de la gente de todos modos.

Cuando se les pidió que explicaran la importancia de los documentos de titularidad, la gente dijo que habían pagado mucho dinero y necesitaban asegurarse de que el terreno era suyo: "*A ojos de la ley, somos ocupantes ilegales... tenemos miedo de que la lotificadora nos obligue a irnos, aunque hayamos pagado*".¹⁴⁵ La alcaldía dice que puede intentar llamar la atención sobre el asunto, pero que no puede entregar los títulos. El gobierno nacional dio a las empresas lotificadoras la facultad de urbanizar los terrenos y el CNR es la única institución que puede ayudar a resolver el asunto.¹⁴⁶ El problema es generalizado en todo el país; en 2021 unos activistas intensificaron sus esfuerzos para apelar al Órgano Ejecutivo y obligar a las Lotificadoras a entregar los títulos a más de 350.000 familias de las que se han apropiado.¹⁴⁷

B. Desplazados por la violencia

La violencia se ha convertido en un detonante cada vez más reconocido de desplazamiento forzado en el país durante la última década. El deterioro de la situación de seguridad ha sido impulsado en gran medida por los grupos criminales organizados y las pandillas. Se informó que el nivel de violencia es ahora mayor que durante la guerra civil, puesto que la violencia de las pandillas sigue siendo el centro de las tendencias de desplazamiento interno y migración del país. Aunque no se dispone de cifras oficiales actualizadas de personas desplazadas, un informe de 2022 de Human Rights Watch señala que, entre 2011 y octubre de 2020, 71.500 personas fueron desplazadas internamente, en su mayoría debido a la violencia perpetuada por las pandillas y las fuerzas de

¹⁴⁴ FGD 10.

¹⁴⁵ FGD 10.

¹⁴⁶ KII 15.

¹⁴⁷ <https://wagingnonviolence.org/2021/06/el-salvador-land-rights-renacer-cofoa/>

seguridad.¹⁴⁸ Las proyecciones del ACNUR para 2022, basadas en las tendencias anuales anteriores, son de 114.400 desplazados internos.¹⁴⁹ En 2019, los salvadoreños constituían el 37% de todos los migrantes centroamericanos en la frontera sur de Estados Unidos.¹⁵⁰

En marzo de 2022 se produjeron 87 asesinatos en tres días, lo que llevó al Ejecutivo a solicitar a la Asamblea Legislativa régimen de excepción por 30 días, suspendiendo garantías constitucionales y ampliando enormemente los poderes del Estado.¹⁵¹ La legislatura también aprobó el establecimiento de plazos indefinidos para la detención preventiva, la capacidad de juzgar a personas acusadas de delitos en ausencia, la facultad de procesar a adolescentes de entre 12 y 16 años e imponer pena de prisión de hasta diez años por delitos relacionados con las pandillas y el castigo penal a quienes "se beneficien directa o indirectamente de relaciones de cualquier naturaleza" con las pandillas. El régimen de excepción se sigue prorrogando cada mes y sigue en vigor hasta julio de 2022 (cuando fue escrito este reporte).¹⁵²

Las pandillas no son la única causa de la violencia, ya que el aumento de la actividad delictiva, el tráfico de drogas y la corrupción desempeñan ciertamente un papel, pero este informe se centra en las pandillas, ya que fueron el motivo de preocupación que se comunicó con más frecuencia al equipo de campo. Las dos principales pandillas de El Salvador son la Pandilla Barrio 18 y la Mara Salvatrucha (MS-13). Su estructura organizativa suele implicar a subgrupos locales formados por jóvenes de la comunidad,¹⁵³ y las personas entrevistadas para esta investigación describieron entornos en los que las pandillas tenían un poder casi incontrolado, pudiendo exigir dinero y reclutar a hombres, mujeres, niños y niñas jóvenes en sus grupos a su antojo, a veces utilizando a niños de tan solo ocho o nueve años.¹⁵⁴ Las pandillas también

establecen restricciones sobre quién puede entrar o salir del territorio bajo su control, y el incumplimiento de sus instrucciones se traduce en amenazas, violencia y muertes. Durante décadas, la población salvadoreña ha desconfiado en general de la viabilidad de cambiar esta realidad en 2018.¹⁵⁵

Aunque todos los miembros de la sociedad sufren, las mujeres y las niñas suelen soportar una carga desproporcionada, ya que los miembros de las pandillas las consideran de su propiedad y bajo su completo control. Las mujeres y las niñas que se han involucrado sexualmente con un miembro de la mara son especialmente vulnerables al riesgo y al desplazamiento si se produce algún cambio en su relación, y deben hacer todo lo que se les diga o se arriesgan a ser asesinadas.¹⁵⁶ Esta investigación respalda otros informes que constatan que las mujeres jóvenes y las niñas son sistemáticamente objeto de abuso y explotación sexual,¹⁵⁷ como se ilustra en la historia de Anna, que aparece a continuación.

La historia de Ana: "Me obligaron"¹⁵⁸

Ana nació en San Salvador. Tiene dos hijos: su hijo tiene 12 años y su hija 9. El padre de los niños, Marco, pertenecía a una banda. Era del vecindario donde ella creció; vivía con su madre y su hermana. "No quería meterme con él, pero me seguía; me vi obligada". Marco la obligó a casarse con él cuando ella tenía 16 años. Vivieron juntos hasta que lo detuvieron y lo enviaron a la cárcel, pero él seguía obligándola a visitarlo en la cárcel, aunque ella no quería ir. Ana dice que sus hijos fueron concebidos durante estas visitas porque él llevaba la cuenta de su periodo y conocía sus días de fertilidad. Cuando cumplió los 18 años y solicitó su documento de identidad, se vio obligada a incluir el apellido de su marido en su nombre y su nombre en el documento como esposo .

Cuando el gobierno promulgó medidas más estrictas

¹⁴⁸ Human Rights Watch (2022).

¹⁴⁹ ACNUR El Salvador Factsheet, abril de 2022, disponible en <https://reporting.unhcr.org/document/2350>

¹⁵⁰ Migration Policy Institute, 2021, Central American Immigrants in the United States, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states> y ACNUR 2021, Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2020, disponible en https://www.acnur.org/60cbddf4#_ga=2.203820183.666449845.1624026074-52275424.1624026074

¹⁵¹ Servicio de Investigación del Congreso (2022).

¹⁵² <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/el-salvador-state-of-emergency-human-rights-violations/>

¹⁵³ Facultad de Derecho de Harvard, Clínica Internacional de Derechos Humanos (2007).

¹⁵⁴ Facultad de Derecho de Harvard, Clínica Internacional de Derechos Humanos (2007); IDMC (2018).

¹⁵⁵ IDMC y Cristosal (2018).

¹⁵⁶ IDMC (2018).

¹⁵⁷ IDMC (2018).

¹⁵⁸ KII 11.

para hacer frente a la violencia de las pandillas, se prohibieron las visitas a los miembros de pandillas en la cárcel. En 2020, comenzó una nueva relación y quedó embarazada, pero entonces "la mara me llamó y dijo que sabía que había conocido a alguien; vinieron y dijeron que querían hablar conmigo. Me golpearon 13 veces con un bate y perdí al bebé". Ana llamó al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), que la remitió a una ONG para que le prestaran ayuda humanitaria. Con esa ayuda, hizo un curso de manicura y pedicura para poder ganar dinero para mantenerse a sí misma y a sus hijos. También acudió a una iglesia para que la ayudaran a encontrar un lugar donde vivir, y ahora vive en la casa del pastor, junto con éste y su esposa, dos de sus hermanos y su hija, su cónyuge y su hijo. Al principio le pedían 40 dólares al mes, pero ella trata de contribuir siempre y con lo que puede, y dice que ya no se lo piden.

Le preocupa que la sigan acusando de ayudar o formar parte de las pandillas; el nombre de su marido figura en su carné de identidad. Dice: "Quiero un lugar, pero no tiene que haber presencia de pandillas. Si me voy donde hay una pandilla rival, me matarán".

Un problema relacionado es el aumento significativo de las denuncias de desapariciones forzadas. El Protocolo de Acción Urgente y la Estrategia de Búsqueda de Personas Desaparecidas se adoptó en 2018, pero el número de denuncias de desapariciones siguió creciendo, con niveles más altos en 2021 que en 2020: en octubre de 2021 se registraron 1.192 personas desaparecidas.¹⁵⁹ La creencia de que las pandillas pueden y harán "desaparecer" a las personas contribuye en gran medida a los temores que provocan, lo que hace más probable que las personas huyan si se ven amenazadas. Además de aumentar el desplazamiento, la desaparición no resuelta de una persona afecta a los derechos y a la vida de aquellos

que pueden quedar atrás. Por ejemplo, una mujer dijo que ella y su marido pidieron un préstamo para vivienda hace 20 años. Él desapareció hace 13 años, pero el banco le ha dicho que debe presentar un certificado de defunción o la deuda se mantendrá.

Discriminación y violencia contra las personas LGBTIQ+

En El Salvador no existe una legislación integral que proteja a la población LGBTIQ+,¹⁶⁰ y según la ley, una persona sólo puede cambiar el género que figura en los documentos civiles si se lleva a cabo un procedimiento médico de reasignación. Las personas LGBTIQ+ suelen ser el blanco de las pandillas por llevar una vida que va en contra de sus normas. Varias personas declararon ser víctimas de estas amenazas. Por ejemplo, Antonia contó al equipo de investigación que las pandillas amenazaron a su primo porque ella y su pareja eran transgénero; su primo huyó del país, pero las pandillas lo mataron.¹⁶¹ María es otra mujer transgénero que dijo haber huido de su casa después de que las pandillas la amenazaran. Su madre quería registrar la propiedad de su casa a nombre de María, pero no lo hicieron porque pondría a María en peligro, y María no deja que su familia visite su nuevo apartamento.¹⁶²

C. Desplazamiento y desafíos del VTP

Aunque gran parte de la población en general se enfrentó o se enfrenta a problemas de VTP, las personas que han sido desplazadas, ya sea por la guerra o por la violencia social y de las pandillas, suelen experimentar la falta de seguridad en la tenencia de forma más aguda. Los que huyeron de sus hogares a causa de la guerra civil quieren estar seguros de que pueden tener la propiedad plena y legal de las tierras en las que han reconstruido sus vidas, además, quieren poder transmitir esas tierras a

¹⁵⁹ <https://agendaestadodederecho.com/la-desaparicion-de-personas-en-el-salvador-una-deuda-estatal-del-pasado-y-el-presente/>

¹⁶⁰ IDMC (2018).

¹⁶¹ KII 8.

¹⁶² KII 23.

sus hijos para tener un futuro seguro. Los que huyen de la violencia de las pandillas tienen dificultades para encontrar y costear lugares en los que se sientan lo suficientemente seguros para quedarse, y en los que crean que sus agresores no les encontrarán. En esta sección se analizará con más detalle cómo afecta el desplazamiento a la capacidad de hacer frente a los retos de VTP.

1. La falta de registro y la imposibilidad de acceder a los servicios de titulación

*"Sin papeles, cualquiera puede tomar [tu tierra] muy fácilmente. Ya ha ocurrido aquí antes". - mujer de la comunidad*¹⁶³

Debido a la intensa atención prestada a la titulación de tierras en los últimos años, El Salvador tiene una tasa relativamente alta de propiedades registradas oficialmente; una encuesta del Banco Mundial realizada en 1995 en 630 hogares rurales reveló que el 83% tenía títulos de propiedad.¹⁶⁴ Esta investigación también indicó altos niveles de conocimiento entre la gente de que los títulos de propiedad debían ser registrados en el CNR. Dicho esto, la regularización de la tenencia de la tierra sigue siendo un reto para muchos en El Salvador. Como se mencionó anteriormente, muchos beneficiarios de las reformas agrarias siguen esperando los documentos del ISTA, muchos compradores siguen esperando los títulos de los desarrolladores parcelarios que les vendieron la tierra, y muchos otros no saben cómo navegar por el sistema legal para solventar sus reclamos. El 74% de los encuestados en el estudio de NRC declaró que su vivienda actual está situada en un terreno privado -de los cuales sólo el 53% dijo ser propietario del terreno en el que está construida su vivienda-, el 11% dijo vivir en un terreno público, el 10% declaró que el terreno de su vivienda actual no está en proceso de regularización y el 5% estaba en un terreno en proceso de regularización.

Los residentes de una comunidad establecida a principios del siglo XX dicen que ahora todo es de propiedad privada; ya no hay "tierra libre". Los habitantes de esta comunidad subrayan la importancia de tener documentos que demuestren la propiedad de sus bienes. Como dijo una mujer: *"Sin papeles, cualquiera puede quitarte [tu tierra] muy fácilmente. Ya ha ocurrido aquí antes"*.¹⁶⁵ Puso el ejemplo de un hombre que conocía y que tuvo que desplazarse de la comunidad debido a las amenazas de los miembros de las pandillas. Tuvo que marcharse rápidamente, pero no tenía papeles de su tierra. Mientras estaba fuera, un abogado vino y midió el terreno, luego reclamó la propiedad como suya.

Las personas que habían obtenido tierras a través del proceso de reforma agraria también expresaron su frustración tanto por el hecho de que el ISTA no presentara sus títulos de propiedad como por la negativa percibida del ISTA a hablar con ellos.¹⁶⁶ El ISTA no respondió a las preguntas de este equipo de investigación, pero otros informes señalan que el ISTA no tiene un acuerdo con el CNR para tramitar los casos de registro, y que el CNR¹⁶⁷ no realiza tareas catastrales en las tierras del ISTA. En efecto, el ISTA debe pagar para actualizar y registrar las tierras que administra, lo que ha retrasado considerablemente el registro de los beneficiarios de la reforma agraria. Un informe de USAID de 2006 señalaba que aproximadamente 22.000 parcelas de tierra con títulos legales no podían registrarse en ese momento porque el ISTA no podía pagar las tasas de registro del CNR. Un informe del Banco Mundial de 2012 decía que el ISTA aún no había legalizado 170.000 títulos que formaban parte de la reforma agraria.¹⁶⁸

Del mismo modo, las personas que habían comprado sus terrenos a desarrolladores parcelarios a través del sistema de lotificación también se quejaban de que las empresas se retrasaban años en la entrega de sus escrituras después de haber pagado la totalidad del

¹⁶³ FGD 8.

¹⁶⁴ Banco Mundial (2010).

¹⁶⁵ FGD 2.

¹⁶⁶ FGDs 1, 8, 9.

¹⁶⁷ USAID (2006).

¹⁶⁸ Banco Mundial (2012).



precio de compra. Les preocupaba no recibir nunca sus escrituras de propiedad, pero no sabían qué hacer porque no creían que ninguna institución gubernamental pudiera o estaría dispuesta a ayudarles.

Muchos de los encuestados también dijeron que el proceso de actualización de los registros de la propiedad era demasiado caro y complicado. La gente cree que la mayoría de las tierras están registradas en el CNR, pero dicen que los registros no están actualizados porque los propietarios actuales no pueden permitirse actualizarlos cuando se transfiere la propiedad o se hereda. Un hombre dijo que es propietario de un terreno que le regaló su padre, pero que no puede pagar la actualización de los registros oficiales, por lo tanto, le preocupa que si no puede registrar el cambio antes de que su padre fallezca sea más complicado porque no tendrá la firma de su padre. Otra mujer mencionó que su padre tenía una propiedad en su comunidad y que estaba registrada en el CNR, pero que había fallecido mientras estaba en Guatemala, por lo que no tenía certificado de defunción ni otros registros oficiales. Acudió a un abogado para que actualizara los registros, pero éste le pidió muchos documentos que no tenía y que no parecían relevantes: los registros de defunción de su abuelo, documentos sobre la primera esposa de su padre, etc. Desanimada, se dio por vencida.¹⁶⁹ Otra mujer dijo que su madre le había dejado unas tierras que había recibido en el año 2000 como parte de la reforma agraria, fue al CNR para actualizar el registro pero no pudo completar el proceso porque el CNR le hizo "demasiadas preguntas".¹⁷⁰

2. Pérdida de bienes

La pérdida de propiedades es un problema evidente para quienes se ven obligados a huir. Por ejemplo, una mujer contó al equipo de investigación que había

tardado treinta años en terminar de pagar su terreno y su casa; sólo tres años después su casa estaba llena de miembros de las pandillas que la amenazaban con dispararle, diciendo que tenía tres horas para irse y no volver. Se vio obligada a marcharse porque su hermana, quien vivía en otra comunidad fuera del territorio de la pandilla, había venido a visitarla, y las pandillas no dejaban entrar en su zona a nadie que viviera en territorio rival.¹⁷¹ Otra mujer habló al equipo de investigación de una casa que había comprado con el Fondo Social de la Vivienda.¹⁷² Llevaba cinco años viviendo allí y pagando la casa cuando los miembros de las pandillas dijeron que querían su casa y le ordenaron que se fuera. Lo perdió todo y, como dejó de pagar, el Fondo de Vivienda Social revendió la propiedad.¹⁷³

En la encuesta de NRC, 72 encuestados dijeron que tenían un terreno en un lugar distinto al que vivían. De este grupo, 30 dijeron que la propiedad estaba abandonada, dos dijeron que estaba ocupada sin su permiso y cuatro dijeron que no sabían la situación de esa propiedad. Nueve personas dijeron que no podían acceder a ese terreno, mientras que otras dos no estaban seguras. 43 encuestados dijeron también que poseían una casa en otro lugar del país. De este grupo, diez personas dijeron que estaba abandonada, una dijo que estaba ocupada sin su permiso y tres dijeron que no sabían la situación de la casa. Seis personas dijeron que no podían acceder a su otra casa y una no estaba segura. 62 de estos propietarios dijeron que tenían documentos para la casa, cincuenta de los cuales confirmaron tener una escritura pública.

¹⁶⁹ FGD 3.

¹⁷⁰ FGD 3.

¹⁷¹ KII 10.

¹⁷² El Fondo Social para la Vivienda adquiere viviendas de terceros y concede préstamos y créditos a los compradores.

¹⁷³ KII 7.



Figura 1: ¿Cuál es la situación de los otros terrenos que posee? (72 encuestados)

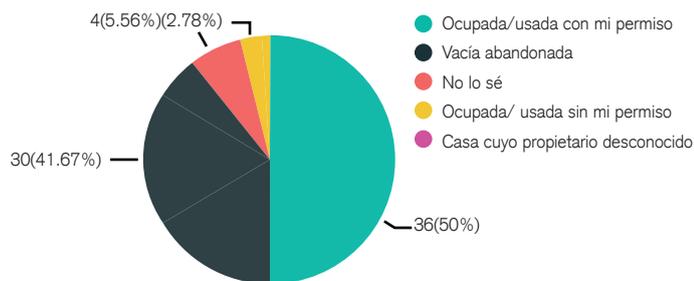
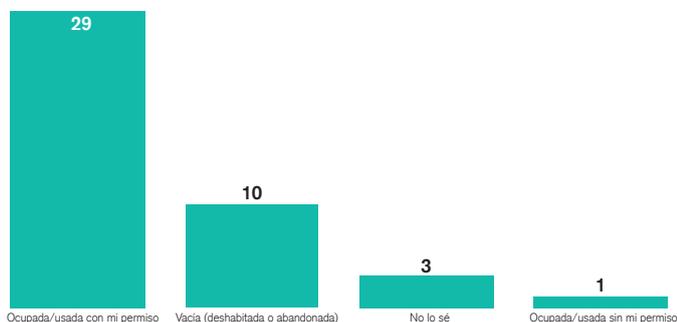


Figura 2: ¿Cuál es la situación de la otra casa que posee? (43 encuestados)



Susana, su hijo desaparecido y la casa familiar

Susana estaba casada y tenía dos hijos, una hija de 15 años y un hijo que desapareció cuando él tenía 20 años. Ha estado buscándolo regularmente, incluso en hospitales y centros médicos, pero no tiene ni idea de lo que le ha pasado. Susana pidió tres préstamos para construir un apartamento y montar un negocio de comida rápida. Vivían en un terreno que estaba registrado a nombre de la madre adoptiva de Susana.

En 2021, la madre adoptiva de Susana tuvo cáncer de estómago. Quería ceder el terreno a Susana, pero no podían permitirse actualizar el título de propiedad en el CNR. En enero de 2022, dos hombres armados irrumpieron en la casa, golpearon a Susana y le exigieron que abandonara la propiedad en 24 horas. Susana perdió el conocimiento. Al día siguiente, otros hombres armados visitaron la casa de sus suegros exigiéndoles que también se fueran. Susana no sabe por qué les amenazaron, pero cree que estaba

relacionado con la desaparición de su hijo. Susana y su familia no tuvieron más remedio que recoger rápidamente algunas cosas y huir, dejando atrás la casa y todo lo que poseían. La familia está muy asustada y angustiada, no sólo por sus vidas, sino también por el paradero del hijo de Susana, la deuda con el banco y su futuro incierto.¹⁷⁴

Un informe de 2017 sobre desplazamiento interno elaborado por la ONG Cristosal ofrecía datos del Fondo de Vivienda Social como una prueba más de que la violencia hace que la gente abandone y pierda de otra manera sus propiedades. El Fondo identificó 455 propiedades vacías en zonas con algún nivel de riesgo criminal: el 77% de las casas estaban en zonas de alto riesgo, el 8% en zonas de riesgo moderado y el 3% en zonas de bajo riesgo.¹⁷⁵ El informe señala que "es probable que estos 455 hogares hayan abandonado su residencia como víctimas directas de la delincuencia o como medida preventiva."¹⁷⁶

3. Disputas sobre la herencia

*"Querés dejarle la tierra a tus hijos, pero ¿cómo podés hacerlo si no tenés una escritura?" - mujer de la comunidad*¹⁷⁷

Las asignaciones informales de herencias sin registros actualizados del CNR también causan problemas. Un miembro de la comunidad dijo que su padre les había dado a él y a su hermano tierras por acuerdo verbal, pero que su hermano reclamaba toda la propiedad. El hombre dijo que tuvo que comprar otra propiedad para él porque su hermano se negó a devolver su parte. Otra mujer dijo que su abuela había sido propietaria de tierras, pero que no tenía documentos de propiedad. Dividió la tierra y dio partes iguales a todas sus hijas, pero una de ellas registró toda la propiedad a su nombre y se niega a dar a las

¹⁷⁴ KII 24.

¹⁷⁵ Cristosal (2017).

¹⁷⁶ Cristosal (2017).

¹⁷⁷ FGD 8.

otras hermanas las partes que les corresponden.¹⁷⁸ La encuesta de NRC también sugiere que muchas asignaciones de herencia se hacen de manera informal dentro de la familia; el 29% de los encuestados que adquirieron tierras por herencia dijeron que la división no estaba legalizada. Además, el 5% de los encuestados declaró haber sufrido disputas por la herencia en el último año, citando como motivo más común los problemas con los miembros de la familia.

La práctica de decidir en vida a quién se dejarán las propiedades de la familia es común en El Salvador y normalmente tiende a dejar a los miembros más vulnerables sin sus derechos de herencia. Las familias explican que estos acuerdos suelen respetarse pero no se formalizan legalmente, a menudo por su coste.¹⁷⁹ En virtud de estos acuerdos, las personas que se ven obligadas a huir repentinamente pueden perder sus derechos sobre dichas propiedades al no poder regresar a sus comunidades.

Documentación civil

La falta de documentación civil fue mencionada por algunas personas entrevistadas durante esta investigación, normalmente en el contexto de la necesidad de certificados de matrimonio y defunción para actualizar los registros de bienes heredados con el CNR.¹⁸⁰ Trabajadores humanitarios del sector educativo han observado que los niños y las niñas que no tienen certificados de nacimiento no pueden asistir a la escuela. Además, los desplazados que pierden sus documentos civiles pueden tener dificultades para acceder a otros servicios, como la vivienda y la atención sanitaria, si no pueden demostrar su identidad.

4. Las mujeres y la propiedad de la tierra

La trayectoria histórica de la propiedad de la tierra -incluso a través de las reformas agrarias- no ha tratado a las mujeres de forma equitativa. Las personas que recibieron títulos de propiedad del ISTA en el marco de la reforma agraria mencionaron que las escrituras podían expedirse conjuntamente a los matrimonios, pero que era el marido quien decidía hacerlo.¹⁸¹ Las estadísticas de 2007 indican que sólo el 34% de los más de 20.000 beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras después de la guerra eran mujeres.¹⁸² Según los datos del Censo Agrícola de 2007, sólo el 12,6% de los propietarios de tierras para cultivos de subsistencia y el 12,5% de los propietarios de tierras agrícolas comerciales eran mujeres.¹⁸³

Además, durante el trabajo de campo, algunas mujeres mencionaron que a los hombres no se les cuestionaba cuando indicaban que su ocupación en los documentos de identidad era la de agricultor, pero cuando las mujeres intentaban hacer lo mismo a veces se les exigía que presentaran los títulos de propiedad rural como prueba. Si no especifican su ocupación como "agricultoras", las mujeres a menudo no pueden acceder a un paquete agrícola que proporciona el Estado cada año para apoyar a los agricultores, lo que crea más barreras para las mujeres en la agricultura.

Las mujeres entrevistadas durante esta investigación también dijeron que les resultaba más difícil tener propiedades (que a los hombres) porque eran responsables de sus hijos y de las personas mayores de su familia (trabajo reproductivo y de cuidado) y tenían un trabajo menos estable, por lo que tenían menos independencia económica y no podían ganar suficiente dinero para comprar propiedades. Una mujer dijo que su padre dio tierras a sus hermanos

¹⁷⁸ FGD 2.

¹⁷⁹ FGDs 12, 13; KII 25.

¹⁸⁰ FGDs 2, 3, 8.

¹⁸¹ FGD 9.

¹⁸² FESPAD (2020).

¹⁸³ ONU Hábitat (2017).



como herencia, pero se negó a darle una parte porque esperaba que se fuera de la casa cuando se casara. Las mujeres señalaron que no tenían tiempo ni dinero para realizar el proceso de registro para obtener los documentos necesarios y que a veces no conocían los procesos legales. Por ejemplo, una mujer dijo que su madre se casó por la iglesia pero no registró legalmente el matrimonio, y cuando su padre murió, ella no pudo demostrar el matrimonio para reclamar la herencia.¹⁸⁴

Sin embargo, se han hecho progresos. En 2017, el Fondo Social de la Vivienda¹⁸⁵ informó de que el 44% de sus préstamos para la adquisición de viviendas se concedían a mujeres y que el 19% de las agricultoras eran propietarias de tierras.¹⁸⁶ Activistas del derecho a la tierra dijeron que cuando el ISTA tuvo una presidenta entre 2014 y 2019, aproximadamente el 19% de los títulos se emitieron conjuntamente a nombre de los maridos y las esposas.¹⁸⁷ El equipo de investigación también encontró un nivel relativamente alto de aceptación de los derechos de las mujeres a la propiedad. En todas las comunidades visitadas, había varias mujeres que decían ser propietarias y heredar tierras.¹⁸⁸

Teniendo en cuenta que el 71% de los encuestados por NRC eran mujeres, los datos también revelaron algunas comparaciones interesantes en cuanto a los derechos de propiedad de hombres y mujeres. De las personas que tenían documentos de propiedad, 111 mujeres (el 50% de las mujeres) dijeron que estaban sólo a su nombre, 73 (el 33%) dijeron que estaban sólo a nombre de otra persona y 34 (el 16%) dijeron que tenían títulos conjuntos. De los hombres, 70 (71%) dijeron que su documento estaba sólo a su nombre, 19 (19%) dijeron que estaba a nombre de otra persona y 9 (9%) dijeron que tenían títulos conjuntos. En la encuesta, el 47% de los hombres,

pero sólo el 38% de las mujeres, adquirieron su vivienda actual mediante la venta. También son más las mujeres que declaran haber alquilado (el 22% de las mujeres frente al 17% de los hombres) y la herencia (el 19% de las mujeres y el 13% de los hombres) como forma de obtener su vivienda.

Figura 3: Mujeres encuestadas: ¿A nombre de quién está su documento de propiedad?

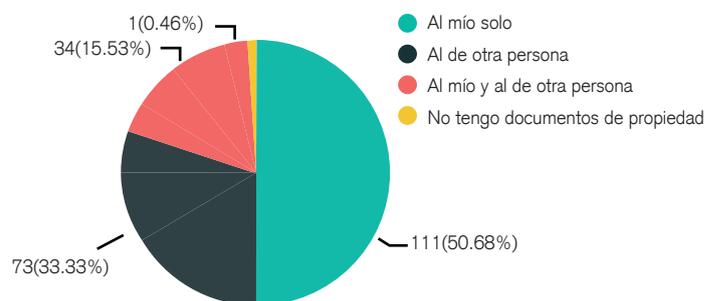
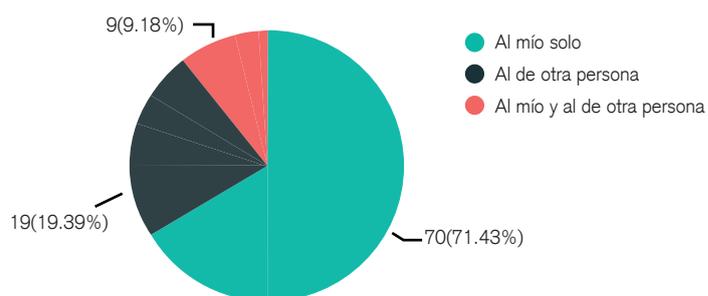


Figura 4: Hombres encuestados: ¿A nombre de quién está su documento de propiedad?



Violencia de género

La violencia contra las mujeres es elevada, varias mujeres han declarado haber huido de sus hogares debido a la violencia de su pareja. En las entrevistas y grupos focales, las que declararon haber sido supervivientes de este tipo de incidentes mencionaron que la propiedad estaba a nombre de sus maridos y que en el momento del desplazamiento sólo se llevaron unas pocas prendas de vestir. Muchas de ellas dijeron haber sufrido consecuencias psicosociales y haber tenido dificultades para encontrar trabajo. Una mujer dijo que había sido secuestrada y retenida por su pareja durante 20 años, y que estuvo obligada a vivir con él y sus otras

¹⁸⁴ FGD 3.

¹⁸⁵ El Fondo Social para la Vivienda adquiere viviendas de terceros y concede préstamos y créditos a los compradores.

¹⁸⁶ FESPAD (2020).

¹⁸⁷ KII 12, 13.

¹⁸⁸ FGDs 1-10

cuatro esposas. Otra informó de que su pareja había instalado cámaras por toda la casa para poder vigilarla y controlarla, dijo: "*Para escapar tuve que cortar la electricidad durante 10 minutos para que no se diera cuenta.*"

5. Incertidumbre y riesgo de desalojo

Incluso después de vivir en el mismo lugar durante 20 ó 30 años, la falta de documentos de propiedad sigue siendo una fuente de incertidumbre para muchos. Los padres hicieron hincapié en la necesidad de resolver este asunto antes de morir, porque no querían dejar el problema a sus hijos.¹⁹¹ Una mujer dijo que su madre vivía en un terreno que había recibido de la alcaldía en 1982, pero que ella y su hermana alquilaban una casa cercana porque su madre no tenía documentos de propiedad: "Tenemos hijos. ¿Qué pasa si nos vamos a vivir con [nuestra madre] y luego nos dicen que tenemos que irnos?"¹⁹² Las personas entrevistadas para este estudio dijeron que, independientemente del tiempo que llevarán viviendo en su ubicación actual, siempre les preocupaba que pudieran obligarles a desalojar si carecían de documentación oficial y el gobierno decidía que quería que se trasladaran y utilizar el terreno para otros fines.

Defensa de la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra

Los riesgos de desalojo también están presentes en las comunidades que se han asentado en terrenos privados o estatales que no son de su propiedad. Estos lugares suelen carecer de acceso a los servicios públicos y se encuentran en lugares inseguros. Los casos más comunes son los de familias situadas en la línea de ferrocarril, bosques y otros terrenos protegidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Algunos

ejemplos son: 35 familias en la calle Hacienda El Zope, en Acajutla, departamento de Sonsonate; 126 familias en la comunidad Bendición de Dios, en San Miguel; y 700 familias en la Hacienda Normandía, en Jiquilisco, Usulután.¹⁹³

El riesgo de desalojo para estas comunidades es alto, necesitan acceso a una vivienda digna, agua y otros servicios, además de la propia tierra. La sociedad civil y otras organizaciones sociales se han centrado en abogar ante la Asamblea Legislativa para que la tierra sea pública para el FONAVIPO, que puede entonces dividir la tierra en lotes y emitir títulos. Gracias a sus esfuerzos, algunas comunidades han podido obtener tierras y viviendas muy necesarias.

6. Incapacidad para costear una nueva vivienda y problemas con el alquiler

Las historias de personas desplazadas por la violencia de las pandillas ponen de manifiesto cómo la vida puede pasar de ser normal a quedar completamente destrozada en el espacio de unas pocas horas, como en la historia de Alberto, que aparece a continuación. Las familias que se ven obligadas a huir sin ninguna pertenencia deben empezar de nuevo, a menudo con deudas pasadas y pocos ahorros, lo que hace difícil encontrar un nuevo lugar que puedan pagar y se ven obligadas a alquilar durante años antes de poder ahorrar lo suficiente para comprar una nueva vivienda. Incluso las personas que tienen documentos de propiedad se preocupan de tener que mudarse algún día a causa de las pandillas y la actividad delictiva, puesto que temen perder las casas y los hogares que tanto les costó construir, ya que no pueden volver a un territorio que está bajo el control de las pandillas que los amenazaron.

¹⁸⁹ FGD 11.

¹⁹⁰ KII 25.

¹⁹¹ FGD 6.

¹⁹² FGD 5.

¹⁹³ FESPAD y MOVITIERRA, 2021. <https://www.fespad.org/sv/fespad-y-movitierra-el-salvador-sin-reconocer-el-derecho-a-la-vivienda-adecuada/>

La historia de Alberto¹⁹⁴

Alberto y su familia llevaban 22 años viviendo en su casa. Él y su madre explican que, antes de trasladarse a esa casa, vivían en las montañas, donde no había servicios de agua potable ni electricidad. Compraron el terreno para tener una vida mejor y nuevas posibilidades. Registraron su compra en el CNR para obtener un título de propiedad. En aquella época, la zona era muy segura.

En 2021, la familia de Alberto empezó a alquilar una habitación a un joven carpintero, quien pronto empezó a traer a gente que hacía mucho ruido y se emborrachaba. En septiembre de ese año, la familia le dijo al carpintero que tenía que irse. Se enfadó mucho y discutió con el padre de Alberto, pero acabó marchándose. Tres días después, fueron atacados. Los hombres empezaron a tirar cosas por la ventana; la madre de Alberto corrió y su padre le dijo que fuera a buscarla. Alberto tenía 24 años. Su padre trató de contener a los atacantes todo lo que pudo, resultando muy malherido.

Esa noche, la familia pudo llegar hasta unos parientes en otro barrio, quienes les mostraron un terreno donde podían alojarse. Era un terreno que pertenecía a una anciana que había muerto. Ella se lo dejó a un pariente lejano del cuñado del padre de Alberto, quien dijo que podían quedarse allí hasta que encontraran otra cosa. Alberto y sus padres tuvieron que dormir alrededor de un retrete hecho de madera podrida. No conocían la comunidad, pero sabían que estaba controlada por una pandilla diferente a la que acababa de obligarles a abandonar su casa. Todavía desconocen la identidad de los que les atacaron.

Alberto y sus padres amaban su antigua casa, pero saben que nunca podrán volver, así que tomaron la

difícil decisión de vender esa propiedad. Dijeron que algunos de sus vecinos habían expresado su interés en comprar ese terreno, al igual que algunos parientes del carpintero que inició sus problemas. Necesitaban dinero, así que vendieron su casa y el terreno por 9.000 USD; la venta se registró en la CNR. Alberto dice: "Creo que era barato pero no teníamos otra opción... ahora busco casas y están a 100.000 USD". Es el único miembro de su familia que trabaja y gana el salario mínimo y tiene un préstamo de USD 8.000 del banco que pidió para pagar la escuela.

"Queremos salir del país. También hay pandillas en la zona actual; no hemos tenido problemas directos con ellos pero se oyen tiroteos, y luego se oye hablar de asesinatos. Hay otras familias que también han tenido que abandonar esta zona. Es una comunidad pequeña; los miembros de las pandillas suelen seguir viviendo con sus familias. Estamos buscando un nuevo lugar, pero no encontramos nada que podamos pagar. "

La encuesta de NRC sugiere que las personas que tienen que desplazarse son más propensas a alquilar durante un número considerable de años en su nueva zona. En la encuesta, el 91% de los encuestados afirmó haber vivido en su comunidad durante los últimos 10 años. De este grupo, el 67% dijo que era propietario de su vivienda, el 17% era inquilino, el 12% vivía en un lugar sin pagar alquiler, el 2% dijo que no conocía al propietario de su vivienda actual y el otro 2% contestó que tenía otro acuerdo para vivir en su vivienda actual. En el caso de las personas que no habían estado en la comunidad durante los últimos 10 años, sólo el 35% dijo ser propietario de su vivienda, el 48% era inquilino, el 15% vivía en un lugar sin pagar alquiler y el otro 2% respondió que tenía otro acuerdo para vivir en su vivienda actual. La

¹⁹⁴ KII 9.

mayoría de los inquilinos -el 76%- dijo que sólo tenía acuerdos verbales con sus propietarios, y el 46% declaró tener dificultades para pagar el alquiler. De este último grupo, el 76% expresó su temor a ser desalojado.

Figura 5: Encuestados que han vivido en su comunidad durante los últimos 10 años: ¿Cómo ha accedido a su vivienda?

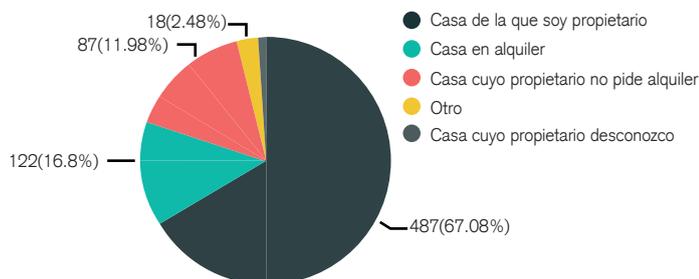
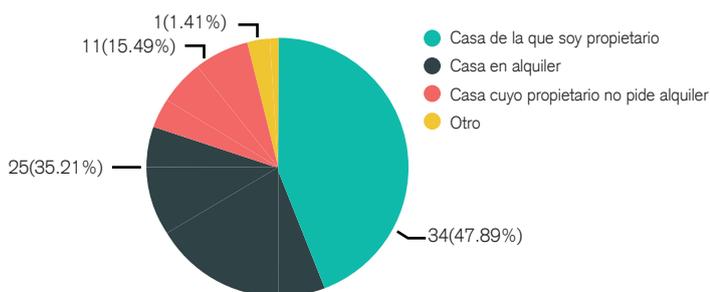


Figura 6: Encuestados que no han vivido en su comunidad durante los últimos 10 años: ¿Cómo ha accedido a su vivienda?



7. Imposibilidad de pagar los préstamos e hipotecas de las nuevas viviendas

Varias familias informaron de que habían solicitado préstamos al Fondo Social de la Vivienda (FSV), una institución pública de crédito de la que ya se habló en la Parte II, en función de su capacidad de pago. Si las condiciones de seguridad en los vecindarios donde compraron sus casas se vuelven peligrosas y violentas, no hay ningún mecanismo para que encuentren otra casa a través del FSV. Además, si las personas se ven obligadas a huir de la violencia antes de terminar de pagar la deuda, pierden tanto la casa como el dinero invertido y el FSV revenderá la casa, lo que puede dar lugar a la colocación de nuevas familias en zonas peligrosas. Como recuerda una

persona, "me acerqué al FSV para preguntar qué alternativas existían para el acceso a la vivienda de los desplazados. El funcionario me mostró una lista de viviendas disponibles. Para mi sorpresa, todas estaban situadas en las zonas más peligrosas, incluida la zona de la que me mudé por primera vez. La lista mostraba el estado de las casas; casi todas estaban destruidas. Pertenecían a otras personas que también habían sido desplazadas."¹⁹⁵

El riesgo de perder la inversión para adquirir la vivienda familiar

Juliana nació y creció en la colonia Larco. Se casó y, tras varios años de alquiler, ella y su marido solicitaron al Fondo Social para la Vivienda (FSV) un préstamo para comprar una casa. Su suegra les habló de una propiedad cercana a su casa que se ajustaba al importe del préstamo. Juliana y Fernando, el marido, utilizaron el préstamo para comprar la casa. La casa se tasó en 24.000 USD y la pareja empezó a pagar 220 USD mensuales por el préstamo. Juliana y Fernando se instalaron en la casa, donde vivían felizmente con sus hijas y se beneficiaban de la proximidad de la suegra, que era una gran ayuda con las niñas.

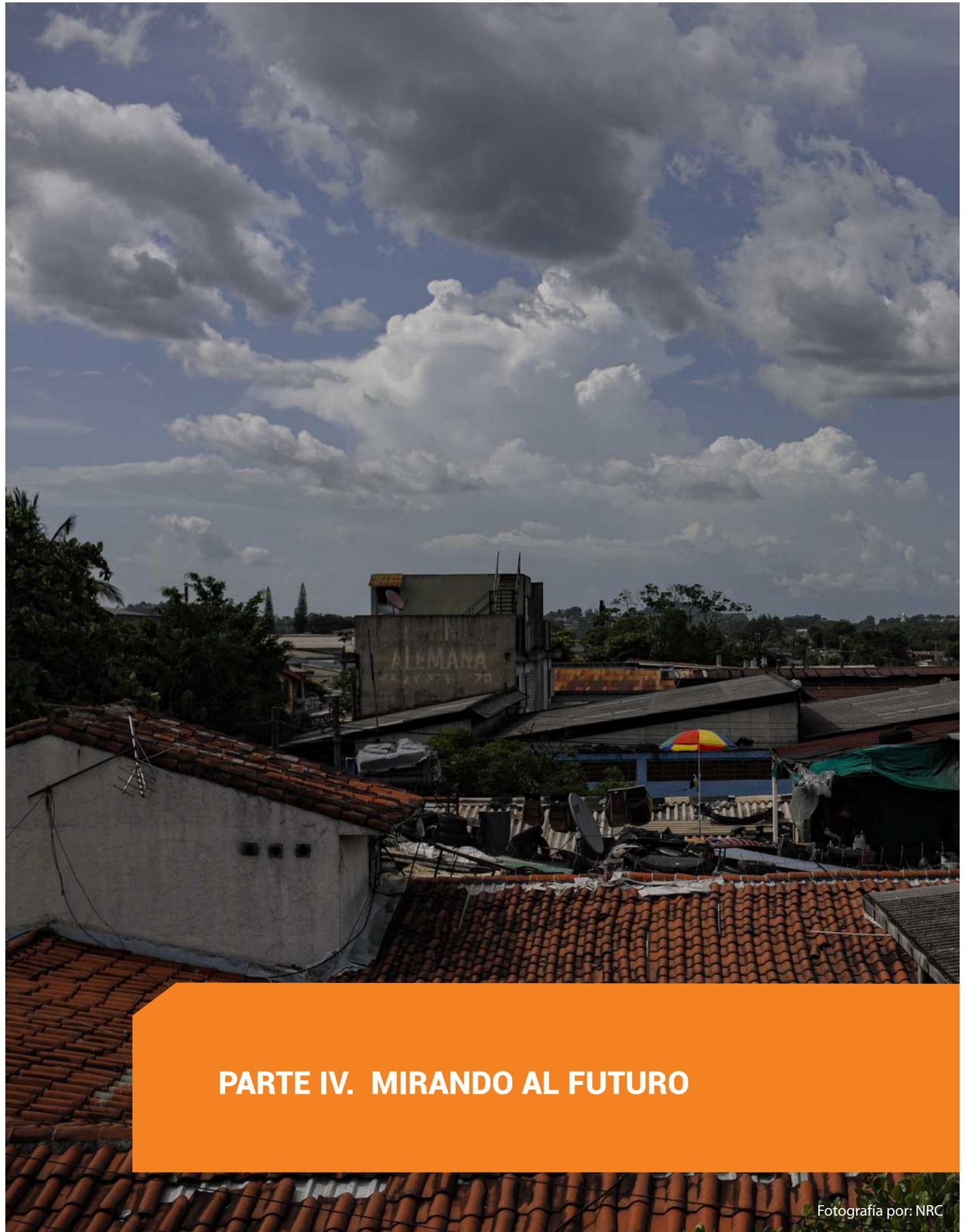
Sin embargo, junto a la casa hay un bar que vende drogas y alcohol al que acudían a menudo miembros de pandillas. Hace unos años, su marido tuvo una discusión con un conductor ebrio que había tenido un accidente de coche. Para evitar más accidentes, Fernando se llevó las llaves del coche del conductor y los papeles del vehículo. Al día siguiente, los miembros de la mara se presentaron en su casa y le pidieron tranquilamente que les devolviera esos objetos.

Desde ese día, la pareja no se sentía segura al permanecer en la casa: las actividades delictivas de

¹⁹⁵ FDG11.

las pandillas y otras relacionadas iban en aumento y el barrio ya no era un lugar para formar una familia. La pareja decidió hacer algunas mejoras en la casa e intentó venderla, pero nunca pudieron conseguir un comprador. Preguntaron al FSV si era posible devolver la casa al Fondo y les informaron de que tenían que dejar de pagar durante tres meses. Sin embargo, consideran que esta opción es muy arriesgada, ya que no quieren poner en peligro sus derechos sobre la vivienda y las inversiones.

La ley de desplazamiento forzado establece que los pagos de los préstamos de los bancos y fondos públicos, como el FSV, pueden suspenderse durante seis meses desde el momento del desplazamiento. Sin embargo, esta protección no se extiende a los préstamos privados. La persona que desee beneficiarse de esta protección debe obtener un "certificado de desplazamiento forzado" de la Dirección Nacional de Víctimas y Migraciones Forzadas, ubicada en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y no está claro si existe un proceso formal para obtener este documento.



PARTE IV. MIRANDO AL FUTURO

Hay algunas señales esperanzadoras de progreso en la atención del desplazamiento interno desde 2014, con la formación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), que aprobó el Plan El Salvador Seguro (PESS) en 2015, que ya no está en vigor pero tuvo éxito en la implementación de acciones relativas a la prevención de la violencia, la persecución penal y la asistencia a las víctimas en el país. El Salvador también se ha adherido al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, y en 2018, la Corte Suprema de Justicia ordenó al gobierno que reconociera oficialmente el desplazamiento forzado y desarrollara legislación y políticas para proteger y ayudar a las personas desplazadas. En 2020, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno, que exige la creación de un registro de personas desplazadas y un sistema nacional para coordinar la asistencia humanitaria, como el alojamiento en albergues temporales, la protección y las soluciones duraderas, incluido el retorno o el reasentamiento seguros de las víctimas del desplazamiento forzado.¹⁹⁶ La Fiscalía General de la República está trabajando intensamente para asistir a las víctimas de la violencia que se presentan a sus oficinas.

Sin embargo, aunque se reconocen los esfuerzos que se están realizando, esta investigación muestra que muchas necesidades VTP siguen sin satisfacerse, lo que impide los esfuerzos de recuperación y reconstrucción tras el desplazamiento. Los desplazados por la violencia necesitan lugares seguros para reconstruir sus hogares y quieren que el gobierno reduzca las amenazas que suponen las pandillas criminales. Las comunidades desplazadas durante la guerra civil del país necesitan ayuda para formalizar sus derechos de propiedad en los lugares en los que se han asentado para asegurarse de que no volverán a ser desplazados. Aunque se desconoce

el número de personas que esperan las escrituras del ISTA, este informe sugiere que es necesario tomar medidas para facilitar el acceso de este grupo a la institución.

Se pueden y se deben tomar medidas concretas para abordar los retos de VTP y aumentar la seguridad de la tenencia de las personas afectadas por el desplazamiento. A continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones para el Gobierno de El Salvador, los actores humanitarios y de desarrollo y los donantes.

¹⁹⁶ <https://nacla.org/news/2020/02/04/confronting-internal-forced-displacement-el-salvador>



Recomendaciones para el Gobierno de El Salvador:

1) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la tenencia de todos a nivel de la comunidad y de los hogares, de conformidad con las obligaciones impuestas por el derecho internacional y nacional.

a) Considerar medidas para que el proceso de titulación de tierras (incluida la actualización de los registros) sea más accesible para la ciudadanía de todos los niveles socioeconómicos (por ejemplo, reduciendo los costes, concienciando sobre los procesos y requisitos, promoviendo la proximidad institucional a las comunidades necesitadas), y en promover en particular la titulación de tierras para las mujeres.

b) Reforzar el proceso de regularización de la tierra a nivel comunitario, entre otras cosas:

i) Crear una vía clara para que las comunidades desplazadas en el pasado obtengan un título legal para sus nuevas tierras.

ii) Garantizar el estricto cumplimiento de la ley por parte de las lotificadoras para asegurar a las personas el acceso a los títulos de propiedad.

iii) Emitir los títulos de propiedad que han quedado pendientes en el ISTA en el marco de la reforma agraria.

iv) Reforzar y esclarecer los vínculos entre el CNR y el ISTA para facilitar la entrega de títulos de propiedad inscritos de tierras que cumplan los requisitos.

c) Aclarar el papel, las responsabilidades y las autoridades de los municipios y los actores nacionales en la planificación urbana.

d) Proteger las propiedades contra la ocupación, los daños y la destrucción y garantizar el derecho a la restitución y a la compensación por las violaciones a derechos VTP, tal y como se establece en la Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno, y compartir información sobre el estado actual de la aplicación de dicha ley.

2) Revisar el efecto del desplazamiento forzado en el pago de los préstamos/facturas públicas y privadas en curso y considerar la posibilidad de prorrogar/congelar los pagos sin penalización adicional.

3) Seguir facilitando el acceso a la documentación civil de los salvadoreños, en particular cuando sea necesario para garantizar los derechos VTP, como por ejemplo para el proceso de herencia.

4) Escuchar a las comunidades y poblaciones afectadas, fomentando su participación efectiva en los procesos relacionados con sus derechos VTP.

5) Reforzar el sistema judicial para resolver los litigios y procesos relacionados con VTP de forma eficiente y legal.

6) Regular la concesión de permisos de construcción urbana que están expulsando a comunidades enteras, poniendo en riesgo el acceso a la vivienda, al suelo, a la propiedad y a los medios de vida de las poblaciones más desfavorecidas, además de afectar a la sostenibilidad medioambiental.

Para los agentes humanitarios y de desarrollo:

1) Ofrecer servicios legales para aumentar la seguridad de la tenencia, incluyendo:

- a) Dirigirse a la ciudadanía de bajos ingresos, desplazados y otros ciudadanos vulnerables para atender sus necesidades VTP, incluyendo los conflictos relacionados con VTP.
- b) Proporcionar información y asistencia en el proceso de obtención y actualización de los títulos de propiedad, con especial atención a las familias vulnerables afectadas por el desplazamiento y a las mujeres.
- c) Ayudar a la regularización de las tierras de las comunidades, en particular las que han sido desplazadas en el pasado o corren el riesgo de serlo en el futuro.
- d) Comprender mejor y apoyar las necesidades de los liderazgos comunitarios y de las instituciones interesadas en poner en marcha mecanismos alternativos de resolución de conflictos relacionados con VTP en sus comunidades.
- e) Apoyar a las organizaciones sociales en los procesos de defensa del acceso a la tierra y abogar por el acceso a la tierra de las comunidades vulnerables que ocupan terrenos públicos o privados.

2) Proporcionar información y asistencia en el proceso de obtención de la documentación civil necesaria, nueva o sustitutiva (por ejemplo, certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, documentos de identidad, etc.)

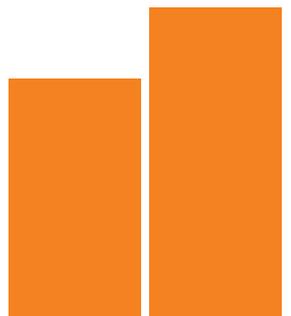
3) Seguir abogando por la aplicación de la Ley de Desplazamiento Forzado y apoyar los esfuerzos del gobierno para promover este objetivo.

Para los donantes:

1) Abogar por la agilización y simplificación del proceso de registro de tierras y propiedades en El Salvador.

2) Aumentar la financiación para garantizar que la respuesta humanitaria y de desarrollo sea capaz de satisfacer las crecientes necesidades de VTP de las poblaciones afectadas desplazadas.

3) Promover proyectos de medios de vida, seguridad alimentaria e infraestructuras en comunidades con suficiente seguridad de tenencia.



ANEXO: FUENTES

1. Cristosal (2017) "Haciendo visible lo invisible: Desplazamiento interno por violencia en 2017"
2. Servicio de Investigación del Congreso (2022) "El Salvador: En resumen"
3. De Bremond, A. (2007) "Política de paz y reasentamiento a través del programa de transferencia de tierras de El Salvador"
4. FESPAD (2020) "Mujeres, tierra y territorio en El Salvador"
5. Harvard Law School, International Human Rights Clinic (2007) "No Place to Hide: Pandillas, Estado y violencia clandestina en El Salvador"
6. Human Rights Watch (2022) "El Salvador: Informe Mundial 2022"
7. IDMC (2018) "Una crisis atomizada: Reencuadrando el Desplazamiento Causado por el Crimen y la Violencia en El Salvador,"
8. IDMC y Cristosal (2018) "Retorno a El Salvador: Señales de una crisis de desplazamiento interno"
9. International Crisis Group (2020) "¿Milagro o espejismo? Pandillas y violencia en picada en El Salvador"
10. Land Equity Intl Pty, Ltd (2006) "Land Administration Reform: Indicadores de éxito, desafíos futuros"
11. Montero, E. (2018) "Derechos de propiedad cooperativa y desarrollo: Evidencia de la reforma agraria en El Salvador"
12. Fondo ODS (2017) "Estudio de caso: Desarrollo urbano sostenible en El Salvador"
13. Trackman, B., Fisher, W., y Salas, L. (1999) "The Reform of Property Registration Systems in El Salvador: Un informe de situación"
14. ONU Hábitat (2013) "Perfil del sector de la vivienda de El Salvador"
15. ONU Hábitat (2017) "Política urbana nacional: Región de América Latina y el Caribe"
16. USAID (2006) "Modernización del Registro de la Propiedad en El Salvador"
17. Banco Mundial (2010) "Apoyo del Banco Mundial a la administración y redistribución de la tierra en Centroamérica"
18. Banco Mundial (2012) "Evaluación de la tierra en El Salvador"



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Julio 2022

Fotografía por: NRC