

IMPLICACIONES JURIDICAS DEL TERREMOTO

Departamento de
Ciencias Jurídicas y Sociales

RESUMEN

El Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la universidad comenta aquí la ineficiencia y la inoportunidad jurídica de la legislación producida a raíz del terremoto del 10 de octubre. Asimismo analiza los problemas jurídicos creados a los salvadoreños damnificados por el sismo; sin perder de vista que el gran problema nacional sigue siendo la guerra. Dentro de este contexto comenta los nuevos impuestos y los rechaza jurídica y socialmente. Finalmente, hace algunas propuestas jurídicas para resolver dichos problemas y pide un plan nacional de reconstrucción realista.

1. Legislación promulgada con ocasión del terremoto

El 10 de octubre de 1986, en el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, el consejo de ministros emitió el Decreto No. 1, conjuntamente con el denominado Comité Nacional de Emergencia, por medio del cual se declaró a la ciudad de San Salvador y poblaciones aledañas en estado de calamidad pública, habiéndosele conferido al Comité Nacional de Defensa Civil, las funciones que por medio de la defensa civil le corresponden, para ser ejercidas hasta que se restableciera el normal desarrollo de las actividades. En

el citado decreto se ordena proceder a la adopción de las medidas necesarias para afrontar la crisis, con base a lo dispuesto en el número cuatro del artículo 167 de la constitución, es decir, para hacer erogaciones necesarias, con fondos no incluidos en los presupuestos, a fin de satisfacer las necesidades provenientes del terremoto. Dichas sumas podrían ser utilizadas sin necesidad de autorización de la asamblea legislativa, bastando la autorización del consejo de ministros (*Diario Oficial*, No. 188, Tomo 293, 10 de octubre de 1986).

Este decreto fue emitido por el consejo de ministros y en el considerando III afirma que es

responsabilidad del presidente de la república, de conformidad con el artículo 29, inciso primero de la constitución, declarar el estado de calamidad pública, mientras la asamblea legislativa no estuviere reunida para proteger y ayudar a la población a superar las consecuencias del terremoto. Tal afirmación no es cierta por cuanto la disposición que se cita se refiere al régimen de excepción, (o estado de sitio), el cual faculta al consejo de ministros para decretar la suspensión de garantías constitucionales, cuando no estuviere reunida la asamblea y como es sabido, la suspensión de garantías ya estaba decretada con anterioridad al 10 de octubre de 1986; por consiguiente, no era posible emitir dos decisiones sobre la misma materia, es decir, dos suspensiones de garantías; por otra parte, no existe el pretendido "estado de calamidad pública" a que dicho artículo se refiere. Este fue declarado indebidamente en la ciudad de San Salvador y ello propició posteriormente la decisión de nombrar un jefe de plaza, quien adoptó la medida de cercar varias zonas de la ciudad, impidiendo con ello la debida y adecuada prestación de auxilios a personas víctimas del terremoto, asimismo impidió su preservación y finalmente por lo prolongado del cerco militar, se demoró la normalización de las actividades en la ciudad, causando graves daños económicos, especialmente a las personas que viven de la venta de artículos de consumo.

En resumen, la declaración de estado de emergencia por medio del Decreto No. 1 resultó un contrasentido si ya existía estado de sitio o suspensión de garantías constitucionales; a su vez se estaba declarando un estado que los mismos hechos determinaron como situación de emergencia, limitándose la acción del gobierno a acciones de control, vigilancia, pero no de auxilio lo cual fue cubierto por particulares e instituciones de servicios, así como por la ayuda internacional.

En el *Diario Oficial* No. 189, Tomo 293, del 11 de octubre de 1986, aparece publicado el Decreto Legislativo No. 491, tomado en el Hotel "Tesoro Beach," San Luis La Herradura, departamento de La Paz, a los 11 días del mes de octubre de 1986, mediante el cual la asamblea legislativa, para facilitar el enterramiento de las personas fallecidas en el terremoto, decretó exención de impuestos municipales por la inhumación de sus restos.

En el *Diario Oficial* No. 189, Tomo 293, del mismo día 11 de octubre, aparece a continuación

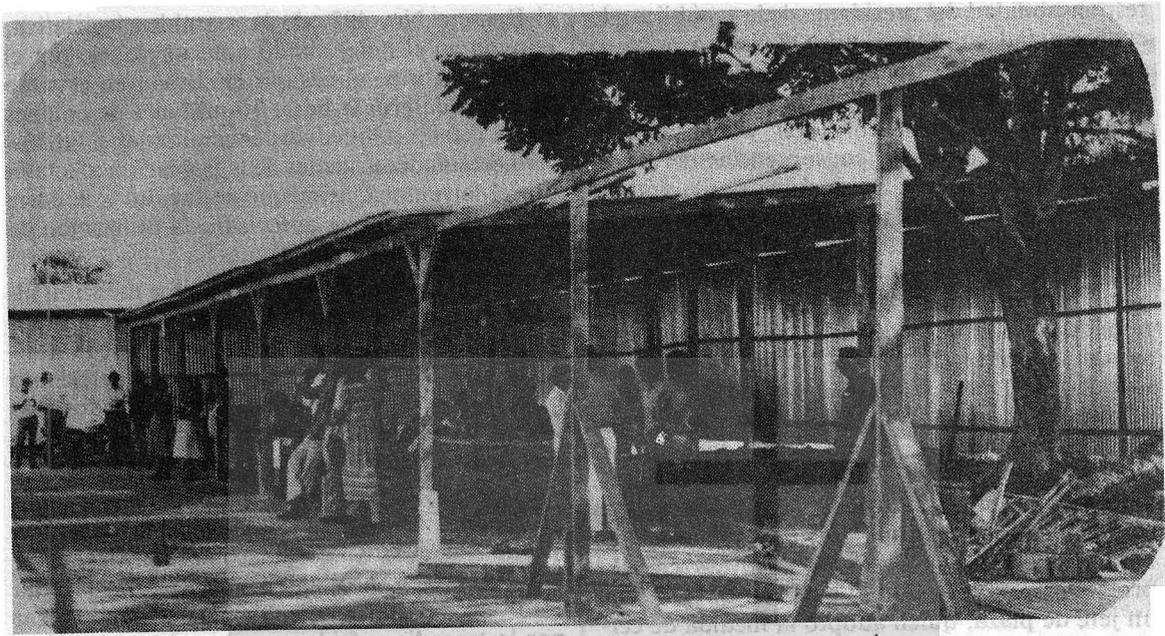
el Decreto No. 492, de la asamblea legislativa, reunida en el hotel citado anteriormente, por el cual se autorizó al órgano ejecutivo, en el ramo de hacienda erogar hasta 10 millones de colones en las diferentes medidas encaminadas a satisfacer necesidades urgentes de la población afectada por el terremoto; asimismo se facultó a la corte de cuentas para que autorizara la utilización de los fondos mencionados.

En el decreto citado no aparece mención alguna de donde se tomará la suma de los 10 millones, ni la obligación de rendir cuentas de la utilización de los mismos. Tampoco se determinó prioridad alguna para atender determinados gastos, ni la obligación de elaborar un documento justificativo para el empleo de dicha suma.

Por el Decreto No. 493, tomado en la fecha ya citada, en el mismo lugar ya mencionado, la asamblea legislativa consideró necesario declarar 3 días de duelo nacional a partir del mismo día 11 de octubre de 1986, en demostración de pesar por la tragedia sufrida por el pueblo salvadoreño, afirmándose que con ello se compartía el dolor de las familias que sufrieron desgracias personales o materiales a consecuencia del fenómeno telúrico (*Diario Oficial*, No 189, Tomo 293, 11 de octubre de 1986).

El lunes 13 de octubre de 1986, en el palacio legislativo, la asamblea legislativa emitió el Decreto No. 494, por medio del cual prolongó en todo el territorio nacional por el término de 30 días, a partir del 15 de octubre de 1986, la suspensión de las garantías constitucionales, que con anterioridad estaban ya suspendidas y comisionó a los ministros del interior y de defensa y seguridad pública para hacer efectiva la mencionada suspensión de garantías (*Diario Oficial*, No. 189, 11 de octubre de 1986).

El órgano ejecutivo, por medio del consejo de ministros, el 11 de octubre de 1986, reunido en el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, actuando el presidente de la república, como comandante general de la Fuerza Armada, emitió un decreto ejecutivo de emergencia nacional, valiéndose de la circunstancia de estar decretado y vigente el estado de sitio; por medio de dicho decreto se pretendió prohibir el incremento de los precios de todos los artículos, mercancías o bienes muebles, expedidos en San Salvador y poblaciones circunvecinas, dirigiendo dicha prohibición a cualquier tipo de empresa, establecimiento o expendio. A los infractores se les previno en el citado decreto que serían detenidos



por cualquier autoridad militar o de seguridad pública, delegando totalmente en el jefe militar de plaza el dictar medidas al efecto. Igualmente se dispuso que a quienes fuesen detenidos como infractores, se les aplicaría el decreto de estado de sitio.

Las disposiciones del decreto de emergencia constituyen, por una parte, un abuso de autoridad, porque la detención de personas es una materia cuya regulación corresponde a la asamblea legislativa por medio de una ley; por otra parte, era innecesario dictar tales disposiciones puesto que con anterioridad existían disposiciones legales para el control de precios y para sancionar conforme al código penal a los infractores por actos de especulación, especialmente en casos de calamidad pública, y cuya atribución corresponde a los jueces de lo penal. En todo caso, hubiera bastado hacer efectivas las citadas regulaciones y no pretender someter a los infractores a jurisdicciones de tribunales militares, puesto que éstos solamente conocen de los delitos políticos, conforme al régimen de excepción contemplado por la constitución. De todos modos, la efectividad del decreto fue nula porque hubo escasez de productos y alza en los precios, tal fue el caso del azúcar y de otros artículos de consumo básico (*Diario Oficial*, No. 191, Tomo 293, 14 de octubre de 1986).

El presidente de la república en el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, el 13 de

octubre de 1986, firmó el Decreto No. 3, por medio del cual creó el Comité de Finanzas de Emergencia Nacional, denominado "COMFIEN," con el objeto de recibir los donativos destinados a las necesidades de los damnificados por el terremoto. COMFIEN podría recibir dinero, en moneda nacional y extranjera, y extender los recibos correspondientes, a los cuales se les dió carácter oficial. COMFIEN quedó facultado también para abrir cuentas bancarias y para realizar operaciones con las instituciones bancarias. Se estableció que los donativos deberían ser utilizados en la atención de las necesidades creadas por el terremoto y su control quedó exclusivamente en manos del mencionado comité, dándole a este facultades para ingresar moneda extranjera y convertirla en moneda local de acuerdo a sus necesidades, pudiendo mantener cuentas bancarias en moneda extranjera para disponer de ellas en forma inmediata.

COMFIEN se integró con un representante del gobierno, el industrial y comerciante Ricardo J. López y con representantes de la gran empresa privada, Roberto Mathies Regalado y Ricardo Hill Argüello, quienes fueron designados por el presidente de la república, estableciéndose que no devengarían remuneración por los servicios que en virtud del decreto prestaran a la patria (*Diario Oficial*, No. 191, Tomo 293, 14 de octubre de 1986).

El decreto no estableció ningún tipo de

control gubernamental ni de fiscalización para COMFIEN, no teniendo obligación de rendir cuentas del manejo de los recursos donados al pueblo, no obstante que la constitución establece la necesidad de los debidos controles por ser bienes del Estado. COMFIEN representaba a un sólo sector de la empresa privada. En él no tuvieron participación los mismos afectados, ni los sectores populares previamente organizados.

Por el Decreto No. 4, el presidente de la república, el 14 de octubre de 1986, creó el Comité de Evaluación Técnica de Daños de Emergencia Nacional o Comité de Evaluación de Daños, integrado por representantes del gobierno, del sector privado asociados en la Cámara de la Industria de la Construcción y por representantes de la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos.

El comité dictaminaría si una edificación podía continuar siendo utilizada, si necesitaba reparación o si era recomendable su demolición; el dictamen de dicho comité tendría carácter de documento base para todo efecto legal en cuanto a las actuaciones de autoridad (*Diario Oficial*, No. 191, Tomo 293, 14 de octubre de 1986).

Llama la atención la necesidad de crear un comité para desarrollar funciones correspondientes al Estado, a través de organismos ya establecidos y que tienen atribuciones similares, conforme a leyes existentes sobre la materia. Es también notorio el enlace que el gobierno estableció a través del Comité de Evaluación con sectores vinculados con la industria de la construcción, quienes toman parte en las decisiones gubernamentales sobre el control de la construcción.

Con el Decreto No. 495 del 23 de octubre de 1986, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, la asamblea legislativa consideró suspender todos los procedimientos judiciales en juzgados y tribunales del distrito de San Salvador. Esta suspensión durará mientras la Corte Suprema de Justicia en pleno determine mediante acuerdo específico que señale escalonadamente y con fijación de días los juzgados y tribunales habilitados (*Diario Oficial*, No. 199, Tomo 293, 24 de octubre de 1986). Este decreto no merece un comentario específico.

La asamblea legislativa, el 23 de octubre de 1986, emitió el Decreto No. 496, el cual contiene la denominada "Ley de demoliciones," cuyo objeto es establecer procedimientos para decidir sobre el estado de las edificaciones afectadas por el terremoto del 10 de octubre, en base a los dictámenes emitidos por el Comité de Evaluación Técnica de Daños de Emergencia Nacional. La autoridad competente para conocer y resolver de los dictámenes sobre el estado de las edificaciones, es el ministro de obras públicas, quien después de recibido el dictamen, da audiencia al propietario en forma personal y por medio de avisos en diarios de circulación nacional. Posteriormente se reciben las pruebas que ofreciere el propietario y se resuelve por el ministro lo que fuere procedente. Las resoluciones pueden ser para ordenar la demolición o la reparación de un edificio o vivienda.

La demolición es considerada como una acción a llevarse a cabo a costa del propietario, y para efectuarla se ordena tomar las medidas de seguridad necesarias. Cuando el edificio o casa estén habitados, la ley autoriza a lanzar a los ocupantes, si éstos dentro de un plazo de 12 horas no abandona la construcción.

En el caso de reparaciones de edificios o viviendas, según la ley, debe fijarse un plazo prudencial para realizarla, atendida la magnitud de los daños y en caso de no proceder a ello, sin motivo justificado, se impondrá una multa equivalente al monto de la reparación.

Respecto a los inquilinos, sus contratos de arrendamiento quedan suspendidos a partir del 10 de octubre de 1986, para continuar en el ejercicio de los derechos, con posterioridad a la reparación de los inmuebles, salvo que manifestaren por escrito su disposición de darlos por terminados. El derecho a mantener el contrato de arrendamiento está condicionado a que el inquilino manifieste su deseo de continuar en el ejercicio del mismo. El aviso deberá hacerlo dentro del plazo de 15 días, contados a partir de tener noticia de la rehabilitación del edificio o vivienda.

En la ley se permite que tanto el fiscal general de la república como cualquier persona puedan denunciar ante el Ministerio de Obras

La ayuda y cooperación internacional servirán para que los propietarios de inmuebles los reconstruyan, pero no favorecerán a quienes carecen de tierras.

La declaración del estado de emergencia fue un contrasentido al existir estado de sitio o suspensión de garantías constitucionales.

Públicas, el peligro o ruina que presente una edificación o vivienda, para que el comité de evaluación de daños emita el respectivo dictamen. Se faculta al presidente de la república para decretar los reglamentos instructivos y demás normas necesarias para la aplicación de la ley.

El fin principal de la ley de prevenir los daños y perjuicios que puedan ocasionar las edificaciones en estado ruinoso, no se ha conseguido, en parte por lo complicado del trámite, y en parte por la ineficacia de las disposiciones de la ley. El trabajo del comité de evaluación de daños ha sido lento y las construcciones que amenazan la seguridad de las personas continúan sin ser demolidas o reparadas, a más de 2 meses de ocurrido el terremoto. La ley asumió la necesidad de demoler o reparar, pero no contó con los recursos disponibles.

Las reparaciones se están llevando a cabo y continuarán haciéndose sin atender a normas de seguridad, porque el Estado no tiene capacidad, ni decisión política para impedirlo. Edificios y casas han sido reparados aun en los casos en que no debieron hacerse tales obras por los graves daños que sufrieron las construcciones, y constituyen un serio riesgo para futuros eventos telúricos.

Las reparaciones en otros casos han servido como medio para lanzar a los ocupantes de las viviendas y de los edificios y así poder celebrar nuevas contrataciones, aumentando los cánones de arrendamiento, porque no se crearon los mecanismos de control adecuados para evitar los abusos. Los propietarios en general, han aprovechado la ocasión para incrementar a su gusto los cánones de arrendamiento a niveles increíbles dada la necesidad de vivienda y locales.

Al autorizar la suspensión de los contratos de arrendamiento hasta que se hagan las reparaciones, se propició el lanzamiento de los inquilinos de sus viviendas y locales.

Los medios de control establecidos para las labores de demolición y reparación quedaron en manos de los mismos sectores interesados en la industria de la construcción. Estos, de hecho, adquirieron la posibilidad de enfrentar el problema creado por el terremoto de acuerdo a sus intereses y no a los del pueblo.

En resumen, el problema de la construcción que, adolecía antes del terremoto de graves vicios, para los efectos de la reconstrucción y de la solución de problemas habitacionales se ha vuelto aún más grave en perjuicio de los intereses populares. Así, continuarán los problemas derivados de la construcción de edificaciones inseguras, en lugares no adecuados, a costos elevados y sin observar las normas sobre urbanismo y construcción, por la facilidad con que pueden obtenerse los permisos y autorizaciones respectivas, evadiendo los requisitos legales, dentro del marco de una corrupción gubernamental generalizada.

El problema principal no resuelto en la ley, es la falta de terrenos para las nuevas construcciones, ya que la mayor parte de la población afectada no era propietaria de los inmuebles dañados o destruidos. El gobierno no ha sido capaz de usar la expropiación como facultad establecida en la constitución, especialmente en los casos de necesitar inmuebles para viviendas, lo cual se considera de interés social.

En consecuencia la ayuda y cooperación internacional servirán para que los propietarios de inmuebles los reconstruyan, pero no favorecerán a quienes carecen de tierra. El terremoto ha abierto posibilidades para hacer una transformación urbana y la constitución lo facilita.

El decreto legislativo No. 499 del 24 de octubre de 1986 dicta medidas para las mercancías que han ingresado o están por ingresar para su exhibición o venta en la XII Feria Internacional, la cual ha sido postergada por motivo del reciente terremoto (*Diario Oficial* No. 203, Tomo 293, 30 de octubre de 1986). Este decreto, aunque necesario, no es relevante. No presenta puntos de interés.

El decreto legislativo No. 500 (*Diario Oficial*, No. 203, Tomo 293, del 30 de octubre de 1986), considerando que es necesario promover la reconstrucción de la ciudad de San Salvador, suspendió por el término comprendido entre la fecha en que entre en vigencia el mismo y el 31 de diciembre del año en curso, lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 112 de la "Ley de impuestos sobre la renta," en todos aquellos casos que necesitan la constancia de sol-

vencia para la inscripción de los documentos previstos en el artículo 11 de la misma ley.

Finalmente, el decreto legislativo No. 501 es la ratificación del decreto ejecutivo No. 3 emitido por el presidente de la república el 13 de octubre. El decreto No. 501 aprueba las actuaciones del Comité de Finanzas de Emergencia Nacional, creado por el mismo, realizadas hasta la fecha.

2. Los problemas causados por el terremoto

Los problemas más relevantes provocados por el terremoto son más evidentes en el campo del inquilinato, los seguros y lo laboral. La mayor parte de las consultas legales se refieren a personas habitantes de mesones, edificios multifamiliares del IVU, y algunas viviendas unifamiliares destruidas o que quedaron en malas condiciones.

Los dueños de los mesones destruidos quieren dar por terminados los contratos de arrendamiento de las habitaciones, y consecuen-

temente, no desean la presencia de los inquilinos en sus inmuebles. No quieren permitir, en algunos casos, la construcción de viviendas temporales (champas) a los damnificados. Los menos están permitiendo dichas construcciones a costa de los inquilinos, bajo condición de continuar pagando la misma renta. Algunos damnificados se quejan de los propietarios porque éstos los amenazan con la fuerza si no desocupan los escombros o los predios. Ha habido casos en que las viviendas no fueron afectadas por el sismo, y sin embargo, el propietario del mesón ha incrementado el cánon.

En cuanto a los edificios multifamiliares dañados por el terremoto se han presentado casos de desalojo por estar en peligro los habitantes, pero sin dar alternativas de reubicación; a lo sumo se han hecho promesas de reparación o de reconstrucción para un tiempo futuro. Estas personas han tenido que acampar en terrenos y calles aledañas o marcharse a otra vivienda, con el consabido problema económico.

En el caso de las viviendas unifamiliares lo



más frecuente ha sido que las compañías que financiaron dichas construcciones han ofrecido hacer efectivo el seguro contra sismos que pagaban los propietarios de la vivienda, pero no en su totalidad, con lo cual la situación se agudiza; los perdidos muchas veces no sólo han perdido total o parcialmente la vivienda, sino que además tienen que continuar cancelando su obligación económica con la empresa, so pena de perder su derecho. Algunos de ellos están ya para cancelar la deuda.

Como dato curioso, debemos mencionar que hemos detectado casos en los cuales existe propietario de mesón y propietario de terreno donde está ubicado el mesón, lo cual incrementa los cánones de arrendamiento y complica aún más la situación del inquilino.

En el ámbito de lo laboral el efecto fue menos visible, pero no menos impactante para la situación de los damnificados. Debido a que nuestra legislación contempla como una de las muy pocas causales de terminación del contrato de trabajo sin responsabilidad para ninguna de las partes y sin necesidad de intervención judicial, la fuerza mayor o caso fortuito, cuando sus consecuencias no sean imputables al patrono y siempre que produzcan necesariamente la terminación de todo o parte del negocio, además de los muchos casos en que esta hipótesis se cumplió, más fueron los casos en que los patronos tomaron al sismo como pretexto para deshacerse sin problema alguno de muchos trabajadores.

En la confusión general reinante, agudizada en los aspectos jurídicos por la interrupción forzada de los tribunales de San Salvador, perdieron su empleo muchos trabajadores quienes, normalmente, sólo deberían haber sido suspendidos temporalmente. Este daño que ya no puede repararse completamente, tal vez podría tener algún alivio si las líneas de crédito destinadas a reactivar las empresas afectadas establecieran condiciones que obligaran a reinstalar a los mismos trabajadores que laboraban al 10 de octubre.

3. Las consecuencias del terremoto

El terremoto acrecentó los problemas que sufre el país desde hace varios años, derivados de

la situación social y política y de la falta de programas gubernamentales que verdaderamente reactiven la economía. A las necesidades ya existentes, se han sumado, pues, nuevas necesidades.

Para resolver cualquier problema es imprescindible conocerlo específicamente en sus detalles y magnitudes. Por lo tanto, el gobierno debería formular un verdadero "plan de emergencia nacional" y para darle contenido, elaborar un censo de necesidades reales, inmediatas y mediatas.

Para desarrollar esta labor, podría establecerse una oficina especial, —con personal de otras dependencias— y hacer un llamamiento público para que aquellas personas que han sufrido, en cualquier sentido, proporcionaran información que, una vez clasificada y tabulada, sirviera como base necesaria para la formulación del "plan de emergencia nacional."

Para hacerle frente a tal situación, el gobierno, que ya venía teniendo déficit presupuestario, debido a la situación económica que atraviesa el país, necesita ahora, más que antes, recursos extraordinarios. Los recursos que se obtengan para este fin, deberían incluirse en un "presupuesto extraordinario," votado especialmente para el caso, pues si bien pueden incluirse en el presupuesto ordinario de 1986, sería más conveniente, para claridad de esos ingresos y gastos especiales, manejarlos separadamente en un presupuesto extraordinario.

Estos recursos podrían obtenerse en diferentes rubros. En primer lugar, del presupuesto actual de 1986 y que por algún motivo no se hubieran gastado, para lo cual habría que hacer los análisis del caso, "congelar" gastos innecesarios y efectuar transferencias de partidas, haciendo las modificaciones presupuestarias respectivas.

En segundo lugar, de la ayuda externa. Debería publicarse un detalle de todas las donaciones recibidas, pues además de la claridad que esto implica en favor de la honestidad con que deben manejarse los bienes públicos, las donaciones en efectivo deben incluirse legalmente en un presupuesto.

Debería haberse legalizado una revaluación de los inmuebles después de la devaluación del colón efectuada en enero de 1986 y no debió

Habría sido más conveniente decretar un empréstito forzoso en vez de nuevos impuestos.

Los impuestos en sí mismos serían legítimos si lo recaudado fuera al bien común, al desarrollo del país, a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

decretarse una "Ley del impuesto para la defensa de la soberanía nacional" (Decreto legislativo No. 481, 2 de octubre de 1986) por ser ilógica, injusta y, por lo tanto, muy controvertida, ya que "el sujeto del impuesto" deberá pagarlo sobre "un hecho generado" (capital poseído al 31 de diciembre de 1985), cuando en muchos casos ya no tiene ese capital, si por ejemplo ha enajenado en alguna forma aquellos bienes (en todo caso lo lógico sería que la persona que pagara el impuesto fuera el nuevo dueño); y en muchos casos ese impuesto recaerá sobre los bienes u "objetos" inexistentes como son aquéllos que fueron destruidos, precisamente, por el terremoto del 10 de octubre de 1986. Y todo ello, además, con la irregularidad que al venderse cualquier inmueble después de la devaluación, se venderá por su precio real —que no implica ganancia de capital o sea que ésta es ficticia— pero que el fisco lo cobrará así, por venderse por un precio mayor.

Si se hubiera permitido la revaluación no habría habido necesidad de la mencionada ley, pues por su propia naturaleza se habrían duplicado los ingresos del Estado por vialidad clase "A," al declarar este impuesto al 31 de diciembre de 1986, tal como ha sucedido en relación a aquellos impuestos con los cuales el Estado ya está percibiendo 5 colones por dólar, como es el caso del impuesto de importaciones y del impuesto sobre pasajes aéreos.

El artículo 130 de la constitución actual, inciso 6o., permite decretar "empréstitos forzosos," en relación equitativa, en casos de calamidad pública, si no bastaren las rentas ordinarias. Por lo tanto, habría sido más conveniente decretar un empréstito forzoso, en vez de nuevos impuestos.

Sólo como última medida para obtener recursos habría que buscar algunas nuevas fuentes de impuestos, por ejemplo, impuestos sobre precios de la Lotería Nacional de Beneficencia, y otros; y sólo como excepción y último recurso, decretar nuevos impuestos, pero sin que disminuyan el capital productivo, ya que en la situación económica actual, una nueva imposición o un incremento de tarifas no causa más que efectos no deseados como menor inversión, menor producción, menores fuentes de trabajo, etc.

Ante la situación actual y en vez de endeudarse más en el exterior o solicitar nuevos donativos, el gobierno debería alegar nuestra "tragedia" para obtener mejores precios en algunos productos de exportación y principalmente mayores cuotas en productos de exportación como el café, el azúcar, etc. Esta medida podría ser parte de un verdadero programa de reactivación económica, que el gobierno es el más llamado a promover, tratando que realmente se restablezcan los servicios que aún no se han podido restablecer después de más de 2 meses del terremoto. Lanzar un verdadero "programa de reactivación económica," con la participación de todos los sectores y dando facilidades e incentivos (no obsequios) a cambio de mayor producción y productividad, (incentivando así verdaderamente a la empresa privada, grande, mediana o pequeña para participar en esa reactivación), implicaría, lógicamente, un mayor ingreso de recursos al Estado por concepto de impuestos y tasas.

Para ayudar a reconstruir la vivienda a aquellas personas a quienes realmente se les hubiera destruido por el terremoto, el Estado, disponiendo de recursos donados, podría abrir un "Fondo especial de reconstrucción" con créditos hasta por ejemplo 50.000 colones a plazos largos (25 ó 30 años, por ejemplo) y un interés bien bajo (6 por ciento anual por ejemplo), ya que esos recursos donados no les significan costo alguno ni están sujetos a plazo alguno (el damnificado pondría su terreno y pagaría cuotas de menos de 500 colones mensuales). Esta sería una medida para ayudar y reactivar la economía.

Sólo después de algún tiempo y después de haber evaluado realmente los resultados de tales medidas podría, si fuera necesario, pensarse en incrementar tarifas en los impuestos existentes.

4. Ante la presente crisis nacional

Desde hace ya largo tiempo las voces de personas, organizaciones e instituciones eclesiales, políticas, sociales, intelectuales, gremiales, sindicales, campesinas, se alzan pidiendo una solución política, económica y social a la tragedia y prolongada crisis nacional, que arrebata las vidas de los hijos del país, sumerge en una creciente



pobreza y miseria a todos los sectores, polariza las concepciones ideológicas, destruye la escasa riqueza nacional y fuerza a destinar los mayores recursos a una guerra a la que no se le ve término.

El momento presente que vive el país se caracteriza por una profunda crisis económico-política, que a juzgar por las declaraciones y posturas adoptadas por distintos gremios y organismos políticos, pareciera que podría estallar en una confrontación entre el gobierno y un amplio sector del capital y sus expresiones políticas. El primer paquete de medidas económicas, aprobado en enero de 1986, no produjo los efectos anunciados. La devaluación de la moneda y las otras medidas generaron la mayor tasa de inflación en la historia del país, según declaraciones del subsecretario de hacienda. Las consecuencias derivadas de ahí, tanto para el capital como, y sobre todo, para la mayor parte de la población, han sido desastrosas en cuanto a un empobrecimiento mayor, crecimiento de la tasa de desempleo, incremento de la marginalidad y de las migraciones al exterior.

El terremoto del 10 de octubre vino a agravar aún más la precaria y difícil situación de gran parte de las mayorías marginales metropolita-

nas, de empresarios, empleados y obreros, de los desplazados por la violencia, y del mismo gobierno que no sólo sufrió desastrosas pérdidas en sus edificios, sino que carecía de los recursos indispensables para atender las exigencias de la catástrofe, y mucho menos posee recursos para la reconstrucción.

Al cerrar 1986, se aprobó un segundo paquete draconiano de medidas tributarias, que atentan contra los intereses económicos de todos los sectores. Ello ha suscitado una cerrada y sostenida oposición de empresarios, empleados, obreros, campesinos y organizaciones de toda índole, que ven un dramático futuro para sus ya maltrechos recursos económicos.

Dejando a un lado las causas estructurales que originaron la prolongada crisis de la última década, en la coyuntura presente la guerra es la verdadera raíz de la crisis coyuntural, y no debe perderse la perspectiva ni centrar la lucha en los efectos derivados de la misma, como son los paquetes de medidas económicas y tributarias.

La guerra no sólo destruye lo más precioso de la nación, como son las vidas humanas y los valores fundamentales, sino que destruye la infraestructura la economía, los recursos naturales. La guerra consume y exige cada vez más re-

recursos económicos para sostenerse y para reconstruir y reparar los daños causados por ella misma. La guerra obliga al Estado a obtener más y más recursos, a incrementar los impuestos, a someterse a los dictados del FMI y de los otros organismos financieros, a someter la soberanía nacional a las naciones "benefactoras." Esos recursos humanos y económicos no son destinados a la producción y al desarrollo, o a incrementar el bienestar del pueblo y de las empresas, sino a un objetivo totalmente improductivo, más aún, destructivo del país y de su economía.

Los paquetes no son en sí mismos el mal y el origen de la presente crisis, sino que son exigidos por la guerra. No van destinados a incrementar la riqueza nacional y el bienestar del pueblo, sino a sostener la destructiva guerra. Los impuestos en sí mismos serían legítimos si lo recaudado fuera al bien común, al desarrollo del país, a la satisfacción de las necesidades de la colectividad; pero la razón de los nuevos impuestos es continuar la guerra. Si la guerra exige tanta sangre y recursos, lo único lógico, racional y político es terminarla y junto a ello terminará la destrucción, la muerte, el sufrimiento y los sacrificios impuestos, para destinar los escasos recursos a la paz, la reconstrucción, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

El esfuerzo aunado de todos los que desean la paz y el verdadero bien de El Salvador no debe ponerse en quitar a Duarte; con una u otra persona en la presidencia no se modifican sustancialmente las causas del problema. Tampoco es uno u otro paquete económico la raíz ni la solución de la crisis. Mientras siga la guerra, vendrán más paquetes y medidas tributarias, que afectarán directamente al capital, o indirectamente al pueblo para hundirlo aún más en la miseria. La única alternativa, la verdadera lucha, ha de centrarse en atacar la raíz del mal, de la presente crisis, y no perderse en la frondosidad pasajera de la coyuntura.

Todas las fuerzas sociales, políticas, intelectuales, religiosas, laborales, que deseen realmente contribuir a la solución de los problemas, a buscar alternativas reales para el país, deben unirse y aunar esfuerzos en clamor nacional por la paz, en organizar un movimiento nacional por la paz en El Salvador.

5. La vivienda y el terremoto

El problema de vivienda es muy grave entre

nosotros. El crecimiento de la población sobrepasa las viviendas disponibles, aun en tiempos normales. El terremoto ha venido a acentuar este problema, hasta llevarlo a una situación crítica. Miles de personas de escasos recursos se han quedado sin casa; por sus solas fuerzas no podrán reconstruirla. Es de justicia que se les proporcione vivienda, es apremiante que se haga, dadas las circunstancias en que se encuentran.

Este agudo problema supone: contar con terrenos suficientes y apropiados para construir las viviendas, destinar parte del presupuesto nacional a cubrir los gastos de construcción, proporcionar las viviendas a los damnificados por cantidades módicas, que pueden llegar a ser simbólicas; no olvidemos que el Estado no está supuesto a hacer negocios u obtener utilidades, porque para ello percibe impuestos, sino a satisfacer necesidades; y esta necesidad es, sin duda alguna, aguda y apremiante.

Para llenar la apremiante necesidad de terrenos, el Estado tendrá que echar mano de predios urbanos de propiedad privada, mediante la expropiación de los mismos; especialmente de aquéllos que se hallen disponibles por falta de construcción y que se considere conveniente utilizarlos; por ejemplo, tierras baldías, tierras cuyas construcciones se hayan caído totalmente y que excedan de la vivienda normal de toda persona.

El artículo 106 de la constitución, que regula las expropiaciones, es aplicable a la materia que nos ocupa; podemos reducir su contenido a lo siguiente: a) la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social legalmente comprobados; el suministro de vivienda a los damnificados del terremoto, sin duda alguna, es de utilidad pública y de interés social; b) en caso de calamidad pública y también para construcción de viviendas, la indemnización puede no ser previa, y c) cuando el monto de la indemnización lo justifique, el pago puede hacerse a plazos, hasta de 15 años y pagando el interés bancario correspondiente.

La expropiación de terrenos de propiedad privada para la construcción de viviendas requiere una declaración de utilidad pública e interés social. Esta declaración normalmente es judicial, dictada en cada caso, en el juicio correspondiente; pero tiene el inconveniente de multiplicar los procedimientos judiciales, con la consiguiente pérdida de tiempo, que, en casos como el presente, dado lo apremiante de la situación, se vuelve un serio inconveniente.

Estos procedimientos podrían ser sustituidos por una ley, dada por el órgano legislativo, que contenga la declaración de utilidad pública e interés social respecto de la adquisición por parte del Estado de tierras urbanas para la construcción de viviendas para los damnificados del terremoto. Esta ley señalaría la forma de pago a los antiguos propietarios de los terrenos expropiados.

Para efectuar estos pagos, siempre de acuerdo con el artículo constitucional citado, podrían documentarse las deudas, con obligaciones a 15 años de plazo y con el interés bancario que se esté cobrando por los créditos concedidos para reconstrucción. Es de suponer que este interés bancario, dadas las condiciones de calamidad pública existentes, será menor que el interés usual que cobran los bancos por los demás créditos, el cual pasa del límite de lo usuario.

Para cubrir el costo de las construcciones, el gobierno tendría que destinar a ese fin fondos suficientes para ello; ya sea del presupuesto general de la nación, ya sea creando impuestos especiales para sufragar el gasto o ya sea con fondos recibidos de la ayuda extranjera dada con ocasión del terremoto, lo cual sería lo más fácil y recomendable. Lo importante es que se comprenda y acepte que este gasto, dadas las necesidades que pretende satisfacer y las circunstancias excepcionales en que se procede, tiene prioridad sobre

otras necesidades y gastos del presupuesto del Estado.

El criterio de adjudicación debería ser el de las necesidades de las personas beneficiarias de la vivienda. Algunos podrán darse en propiedad, pagando su precio a muy largo plazo y con un interés sumamente bajo. Otras tendrían que darse en arrendamiento, o más bien en disfrute, con canon simbólico. Ambas operaciones, sobre todo la segunda, representarían pérdida para el Estado, pero éste estaría llenando a cabalidad uno de sus fines, el de proveer a las necesidades del pueblo.

El artículo primero de la constitución establece que la persona humana es el origen y fin de la actividad del Estado; y señala, entre las obligaciones del Estado, la de proporcionar a los habitantes de la república bienestar económico y justicia social. Es evidente que la satisfacción de la necesidad de vivienda de los damnificados es parte principal de su bienestar económico y que también es una exigencia de justicia social. Por lo tanto, el Estado, al proporcionar vivienda a quienes la perdieron durante el terremoto, está dentro de sus propios fines y cumpliendo con una de las obligaciones que le impone la constitución de la república. Además, un imperativo de humanidad y una responsabilidad de primer orden para con las mayorías desposeídas, lo obligan a ello.