

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS  
HUMANOS DECRETO NUMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE  
GUATEMALA**



**TESIS**

**Presentada a la Honorable Junta Directiva**

**de la**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**de la**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Por**

**JACKELINE ANDRÉE AZUCENA PORTILLO DE LEÓN**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**y los títulos profesionales de**

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, septiembre de 2017**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

<b>DECANO:</b>	Lic.	Gustavo Bonilla
<b>VOCAL II:</b>	Licda.	Rosario Gil Pérez
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Jonathan Josué Mayorga Urrutia
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
<b>SECRETARIO:</b>	Luis	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

<b>Presidente:</b>	Lic.	Byron Oswaldo de la Cruz López
<b>Vocal:</b>	Lic.	Rubén Trejo Martínez
<b>Secretario:</b>	Lic.	William Armando Venegas Urbina

**Segunda Fase:**

<b>Presidente:</b>	Lic.	Héctor René Granados Figueroa
<b>Vocal:</b>	Lic.	Héctor Rolando Guevara
<b>Secretario:</b>	Lic.	Mauro Danilo García Toc

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, quince de junio del año dos mil doce.

ASUNTO: JACKELINE ANDRÉE PORTILLO DE LEÓN, CARNÉ NO. 200616068, Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 1441-11.

TEMA: "LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DECRETO NÚMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE GUATEMALA".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a): Emilio Gutiérrez Cambranes, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 8219.

Dr. CARLOS EBERTITO HERERA RECINOS  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



Adjunto: Nombramiento de Asesor  
c.c. Unidad de Tesis  
CEHR/aefg



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



Guatemala, 15 de junio del año 2012.

Licenciado (a)  
EMILIO GUTIERRES CAMBRANES

Licenciado (a) Gutierrez Cambranes:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a)- Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de ésta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por el (la) estudiante: JACKELINE ANDRÉE PORTILLO DE LEÓN, CARNÉ NO. 200616068, intitulado: "LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DECRETO NÚMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE GUATEMALA" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesor (a) esta facultado (a) para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

**Dr. CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



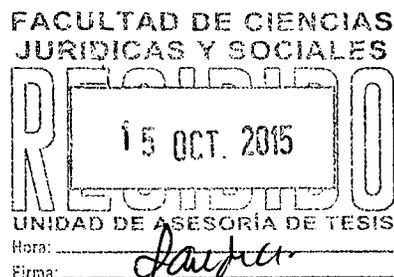
c.c. Unidad de Tesis, interesado y archivo

DOCTOR EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 18 de Octubre de 2016

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Orellana Martínez

De manera atenta y respetuosa me dirijo a usted en cumplimiento de la resolución de fecha quince de junio del año dos mil doce, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller JACKELINE ANDRÉE AZUCENA PORTILLO DE LEÓN, intitulado **“LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DECRETO NUMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE GUATEMALA”**, procedo a emitir el siguiente dictamen:

El trabajo realizado, posee un excelente contenido técnico y científico con una metodología basada en el uso del método científico, utilizando las técnicas de investigación documental y bibliográfica.

Utilizó la metodología pertinente, con la redacción clara y se manejo de manera practica para la fácil comprensión del lector; en su elaboración se utilizo bibliografía de autores nacionales como internacionales en materia de derecho a la vivienda, arribando a conclusiones y recomendaciones que deben ser tomadas en cuenta, tanto por autoridades, legisladores, estudiosos del derecho y población en general.

Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis de la bachiller JACKELINE ANDRÉE AZUCENA PORTILLO DE LEÓN, intitulado **“LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DECRETO NÚMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE GUATEMALA”**, no se limita únicamente a cumplir con los presupuestos y desarrollo sino también a la sustentación en teorías, análisis y

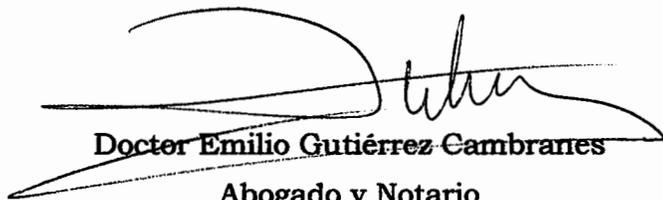
DOCTOR EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
ABOGADO Y NOTARIO

---



aporte tanto en orden legal como académico, ello en atención a la normativa regulados para el efecto.

Por lo antes mencionado, considero que el trabajo efectuado cumple con los requisitos que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de dicha casa de estudio previo a optar el grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, así como el examen general público por lo que procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, en el trabajo de tesis de la bachiller JACKELINE ANDRÉE AZUCENA PORTILLO DE LEÓN, para que continúe su tramite respectivo.



Doctor Emilio Gutiérrez Cambranes

Abogado y Notario

Asesor Colegiado Activo 8219

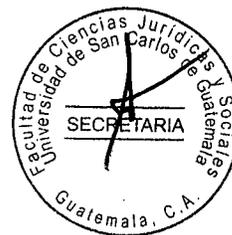
6 calle 4-17 Zona 1 Edificio Tikal Oficina 107

Teléfono: 5412-6108

Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes  
ABOGADO . NOTARIO



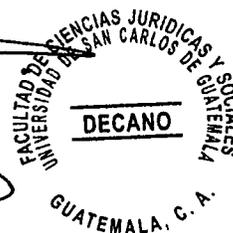
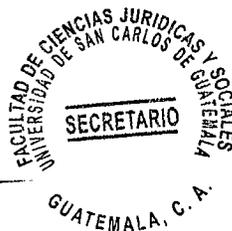
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 14 de julio de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante JACKELINE ANDRÉE AZUCENA PORTILLO DE LEÓN, titulado LA INEFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DECRETO NÚMERO 120-96 EN LA ZONA SEIS DE LA CIUDAD DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





## **DEDICATORIA**

### **A DIOS:**

Por su infinita misericordia y bondad, por permitirme llegar hasta esta meta, te doy las glorias y las honras a ti porque fuera de ti nada soy y nada puedo, te exaltaré por siempre por ser mi único Dios.

### **A MIS PADRES:**

César Augusto Portillo Donis y Estela Marina de León Arreaga de Portillo, por su amor y esfuerzo, por apoyarme en todo este arduo camino, y por su comprensión, este logro no es solo mío sino suyo también. Los amo demasiado.

### **A MI PROMETIDO:**

Gabriel Eliseo García Tórtola un agradecimiento muy especial, por ser mi prometido y pastor, por tu apoyo y por incentivarme a seguir adelante por todos esos consejos espirituales que me ayudaron a confiar en Dios. Te amo.

### **A MIS HERMANOS:**

Gilberto, Jessie, Josseline César y Ceiling, gracias, por estar conmigo en los momentos tristes como en los alegres. En especial a mis hermanas por alentarme a seguir adelante, las amo.

### **A MI IGLESIA:**

Arca del Pacto gracias a todos los hermanos que me tuvieron en sus oraciones. Dios los bendiga.

### **A MI REVISORA:**

Ingeniera María Victoria Miranda por su ayuda y apoyo incondicional en la elaboración de mi tesis, deseo que Dios se lo recompense en gran manera.

### **A:**

Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por



haberme mostrado que el derecho es más que una ciencia.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Origen del suelo de la ciudad.....	1
1.1. Los barranco dentro de la ciudad de la Guatemala.....	1
1.2. Las tendencias de crecimiento en la ciudad de Guatemala.....	3
1.3. La marginalidad.....	5
1.4. La ubicación de los asentamientos precarios dentro del área urbana.....	7
1.5. El ordenamiento territorial.....	9

### CAPÍTULO II

2. Los asentamientos humanos de la ciudad de Guatemala.....	11
2.1. Tipología de los asentamientos precarios.....	13
2.1.1. Asentamientos precarios asentados en territorios privados.....	13
2.1.2. Asentamientos precarios por invasiones y ocupaciones de terrenos.....	15
2.1.3. Asentamientos precarios por fraccionamientos estatales.....	16
2.1.4. Asentamientos precarios por arrendamiento.....	17
2.2. Tenencia de la tierra en los asentamientos humanos.....	18
2.2.1. Régimen de propiedad de la tierra.....	20
2.3. Condiciones de habitabilidad en los asentamientos humanos.....	23
2.3.1. Situación de la vivienda.....	23
2.3.2. Servicios con que cuenta la población.....	24
2.3.3. Sistema de comunicación.....	26
2.3.4. Organización social.....	27



### CAPÍTULO III

Pág.

3. Marco jurídico institucional y financiero regulatorio del sector vivienda.....	31
3.1. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVHA).....	33
3.2. Estrategia de Implementación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVHA).....	38
3.2.1. Resultado de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos.....	41
3.3. Marco Institucional.....	42
3.3.1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).....	42
3.4. Otras entidades del estado que coadyuvan al sector vivienda.....	51
3.4.1. Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI).....	51
3.4.2. Municipalidad de Guatemala.....	53
3.4.3. Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.....	57

### CAPÍTULO IV

4 Ineficacia de la aplicación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto 120-96 en la zona seis de la ciudad de Guatemala.....	59
4.1. Gestión de riesgo.....	60
4.2. Modelo contemporáneo para la atención de las emergencias.....	63
4.2.1. Etapa de preparación.....	64
4.2.2. Etapa de mitigación.....	64
4.2.3. Etapa de respuesta.....	65
4.3. Ley y política de desarrollo social y población.....	66
4.4. Situación actual en los asentamientos humanos de la zona seis de la ciudad de Guatemala.....	67
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>71</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de Investigación se elabora con el objeto de hacer conciencia sobre la ineficacia de la aplicación e incumplimiento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto número 126-96 y de la situación que viven las personas en los asentamientos de la zona seis de la ciudad de Guatemala por carecer de un terreno propio para construir sus casas con todas sus comodidades básicas.

La investigación tuvo como objetivo establecer la falta de la aplicación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala; en cuanto a la hipótesis en lo que respecta a la creación de un órgano único rector de la política de vivienda, como el Ministerio de Vivienda así como plantear un plan de traslado para los pobladores de la zona seis de la ciudad de Guatemala.

No obstante el motivo fundamental del trabajo de tesis es el análisis que se realizó sobre el Decreto 120-96, el cual no cumplió con las expectativas para el bienestar de la población que se ve afectada por vivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

El trabajo de investigación contiene cuatro capítulos: en el primero, se desarrolla el origen del suelo en la ciudad y la condición en el que se encuentra; en el segundo, los antecedentes históricos de los asentamientos humanos en la Ciudad de Guatemala; en el tercero, el marco jurídico institucional y financiero que regulan el sector vivienda y por último el capítulo cuatro, sobre la Ineficacia de la aplicación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto número 120-96 en la zona seis de la ciudad de Guatemala.



Técnicas utilizadas durante el desarrollo de la tesis fueron el método deductivo por medio de este método se establece la problemática que surge de la ineficacia de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, además se utilizó el método inductivo por medio del cual se estudia las necesidades que la población tiene al no gozar de los servicios esenciales tales como la falta de agua potable, energía eléctrica, entre otros.

Sirva a los profesionales del derecho esta investigación ya que en ella se estudia sobre la ineficacia de la aplicación del Decreto número 126-96 del Congreso de la República de Guatemala en los habitantes de los asentamientos de la zona seis de la ciudad de Guatemala ya que continúan viviendo en condiciones inadecuadas, las cuales cambiarían si se aplicara el decreto antes mencionado pero nunca fueron aplicadas a las familias que viven en esos asentamientos.



## **CAPÍTULO I**

### **1. Origen del suelo de la ciudad**

La zanja de la Ciudad de Guatemala se localiza dentro de la provincia fisiográfica volcánica y se encuentra limitado en sus extremos norte y sur por los sistemas de fallas activas de carácter secundario. Este rasgo geológico es el más sobresaliente dentro del área metropolitana y se debe a grandes depresiones alargadas en la corteza terrestre, que se asientan lentamente como resultado de tensiones que afectan dicha corteza.

La ciudad de Guatemala es conocida como el Valle de Ciudad Guatemala, Valle de Guatemala o Valle de la Ermita. No obstante, este no es un valle en el sentido estricto de la palabra, ya que su origen no se asocia a ningún río. Geomorfológicamente se trata de una estructura de fondo plano, cortado en profundos cañones hasta de 150 metros de profundidad por pequeños ríos, entre los que sobresalen los ríos Villalobos y Las Vacas, se le considera o es llamado como valle por las hendiduras geográficas y por como se observa el paisaje nacional vista en el aire.

#### **1.1. Los barrancos dentro de la ciudad de Guatemala**

Como la ceniza se erosiona, el valle esta surcado por profundos barrancos, excavados por el agua de lluvia en un proceso continuo que avanza año con año. La sierra madre en este punto tiene una cumbrera que lo atraviesa y lo parte el dos (Calzada Roosevelt, Boulevard Liberación y Calzada los Próceres).



El relleno uniforme de ceniza y arenas volcánicas que se encuentran en el Valle de Guatemala está asentado sobre una superficie irregular, en espesor de 100 a 200 metros “Se han detectado espesores máximos de unos 250 metros, como es el caso de la zona 13 y 14 de la ciudad capital.”<sup>1</sup>

El fondo original, rocoso e irregular apenas sobresalen del relleno de cenizas y arenas en unos pocos puntos del valle, por ejemplo, el camellón de la zona ocho de Guatemala, el promontorio del Teatro Nacional, el Cerro del Carmen y el Cerro del Naranjo.

Los flancos del valle están cubiertos por escasas cenizas, ya que estas tienden a depositarse en las partes bajas. Por lo tanto el basamento rocoso del graben es observable al ascender por las carreteras que salen hacia San Lucas al Occidente y Don Justo al Oriente.

“A lo largo del eje central norte-sur del valle, hay un camellón ligeramente realizado (calzada Aguilar Batres, Avenida Bolívar y segunda avenida). Por lo que el valle queda dividido en cuatro cuadrantes, en cuyo centro está ahora El Trébol, Antiguo Guarda Viejo, que es una encrucijada natural. Cada cuadrante tiene su propia red de barrancos como los del río Pínula al suroriente y del río Molino al Sur poniente.”<sup>2</sup> Lo que hace que sea un lugar para habitar y no solo eso sino también establecer lugares de comercio en donde las personas no solo trabajan sino que también viven con sus familia.

---

<sup>1</sup> Marquéz Paiz, Marta, **La situación de los asentamientos en el municipio de Guatemala**. Pág. 24.

<sup>2</sup> **Ibíd.** Pág. 17.



## 1.2. Las tendencias de crecimiento en la ciudad de Guatemala

El décimo censo de población y quinto de habitantes de 1994 permitió establecer que en la región metropolitana residía el 21.8% de la población total del país, lo que equivale a 1.8 millón de habitantes. En el municipio de Guatemala ha ido creciendo continuamente. “Esto se verifica con las diferencias de densidad poblacional, que en 1981 era de 4,099 hab/km<sup>2</sup>, en el año 2000 llegaba a 5,518 hab/km<sup>2</sup> y en 2020 se estima que alcanzara 5,870 hab/km<sup>2</sup>.”<sup>3</sup>

La alta concentración de población, producción, infraestructura y servicios de la ciudad, aumentan el grado de vulnerabilidad de la región, así como de todo el país, en el caso de desastres agudos. La centralización casi absoluta de instituciones, servicios vitales como hospitales, telecomunicaciones, transporte, personal capacitado y otros que se ubican en la ciudad de Guatemala, dificultan en caso de emergencia cualquier acción a nivel nacional. Contrario a otros países latinoamericanos como Colombia, El Salvador y Honduras, donde hay dos o más ciudades que se han convertido en polos de atracción, Guatemala tiene a la capital como principal atractivo migratorio.

“La metropolización es un fenómeno relativamente reciente, pues a finales del siglo diecinueve (censo de 1893) solamente el 5% de la población del país vivía en la capital y un 13.4% en el departamento de Guatemala. Dentro del departamento de Guatemala la población capitalina (municipio de Guatemala) representaba el 46%. En 1950 vivía ya el 10.5% de la población total del país en el municipio de Guatemala y el 15.7% en el

---

<sup>3</sup> *Ibíd.* Pág. 22



departamento de Guatemala. La concentración aumento a 67% en el municipio de Guatemala”.<sup>4</sup>

“Hasta 1989 aumento la población de la capital respecto a la del oasis solamente hasta el 11.8% (+1.3%), pero la población del departamento de Guatemala con relación al total de la república aumento hasta el 21.3% (+5.3%). El impacto de la población del municipio de Guatemala dentro del departamento, bajó hasta el 55%”.<sup>5</sup>

“Últimamente el crecimiento poblacional del departamento de Guatemala está por encima del crecimiento del municipio de Guatemala. Esto se percibe con las proyecciones para el año 1999, en donde la capital alcanzo un millón de habitantes (inferior a 1989) y el departamento 2.5 millones”.<sup>6</sup>

A pesar del reducido aporte económico con relación a la población que habita en el municipio, los servicios y calidad de vida son significativamente superiores con relación al resto del país. Estos beneficios hacen que se generen la marginalidad urbana como producto la migración rural para buscar mejores fuentes de empleo y servicio pudiendo así mejorar la calidad de vida de sus familias, y solo del núcleo interno del hogar sino de familiares de con parentesco hasta el cuarto grado debido en Guatemala comúnmente en una sola vivienda viven hasta cuatro familias; lo que hace mas vulnerable el riesgo por el numero de personas que habitan dentro de una sola vivienda.

---

<sup>4</sup> **Ibíd.** Pág. 26.

<sup>5</sup> **Ibíd.** Pág. 19.

<sup>6</sup> Catambronne Guerra, Fernando, **X Censo nacional de población y de habitación.** Pág. 51.



### 1.3. La marginalidad

Los primeros asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala se crean “como consecuencia de los terremotos de 1917 y 1918, la crisis financiera causada por la baja en los precios de los productos agrícolas de exportación y la inestabilidad política dificulto la reconstrucción de la ciudad. Surgen los primeros asentamientos como El Gallito, Abril y Recolección”.<sup>7</sup>

“La revolución de 1944 marcó el inicio del crecimiento acelerado de la ciudad capital, al derogar la **Ley Contra La Vagancia**, promulgada en 1934 por el gobierno de Jorge Ubico y que impedía la migración a la ciudad”.<sup>8</sup>

Se intensifica la migración en la búsqueda de fuentes de empleo, nuevas oportunidades tanto laborales como académica, el beneficio para toda la familia, lo cual contribuye al establecimiento de asentamientos marginales formados por la población de otros y de los municipios de Guatemala. Destaca la formación de los asentamientos La Ruedita, La Trinidad, El Esfuerzo, El Incienso, El Tuerto, El Administrador, La Limonada y La Esperanza, todos estos en el municipio de Guatemala.

El terremoto del cuatro de febrero de 1976, provocó un nuevo impulso migratorio a la ciudad de Guatemala, ya que más de 20,000 familias se asentaron en las áreas verdes, parques y terrenos baldíos pequeños barrancos que se encontraban en la ciudad.

---

<sup>7</sup> Marquéz, **Op. Cit.** Pág. 28.

<sup>8</sup> Lemus Ruiz, Milka, **Crecimiento histórico de la ciudad de Guatemala.** Pág. 3.



Cuando ocurrió dicho evento se establecieron estrategias para el reasentamiento de población que habitaba en áreas públicas y terrenos del Estado.

Como consecuencia de ello, se reubico a varios miles de familias en nuevas colonias, dotadas de servicios básicos. Estas acciones finalizaron en 1982 y a partir de esa fecha no ha habido programas masivos para atender la demanda habitacional, tanto en el área metropolitana como en el interior del país.

Un estudio interinstitucional coordinado por la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, en adelante (SEGEPLAN), estableció que para 1984 existían 103 asentamientos, con una población de 352,000 habitantes.

Los municipios del área metropolitana que tiene asentamientos precarios son principalmente Guatemala, Chinautla, Villanueva y Mixco. "En 1991 se realizó otro estudio sobre el problema por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaria de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), en el que se estimaba 232 asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala, de los cuales 91 tenían alta precariedad con 178,000 habitantes, 70 están con precariedad intermedia en los que habitaban 181,900 personas, y 61 asentamientos con precariedad baja y 342,000 habitantes. En total representaban 702,000 habitantes".<sup>9</sup>

Conjuntamente con el establecimiento de estos núcleos poblacionales, habían surgido otros problemas, como la incapacidad de atender la oferta de empleo que genera

---

<sup>9</sup>Marquéz, Op. Cit. Pág. 29.



desempleo y subempleo, y se refleja en el comercio callejero, cuidadores de vehículos, mendicidad y otras formas de subsistencia la cual se presenta en todo la república de Guatemala.

Esta tendencia continuará en la medida que no se promuevan actividades productivas alternas en ciudades intermedias y no se da un mejoramiento de la calidad habitacional en el área rural y en centros poblados de otros departamentos. Solamente se puede cambiar estas situaciones con soluciones alternas y eficaces que hará factible desmotivar la migración de la población que busca nuevas oportunidades.

Es necesario mejorar las condiciones de habitabilidad, mediante la provisión de servicios, infraestructura y facilidades educativas en los asentamientos existentes. Esto requiere de acompañamiento institucional para formar cuadros técnicos que contribuyan al desarrollo del país, generen mejores ingresos y condiciones de bienestar.

#### **1.4. Ubicación de los asentamientos precarios dentro del área urbana**

Desde la conformación de los primeros asentamientos precarios, una segunda o tercera generación de pobladores ha hecho su vida dentro de los mismos los cuales los ponen en una situación de vulnerabilidad a todas estas personas, que por lo general son personas de escasos recursos y de extrema pobreza. La tendencia general es ocupar áreas que no tienen vocación habitacional, debido a que la topografía inclinada de los terrenos ha ocasionado la destrucción progresiva de las reservas forestales.



La población ha obtenido la tierra generalmente por invasión o arrendamiento, en la medida que se consolida la tenencia de tierra, se instalan servicios básicos de agua, luz y drenajes, así como centros educativos, teléfonos comunitarios, centros sociales, transporte público, entre otros.

Estos asentamientos están cerca de las fuentes de trabajo. La característica general de los pobladores es la incorporación al sector informal de la economía y por lo tanto, no perciben ingresos económicos suficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Algunos asentamientos están ubicados junto a ríos que son un desfogue de los drenajes de la ciudad de Guatemala. Las viviendas se asisten regularmente sin ningún tipo de ordenamiento, lo que genera caminamientos estrechos e inseguros por lo que dificulta la locomoción del lugar.

Las primeras construcciones que se realizan como producto de la invasión a un nuevo sitio son de lámina, cartón, plástico, y otros materiales precarios. En la medida que se fortalece al asentamiento de la comunidad, se inician construcciones con paredes de block, piso de torta de concreto y techo de lámina.

Debido a que los terrenos son pequeños (miden entre 20 y 50 mts<sup>2</sup>.) las viviendas son de uno o dos ambientes y, por la necesidad de más espacio, se tiene la tendencia a realizar construcciones en un segundo o tercer nivel. Generalmente se construyen sin asesoría técnica que brinde seguridad en las edificaciones. El peligro mayor se da en



las viviendas ubicadas en las laderas y orillas de los barrancos, especialmente cuando se han colocado sobre rellenos.

“El proceso de consolidación propicia la dotación de servicios básicos como agua potable, caminamientos de concretos, electricidad y drenajes de aguas negras, que normalmente caen al fondo de los barrancos. La mayoría no tiene drenajes de agua pluvial, lo cual provoca inundaciones en las viviendas que carecen de protección durante la época de invierno”.<sup>10</sup>

### **1.5. El ordenamiento territorial**

“La distribución de donde vive la población no es homogénea a lo largo de las distintas zonas postales del municipio de Guatemala. Existen fuertes diferencias entre ellas: solo entre las zonas seis, 17 y 18 se llega al 31.6% del total del municipio. En contraste, las zonas cuatro, nueve y 10 tiene únicamente al 1.7% de la población, aunque son las mejores servidas por todos los servicios municipales”.<sup>11</sup>

De acuerdo a las estadísticas que se han realizado en toda la municipalidad de Guatemala en base a los asentamientos y de las zonas rústicas y rurales de las cuales han sido invadidas y tomas por numerosas familias para establecer sus lugares habitacionales ya sea para vivienda, así como para establecer sus lugares de trabajo debido a la cercanía que tienen con el centro de la ciudad y lo accesible que se

---

<sup>10</sup> **Ibíd.** Pág. 31

<sup>11</sup> Barreda Estrada, José, [www.post.muniguate.com.gt/download/las%viviendasdecaracater/homogénea#%archivo/pdf](http://www.post.muniguate.com.gt/download/las%viviendasdecaracater/homogénea#%archivo/pdf). (Consultado: 13 febrero de 2011).



encuentra de las escuelas, centros de salud, hospitales, centros comerciales, mercados entre otros.

Los habitantes de un asentamientos se encuentran consientes del riesgo que incurren al habitar en esos lugares algunos de esos lugares si están habitables por decirse de alguna manera pero otros se encuentran muy distantes de donde pueden obtener los servicios que la municipalidad presta a la población de estas regiones, pero por la falta de recursos y las escasas oportunidades que tienen para poder enganchar o alquilar una vivienda en una zona segura y que llene las necesidades que creen necesitar para poder tener cercanía a sus lugares de trabajos.

En el municipio de Guatemala existen pocas las viviendas las que pueden vivir varias familias, ser usadas como lugar trabajo y que se encuentre a bajo costo, es por eso que deciden habitar en asentamientos.



## CAPÍTULO II

### 2. Los asentamientos humanos de la ciudad de Guatemala

Se define como “asentamientos humanos precarios a las agrupaciones poblacionales que presentan condiciones generales de pobreza y pobreza extrema, asentados en áreas urbanas con deficientes condiciones de vida y con una clara segregación socio-espacial.”<sup>12</sup> Ello se manifiesta, desde el punto de vista físico-urbanístico, en la vivienda, los servicios básicos y el equipamiento urbano. Con diferentes matices, las siguientes características predominan en estas áreas las edificaciones casi siempre son autoconstruidas, utilizando materiales inadecuados.

El suelo donde se asientan, en un alto porcentaje no cuenta con la propiedad de los predios y por las condiciones de acceso, características de las pendientes y cercanía a fuentes de contaminación son terrenos pocos valorizados. También padecen carencias en los servicios básicos.

En cuanto al equipamiento vial y social, generalmente no existen calles adecuadas al interior, las que son sustituidas por pequeños callejones entre viviendas; al exterior, ausencia de pavimentación de las vías de acceso e inexistencia de centros educativos y unidades de salud. A estas deficientes condiciones de habitabilidad, se suman las precarias condiciones de trabajo, salud, educación, recreación, de sus pobladores.

---

<sup>12</sup> Moran Mérida, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala.** Pág. 27.



La Dirección de Desarrollo Social de la Municipalidad estima que en la actualidad hay alrededor de 232 asentamientos precarios “donde viven más de 230,000 personas que forman parte de 400 asentamientos ubicados en el área metropolitana.”<sup>13</sup>

“La invasión continua representando la opción de la población para acceder a la tierra urbana. En efecto el 87.58%”<sup>14</sup> de las áreas precarias se han establecido bajo esta modalidad y ello puede responder entre otras cosas a las razones siguientes:

- 1) La tierra ha sido uno de los bienes de más alto valor y en la última década, su precio a crecido a un ritmo sumamente acelerado.
  
- 2) La oferta del mercado habitacional que existe en el país, no considera la demanda de la población con mínimos recursos y que resisten con más fuerza las profundas desigualdades de la estructura social guatemalteca. Por su parte la iniciativa privada al saturar el mercado para los estratos altos, ha dirigido su mirada a la clase media, excluyendo nuevamente a los estratos pobres, lo que hace difícil la adquisición de una vivienda en Guatemala.

Para conocer la dinámica y lógica de los asentamientos precarios, se consideró necesario incluir la siguiente tipología. A partir de una serie de variables, entre las que se cuentan: forma de surgimiento, situación de tenencia de la tierra, característica de los servicios y los agentes que han participado en su consolidación para la realización

---

<sup>13</sup> Sarabia, Ricardo. **Desarrollo de viviendas populares.** Pág. 106.

<sup>14</sup> González Martínez, Ligia y Gloria de Alfaro. **Estudio cuantitativo de las áreas urbanas marginales del área metropolitana de Guatemala.** Pág. 11.



de este estudio. El análisis de los aspectos sociodemográficos, de habitabilidad y la situación de la tenencia de la tierra han sido abordados a partir de dicha tipología.

## **2.1. Tipología de los asentamientos precarios**

Es el estudio de los tipos o modelos que se utilizan para clasificar los asentamientos precarios que existen en los diferentes territorios, sean estos terrenos públicos o terrenos privados de índole urbanos o rural, en lugares habitables y no habitables.

### **2.1.1. Asentamientos precarios asentados en terrenos privados**

Dichos asentamientos son resultado de fraccionamiento de extensiones de tierras de propiedad privada, localizadas en altas pendientes o cercanas a focos de contaminación. Que fueron vendidos irregularmente por sus propietarios a sectores de escasos recursos que no tenían la opción de pagar un lote con servicios o con mejor localización- la irregularidad se dio, ya sea porque el fraccionador evadió la normativa municipal por no contar con el capital necesario para convertir en la introducción de los servicios básicos, o porque las condiciones de localización o topografía del tereo encarecen o imposibilitan la dotación. También es frecuente que el propietario no cuente con la legitimidad de la posesión del terreno para vender legalmente.

La alta concentración de la tierra en manos privadas, ha favorecido a los propietarios territoriales en la obtención de rentas no solamente al fraccionar áreas habitables, sino



aun de las que no son aptas para construcción de vivienda, pero que de todas maneras son ingresadas al mercado de la vivienda ya sea en venta o alquiler. Esta situación ha sido determinante en algunos asentamientos y ha impedido la regularización de la propiedad al existir propietarios que se apropian de las rentas de sus propiedades

Territoriales aun cuando estas no tengan condiciones para ser habitables. En el caso de los asentamientos precarios surgidos de fraccionamientos privados de las zonas centrales, (uno, tres, cinco y seis), casi todos están localizados en laderas de los barrancos que bordean dichas zonas. Posteriormente algunas de estas áreas han sido invadidas paulatinamente por familias, al margen de negociar con los propietarios.

Dentro de este tipo de asentamientos también se encuentran los fraccionamientos de terrenos privados urbanos o suburbanos que no han llenado los requisitos sobre la obligatoriedad de dotarlos de servicios básicos contemplados en la normativa vigente. Se incluyen además aquellos parcelamiento que obtuvieron aprobación municipal y por lo tanto planificaron la introducción de servicios básicos pero en alguna fase de proceso, la dotación no se efectuó o se realizó deficientemente, sin que las autoridades municipales intervinieran para prevenir dicha situación.

Los terrenos privados en donde están asentadas áreas precarias, generalmente fueron detentados por pequeños propietarios que no tenían documentación legal que legitimara la propiedad. Es relevante anotar que los problemas de legitimidad de la propiedad y la poca claridad y posibilidad de traspasos de tierras podrían explicar la aparición tardía de presuntos propietarios de estas áreas, así la posesión de un lote en



un fraccionamiento privado, con características de precariedad, en donde no existió transparencia en la propiedad, esta basada en una negociación de compraventa entre el propietario y el ocupante, sin que medie un documento que legitime la propiedad reconocida legalmente, es decir, escritura publica de propiedad para los compradores; por lo cual la regularización de la tierra en este tipo de asentamientos, deberá priorizar la clarificación de la propiedad y a partir de ellos, iniciar el proceso de intervenciones estatal. Esto para lograr que los precios sean accesibles a sus actuales ocupantes.

### **2.1.2. Asentamientos precarios por invasiones y ocupaciones de terrenos estatales o privados**

En estos asentamientos se ha tenido acceso a la tierra a través de ocupaciones de terrenos invasiones, promovidas por los pobladores mismos, presionados por la necesidad de alojamiento, tomado de hecho terrenos de propiedad estatal y en algunos casos de propiedad privada, para asentar allí sus viviendas. Generalmente, cuando las ocupaciones son realizadas en forma masiva, son acciones rápidas. Esta forma de acceso a vivienda, por su carácter de ilegal, es objeto de desalojos violentos por parte del Estado, afectando en derecho de defensa de la propiedad privada o publica y de las personas que son desalojadas a la fuerza.

En términos generales, muchos de estos terrenos no tiene las condiciones mínimas para utilizarlos con fines habitacionales. Aunque algunos se encuentran localizados en áreas céntricas de la ciudad, su cercanía a barrancos, ríos altamente contaminados,



basureros, los hacen vulnerables a derrumbes, inundaciones y fuentes de contaminación, otros se encuentran aledaños a la vía del ferrocarril, con lo cual la población esta expuesta a condiciones altamente riesgosas. La consolidación o permanencia en el lugar ocupado, la negociación de traslado hacia otro lugar o el desalojo, se definirán a partir de coyunturas políticas, económicas e incluso por desastres naturales.

Las instituciones estatales propietarias de los terrenos ocupados son del gobierno central o las municipalidades. La tendencia del suelo en este tipo de asentamientos precario, tiene la característica de ocupación irregular e ilegítima desde la óptica jurídica, ya que la legislación no reconoce este medio para adquirir suelo por los sectores carentes de vivienda. Pero al contrario, de los fraccionamientos privados, la regularización de estas áreas pudiera ser más viable dado que la negociación con el Estado como propietario, se espera, no estará sometida a las leyes del mercado.

### **2.1.3. Asentamientos precarios por fraccionamientos estatales**

A partir de la década de los años ochenta, el Estado a través del Banco Nacional de la Vivienda, inició la producción de los proyectos de **lotes con servicios**. En estos lotes se ha reducido el área, aun debajo de las dimensiones mínimas reguladas. El área construida proporcionada es a lo sumo una unidad sanitaria. Las áreas destinadas para equipamiento también han sido disminuidas. Estos proyectos habitacionales generalmente se han producido en áreas periféricas de la ciudad, con deficiencias en la



dotación de servicios básicos y recayendo sobre el adjudicatario la carga de autoconstruir su vivienda.

Ante los escasos recursos económicos de sus pobladores para construir vivienda adecuada y los deficientes servicios, no es casual que estos proyectos se enmarquen dentro de los asentamientos precarios. Aunque las condiciones de vida de sus pobladores son ligeramente mejores que en los otros tipos de asentamientos. Asimismo la legalización de la tierra no es un problema en estas áreas, ya que existe un contrato de adjudicaciones y la promesa de entrega de títulos de propiedad al completar el pago del terreno.

Sin embargo, en muchos de estos proyectos estatales han sido ocupadas las áreas verdes. Esto último viene a complicar un proceso de regularización de la propiedad de las áreas ocupadas al tomar parte no solo la institución promotora del proyecto de vivienda sino además, la municipalidad de la jurisdicción en donde este se localice, al ser las áreas verdes u de equipamiento, de su propiedad.

#### **2.1.4. Asentamientos precarios por arrendamiento**

En algunos casos, cuando se realizan ocupaciones de terrenos, es posible llegar a una negociación con el propietario del terreno. Esta consideración es aplicable tanto si el terreno en donde se asientan las familias ocupantes es propiedad del Estado o propiedad privada. Los permisos de ocupación, en donde no existen un pago de por



medio es la respuesta del Estado a estas ocupaciones. El arrendamiento es la solución en el caso del propietario privado. Estas formas de obtener suelo pueden considerarse súbditos de las ocupaciones de terrenos.

Los arrendamientos, se refieren únicamente al lote, no a la vivienda. En estas circunstancias, los servicios son inexistentes y las viviendas son auto construidas por los inquilinos, sufriendo un progresivo deterioro. Los asentamientos precarios por arrendamiento han surgido por la existencia de un presunto propietario que reclama su derecho sobre la propiedad de los terrenos, pero carece de título debidamente inscrito en el Registro General de la Propiedad de la zona central. Ello le impide fraccionarlo legalmente y su posterior venta. En estas circunstancias, la mejor forma de seguir obteniendo renta del suelo es arrendando los lotes sin invertir ningún capital en la dotación de servicios básicos.

## **2.2. Tenencia de la tierra en los asentamientos humanos**

La población tiende a asentarse en terrenos del gobierno y dicho acceso es básicamente por invasión. "el único caso de compra de tierras al gobierno es el de Santa Faz zona seis, el cual ha representado uno de los pocos ejemplos de solución al problema de la tierra en el país y para el área urbana."<sup>15</sup> Al mismo tiempo Santa Faz ha puesto en evidencia que bajo condiciones favorables la población tiene la voluntad de pagar por dicho bien.

---

<sup>15</sup>Ibíd. Pág. 23.



La invasión a terrenos estatales puede responder al hecho que las posibilidades de mantenerse en el lugar son mayores si las tierras pertenecen finalmente al ente que debería responder a la demanda de vivienda popular. El hecho que las áreas asentadas en lotes privados sea bastante menor, puede corroborar esta consideración.

El mercado legal de tierras urbanas ya sea privado o estatal, no es accesible a la población de menores ingresos económicos. Al carecer de alojamiento, algunos de estos sectores no tiene otra alternativa que ocupar terrenos públicos o privados en forma legal, asentándose en lotes sin servicios y sobre terrenos inadecuados. A partir de ello, han surgido asentamientos precarios e donde un alto porcentaje de la población que los habita, carece de la posesión legal del suelo que ocupan. Sin embargo, la situación de irregularidad en la tenencia de la propiedad del suelo no es homogénea en todos los asentamientos precarios. En muchos casos dependerá de a forma en que se dio su surgimiento.

Desde una perspectiva jurídica las formas de tenencia del suelo, se agrupan en legales e ilegales. "La primera incluye tanto a la propiedad privada como la de dominio publico, está protegida por la legislación y defendida como principio constitucional, facultando a su poseedor a disponer libremente de su uso y utilización. La segunda, es aquella en la cual los ocupantes ejercen el uso y la posesión pero sin tener ningún título jurídico amparado en un documento legal, sobre los terrenos en que se asientan, siendo estos tomados de manera ilegítima y muchas veces con consecuencias de tipo penal".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Sarabia, *Op. Cit.* Pág. 77.



### **2.2.1. Régimen de propiedad de la tierra**

La situación de la tenencia de la tierra en los asentamientos precarios, presenta elementos que se enmarcan dentro de tres formas de régimen de propiedad:

- a) La posesión ilegal de los lotes;
- b) Los lotes en vías de legalización;
- c) La propiedad privada legalizada.

En la primera forma, aunque los asentamientos ya se encuentran consolidados en el lugar, sus poseedores no han iniciado ningún trámite para legalizar la propiedad de la tenencia de la tierra que ha sido ocupada de manera ilegal. La segunda forma, implica que ya se ha iniciado el proceso de regularización, aunque no se le haya dado seguimiento.

Estos procesos tienen como rasgo principal su alargamiento en el tiempo de gestión y para el caso de las ocupaciones ilegales de terrenos la constante obstaculización jurídica en su trámite. En relación con la tercera forma, implica muchas veces que la transferencia de la propiedad se haya dado después de procesos jurídicos o de negociación directa con los propietarios.

Existe gran número de asentamientos precarios, que carecen de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra de sus ocupantes, ya que porque se ha asentado ilegalmente o porque se encuentran en vías de concretar la legalización, y los



asentamientos que han iniciado el proceso de legalización, frecuentemente no tienen perspectivas de concretarlo, por lo menos a corto plazo.

Se podría pensar que el contar o no con la propiedad legal de la tierra en los asentamientos precarios no afecta las condiciones de vida de los pobladores de estas áreas, pero no es así. En la medida que no se tiene seguridad en la tenencia de la tierra, la amenaza latente del desalojo se cierne sobre sus ocupantes. Aunque el nivel de inseguridad tiene alta correlación con el tiempo de permanencia del asentamiento, a menor tiempo, mayor amenaza de desalojo. Otro de los efectos perniciosos, es la negativa de las instituciones encargadas de la dotación de servicios básicos e infraestructura, principalmente agua potable y drenajes de proporcionarlos en áreas que no cuentan con la propiedad legitimada.

Aun cuando se han encontrado soluciones parciales, como el servicio de agua bloque, estas no han contado con el apoyo sistemático de las instituciones estatales. Las soluciones de los propios pobladores autosuministrándose los servicios incurriendo en hurto de fluidos que además de ilegales, resultan mas caros, también es frecuente que la falta de seguridad en la propiedad de la tierra sea impedimento, por lo menos parcialmente, para el mejoramiento de la vivienda, especialmente el acceso al crédito bancario.

Uno de los efectos de la falta de títulos de propiedad, es la limitación en los traslados legales de la propiedad. También obstaculiza que se tengan las áreas, dimensiones y colindancias con acontecimiento definidos y así evitar conflictos vecinales por falta de



delimitación. La gestión de préstamos bancarios hipotecarios, cuando las condiciones de los terrenos, las viviendas, pero sobre todo los ingresos de las familias lo posibilitan, frente a las restricciones que al respecto anteponen las entidades financieras, también se verían afectadas.

Los problemas que afectan los asentamientos precarios, entre estos la ilegalidad en la tenencia de la tierra, se enmarcan dentro de las características de la compleja formación social guatemalteca y aunque se culmine el proceso de regularización de la propiedad con la obtención de títulos legalmente inscritos, subsistirán las condiciones de pobreza y pobreza extrema que los caracterizan.

Mientras el modelo económico y social mantenga la tendencia y concentradora y excluyente con una constante disminución del ingreso real, se incrementarían los niveles de pobreza de sectores de población cada vez más amplios, tal como ha venido sucediendo en la actualidad. No obstante lo anterior, la legalización de la propiedad se plantea como medio de reivindicar el derecho a la vivienda y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores en pobreza de la ciudad.

La reivindicación por la legalización de la propiedad ha estado presente desde el surgimiento de los asentamientos precarios. Los obstáculos que la población afectada encuentra en el proceso de legalización difieren por tipo de asentamiento. Los pobladores residentes en asentamientos surgidos por ocupaciones de terrenos le dan más peso a la falta de apoyo institucional y a la existencia de un propietario que reclama la propiedad para lograr la legalización de la tierra.



Mientras que en los fraccionamientos privados es la falta de recursos económicos lo que impide obtener la propiedad de la tierra y negociar con los propietarios que pretenden imponer precios de mercado a los terrenos. En el caso de los arrendamientos, la causa principal es la falta de legitimación de la propiedad de los terrenos por parte de los supuestos propietarios que no permiten ni siquiera iniciar el proceso de negociación para la legalización de la propiedad.

### **2.3. Condiciones de habitabilidad en los asentamientos humanos**

En Guatemala es evidente las condiciones en las que se encuentran los asentamientos humanos, su estructura, los materiales con los que se encuentran construidas las viviendas así como la superficie territorial en donde las establecen, es por eso que la mayoría de esas viviendas son inhabitables por ser inseguras y peligrosas.

#### **2.3.1. Situación de la vivienda**

Información obtenida por un estudio realizado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) permitió establecer que en la mayoría de las viviendas habita una familia, que ya en un 77% de los casos habitan hasta un máximo de seis personas. "En cuanto ambientes, el 33% de las viviendas tienen una habitación, otro porcentaje igual tienen dos habitaciones, un 15% cuentan con tres habitaciones, siendo muy pocas aquellas que cuentan con cuatro o mas ambientes".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Marquéz. Op. Cit. Pág. 45.



En las viviendas de un ambiente se realizan todas las actividades como son dormir, comer, cocinar, lavar, descansar, entre otros. En las de dos ambientes generalmente se utiliza uno para dormir y el otro para el resto de actividades. En aquellas que tienen más de tres ambientes hay una mejor distribución del espacio, lo cual contribuye a una mejor privacidad, especialmente en las áreas de dormir.

La mayoría de paredes en las viviendas son de lamina o block, las cubiertas de lamina de zinc y pis de tierra o torta de concreto. El nivel de precariedad influye en que haya una mayor destrucción en las viviendas como consecuencia de desastres. Existen viviendas sobre rellenos, construcciones de dos o tres niveles a orillas de barranco, cuyo refuerzo estructural es insuficiente para soportar la cara del edificio.

### **2.3.2. Servicios con que cuenta la población**

En la dotación de servicios, ha destacado la labor importante de la Municipalidad de Guatemala conjuntamente con Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) para mejorar las condiciones de las comunicaciones. “Esta tareas se ha desarrollado fuertemente de los años 90 cuando se fueron consolidando los asentamientos.”<sup>18</sup>

“Mas del 90% de los asentamientos cuentan con agua potable proporcionada a través de la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA)”<sup>19</sup> una tarea importante fue regularizar el servicio y dotar de nuevos sistemas. “Se tiene un canon de agua denominada

---

<sup>18</sup> **Ibíd.** Pág. 50.

<sup>19</sup> **García Tórtola, Saulo, 213 asentamientos de la ciudad de Guatemala cuenta con servicios básicos.** Pág. 11.



**servicio en bloque**<sup>20</sup> que consiste en dotación de agua a través de un macro medidor para cada barrio y cuya tarea de recolectar el monto total del consumo es del Comité Único de Barrio, en aproximadamente 50 asentamientos precarios, “también se cuenta con el Programa de Servicio Regularizado en el Cual se paga una cuota mínima mensual fija de Q30.46 por metros cúbicos”<sup>21</sup> por familia y en le que están inscritas cerca de 17,000 familias.

El resto de la población se ha proveído de este servicio por medio de proveedores privados que pueden ser los vecinos o camiones aunque esta forma suele contar con una serie de inconvenientes que van desde lastas colas por la asignación de turnos y en horarios nocturnos o por la madrugada que es cuando el caudal aumenta, como en el caso de los llena cántaros o como en el ejemplo de la compra a camiones, en el que se accede a un liquido de dudosa calidad y a un precio mucho mayor que el que se paga por un servicio público.

“En los servicios sanitarios, cerca del 65% de la población tiene inodoro conectado a drenaje colectivo. Esto se debe a las aportes de la Empresa Municipal de Agua, Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI) y el Fondo de Naciones Unidas par la Infancia que están ayudando a la población. Otro 26% tiene letrina, 5% inodoro conectado a fosa y un 4% no tiene ningún tipo de servicio.

En lo relativo a energía eléctrica la Empresa Eléctrica de Guatemala proporciona este

---

<sup>20</sup> **Ibíd.** Pág. 17.

<sup>21</sup> **Ibíd.** Pág. 11.



Servicio por vivienda a más del 75% de la población. Otro 16% cuenta con energía por medio de alquiler que proporcionan otras viviendas del asentamiento o que se encuentran en colonias vecinas. El resto usa gas, kerosén o candela.

De acuerdo a estos datos la situación de los servicios ha mejorado sustancialmente en comparación de hace 20 años, cuando las familias tenían que recurrir a comprar agua por toneles y regularmente no había drenajes o electricidad.

Existe un problema alto de contaminación por el inadecuado tratamiento de la basura, ya que apenas un 25% pagan servicio a recolectores privados o de la Municipalidad. 41% la llevan a un basurero del asentamiento, que normalmente es una ladera del barranco. El resto tira la basura en la calle (20%), la ponen en un tonel (5%) o la recoge el comité (5%).”<sup>22</sup>

### **2.3.3. Sistemas de comunicación**

Contar con medios para estar informados en casos de emergencia es determinante para actuar pronta y eficazmente. En este aspecto, ha habido avances sustanciales para facilitar el acceso a la información.

“El 40% de la población en los asentamientos tiene servicio de Telecomunicaciones (Claro) residencial o celular.” Esto contribuye sustancialmente a que las comunidades

---

<sup>22</sup> **Ibíd.** Pág. 55.



tengan una mayor comunicación al exterior y facilitar un mejor servicio de las entidades de socorro cuando haya necesidad.

Tomando en cuenta que se tiene acceso a energía eléctrica, más de 72% de las familias ven televisión todos los días, un 12% dos o tres veces por semana y otro 11% no cuenta con el servicio.

También se tiene radio, aunque se escucha con menos frecuencia que la televisión. Un 31% la oye todos los días, un 17% lo escucha dos o tres veces por semana. El periódico lo leen un 20% todos los días y un 47% al menos una vez a la semana.

El contacto con los medios de comunicación favorecen para llevar a cabo planes de prevención y mitigación, así como para poner en alerta a la población cuando es necesario en caso de emergencia.<sup>23</sup>

#### **2.3.4. Organización social**

En la mayoría de los asentamientos funciona un comité que representa a los vecinos. La Municipalidad de Guatemala, ha promovido la conformación de los coites y por lo tanto ha contribuido a una mejor organización para realizar gestiones de servicios de salud, educación e infraestructura básica.

---

<sup>23</sup> Mendoza Sáenz, Fernanda, <http://Sistemascomunic.wordpress.com/sistemas-de-counicacion/clarogt>, (consultado 7 de Julio de 2016).



El Comité Único de Barrio (CUB), es la unidad básica del funcionamiento de la estructura. Este elige a su junta directiva, cada comité realiza planes de desarrollo con participación de todos los vecinos del barrio. Su representante es el presidente del comité.

Delegación es la unión de dos o más comités único de barrio. Son integrados por los presidentes de comité de los barrios, colonias o asentamientos. Su representante es el alguacil, quien es electo por los vecinos entre cualquiera de las presidentes del comité. Sirven para que juntos los vecinos y la Municipalidad de Guatemala encuentren solución a los problemas, supervisando que se realice un buen trabajo.

Por otra parte distrito es el conjunto de delegaciones y sirven par que organizados se busque una solución a los problemas que tengan los barios y delegaciones que lo conforman. Lo integran los alguaciles de las delegaciones y lo preside un alcalde o alcaldesa auxiliar, quien es nombrado por el alcalde dentro de los alguaciles del distrito por un periodo de un año.

Ejes de trabajo: infraestructura menor, programas viales; programas culturales; programas ambientales; programas sociales; seguridad ciudadana; convivencia armónica; desarrollo económico local; participación.

"En la ciudad de Guatemala se ha logrado integrar casi 800 comités, presididos por una junta directiva. Posteriormente, la corporación municipal edil crea 54 delegaciones, las cuales agrupan a representantes de varios (CUB), y fueron estos los que postularon a



los alcaldes auxiliares de su distrito.”<sup>24</sup>, ahora la capital cuenta con 14 distritos, cada uno de los cuales tiene un alcalde auxiliar.

Todo alcalde auxiliar se enfoca en brindar atención y administrar sus respectivos distritos conjuntamente con sus alguaciles y comités únicos de barrio, gestiona la ejecución y supervisión de obras en sus distritos.

Por medio de vecinos organizados logran realizar mejoras en los diferentes distritos a través de sus representantes que exponen las necesidades así como las diferentes ideas de actividades sociales que los pobladores tienen en las colonias y barrios.

---

<sup>24</sup> Barreda. **Op. Cit.** Pág. 4.





### CAPÍTULO III

#### **3. Marco jurídico institucional y financiero regulatorio del sector vivienda**

El Artículo 119 literal g) de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que “es una obligación del Estado fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares mediante sistemas de financiamiento educativo a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad”.

Con la finalidad de cumplir con este mandato constitucional, el 10 de septiembre de 1992 fue creado el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), y en noviembre de 1996, el Congreso de la República aprobó la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Número 120-96) por medio del Acuerdo Gubernativo 286-98 se emitió el Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.”<sup>25</sup>

Es el encargado de facilitar, coordinar, regular y fiscalizar el sector vivienda, mejorar la eficiente del mercado habitacional y las condiciones habitacionales de las personas en pobreza y pobreza extrema; fomentar la ejecución de programas sectoriales en lugar de proyectos individuales; y mejorar el proceso de formulación y aplicación de la política vivienda.

El seis de julio de 2004, fue promulgada la “Política Nacional de Vivienda y

---

<sup>25</sup> Pereira González, Cristina. **Construyendo los sueños de los guatemaltecos.** Pág. 9



Asentamientos Humanos, mediante el Acuerdo Gubernativo número 163-2004, planteándose esta como una política de Estado que establece las líneas de acción necesarias para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales en forma integrada y congruente con los planes socioeconómicos del país.”<sup>26</sup>

Los acuerdos de paz, suscritos en diciembre de 1996, dan respaldo al trabajo del Ministerio y específicamente al viceministerio de Vivienda ya que son múltiples los compromisos de Estado que se refieren a dar respuesta a las necesidades de vivienda digna a la población guatemalteca, especialmente la más necesitada y la que sufrió directamente los embates del enfrentamiento armado interno.

De esa cuenta, el trabajo del Ministerio está respaldado y regido por el acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento por armado, el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, el Acuerdo Sobre Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad y el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Según la Declaración Universal de Derechos Humanos en el Artículo 25 “se considera como un derecho fundamental y humano el poseer o tener la posibilidad de acceder a una vivienda”.

Por medio del Acuerdo Ministerial número 1031-2002 de fecha 25 de junio de 2002, se

---

<sup>26</sup> **Ibíd.** Pág. 10.



crea la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO), como una dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. El 13 de septiembre de 2004 se publica la Ley de Legalización de tierras provenientes del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), por medio del Decreto Numero 25-2004 del Congreso de la República, el cual norma y regula las funciones y actividades que deberán realizar la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO), dentro del contexto de la legalización de terrenos ocupados provenientes de fincas inscritas a favor del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI).

Debido a la necesidad de hacer efectivo el mecanismo de legalización, el 15 de junio del año 2007, fue publicado el Decreto número 26-2007, que es la Ley de Adjudicación, venta o Usufructo de –bienes Inmuebles Propiedad del Estado de Guatemala, o de sus entidades autónomas, descentralizadas y de las municipalidades, con fines habitacionales para las familias carentes de vivienda cuyo objeto es adjudicar a título oneroso los inmuebles ocupados por familias en situaciones de pobreza económica, cuyo dominio este inscrito a favor del Estado de Guatemala, siempre que los mismo los destinen para vivienda y que la pobreza de cada familia sea comprobable de acuerdo a los ingresos económicos de cada núcleo familiar.

### **3.1. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)**

Las autoridades que asumieron la coordinación del vecindario de comunicaciones a cargo del sector vivienda durante el periodo de 2004 a 2008 decidieron formular la



Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) requerida por el Artículo seis del Decreto número 120-96.

Para ello fue creada una consultoría que conto con el acompañamiento de una comisión técnica encargada de revisar el trabajo de los consultores. La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) fue nuevamente consensuado con todo el sector vivienda así como con las autoridades gubernamentales, quienes consideraron que la atención de la vivienda era una de las áreas prioritarias d su gestión, por lo que la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) se constituyo en una política de Estado mediante el Acuerdo Gubernativo número 163-2004 en julio de 2004.

La visión de largo plazo de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) establece las líneas de acción necesarias para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales, en forma integrada y congruente con los planes socioeconómicos de país. La política de vivienda esta orientada a:

- a) “La población en condiciones de extrema pobreza, que habitan en zonas precarias y de alto riesgo;
- b) La población que, aunque vive en condiciones de pobreza, tiene cierta capacidad de ahorro y que con el apoyo del Estado puede encontrar en el mercado una solución habitacional o mejora de la vivienda;



- c) La población con capacidad de ahorro.
- d) El objetivo general de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) es propiciar el acceso a una vivienda adecuada a las familias guatemaltecas, dando prioridad a familias que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza y grupos vulnerables y desfavorecidos. Esto se propone lograr por medio del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero, tecnológico y normativo que rige al sector; el desarrollo eficiente de la oferta de vivienda, la certeza jurídica de la tierra, el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la dotación de servicios básicos, con la participación del gobierno central y local la población organizada, organismo no gubernamentales, sector empresarial y la cooperación internacional.”<sup>27</sup>

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

Dentro de los actores identificados para la atención de la política figuran la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), el Viceministro de Comunicaciones a cargo del sector vivienda, el Fondo Guatemalteco par la Vivienda (FOGUAVI), las cooperativas de vivienda, las organizaciones no gubernamentales, los constructores privados, el sistema financiero formal, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) y las

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* Pág. 18.



afianzadoras, los fondos sociales, las municipalidades, los beneficiarios finales. La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) incluyen los componentes siguientes:

**a) La caracterización de la demanda**

La participación y consulta con los grupos organizados de la sociedad civil permiten conocer de cerca las necesidades mas sentidas de la población en situaciones de pobreza y extrema pobreza necesitada de vivienda, tanto en aspectos cualitativos como cuantitativos. Para efectos de la política, la demanda se caracteriza de acuerdo con la población que demanda vivienda nueva o mejoramiento de las condiciones de su vivienda, tanto en el área urbana como el la rural.

**b) La producción de vivienda**

La oferta de soluciones habitacionales debe enfocarse tanto desde el punto de vista de la producción de vivienda para los distritos sectores de la población, en especial a los que viven en situación de pobreza o pobreza extrema; como desde el punto de vista social, por medio del cual las soluciones habitacionales que se producen aseguran una adecuada calidad de vida de las familias. En ese sentido la producción de vivienda también incluye el acceso a la tierra, el desarrollo urbano de los centros poblados del país, el manejo sostenible de los recursos naturales, la reducción de desastres la



protección del patrimonio cultural, la dotación de servicios básicos, equipamiento y un sistema de transporte público y privado eficiente.

**c) La intermediación financiera**

Esta intermediación se refiere a que debe garantizarse que, en materia de financiamiento, se fortalece un sistema financiero para la vivienda que permite el acceso al crédito a los diferentes estratos de la demanda de acuerdo con sus características socioeconómicas, dando prioridad a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

**d) La intermediación técnica**

Se refiere al proceso que garantiza una solución habitacional que reúne características técnicas satisfactorias, adecuadas a las características socioeconómicas de la población, con respeto al medio ambiente y al patrimonio histórico-cultural, dentro de un marco regulatorio claramente definido y un marco institucional fortalecido.

**e) El monitoreo y seguimiento**

Con el propósito de crear una cultura de mejoramiento permanente de la producción y mejora de la vivienda, se debe establecer un sistema de monitoreo y seguimiento de proyectos, enfocados en la motivación hacia cada uno de los habitantes de los asentamientos, barrios y colonias.



### **3.2. Estrategia de Implementación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)**

“La PNVAH se plantea como una política de Estado, con una visión de largo plazo, que establece las líneas de acción necesaria para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales, en forma ordenada y congruente con los planes socioeconómicos del país. Toma en cuenta la perspectiva de los diferentes actores involucrados en el proceso: los beneficiarios, los productores de vivienda, las instituciones financieras para vivienda, las municipalidades y el gobierno central.”<sup>28</sup>

#### **a) El planteamiento de la estrategia**

Con base en el presupuesto estimado y la capacidad financiera del Estado, “se estimo que el déficit habitacional de 1 021,529 unidades, podría ser atendido en su totalidad en 19 años, iniciando en el 2004 con una cobertura de 1.47%, tanto para la población en situaciones de pobreza y extrema pobreza como para la que constituye demanda efectiva. En el segundo año la cobertura aumentaría a 2.82% y a partir del año 2006 se iría creciendo a un ritmo de 7.3% anual, cubriendo todos los segmentos de la población, hasta alcanzar en el 2022 la atención total del déficit habitacional.”<sup>29</sup>

Las metas de inversión propuestas para la implementación de la (PNVAH), fueron las

<sup>28</sup>Rivera,Robeto.[www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas\\_publicas/vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20asentamiento%20Humanos.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas_publicas/vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20asentamiento%20Humanos.pdf) (consulta: 28 de Abril 2015).

<sup>29</sup> Sánchez Suarez, Mariano, *Diario de Centro América*, Guatemala, Guatemala. Pág. 3. (jueves 03 de enero 2008.)



Siguientes, cada una enfocada en su propia estrategia:

- 1) La estrategia de corto plazo incluyo en el año 2004 durante el cual se esperaba sean invertidos Q2, 204.6 millones de quetzales para realizar un total de 14,951 soluciones habitacionales. De esta meta, 212.3 millones de quetzales serian invertidos para sectores de población en situaciones de pobreza y extrema pobreza, lo que significa llevar a cabo 8,696 soluciones habitacionales.

La cantidad de dinero que se pretendía invertir a corto plazo era demasiado poco para las necesidades de pobreza y extrema pobreza

- 2) La estrategia de mediano plazo incluyo el periodo de principios del 2005 a finales del 2007 durante el cual se esperaba fueran invertidos 13,655.3 millones de quetzales para realizar un total de 92,734 soluciones habitacionales. De esta meta, 1,843 millones de quetzales serian invertidos para sectores de población de pobreza, lo que significa llevar a cabo 53,935 soluciones habitacionales.

Esta estrategia buscaba reducir para el año 2007 las eficiencias que tiene los hogares en asentamientos, pero es necesario que aun sean tomadas en cuenta para realizar por completo las mejoras con la estrategia que se tiene prevista a largo plazo.

- 3) La estrategia de largo plazo incluyó el periodo de principios del 2008 a finales del 2022, durante el cual se espera sean invertidos 134,575.2 millones de quetzales para realizar un total de 913,907 soluciones habitacionales. De esta mera,



18,162.6 millones de quetzales serian invertidos para sectores de población de pobreza y extrema pobreza, lo que significaría llevar a cabo 531,537 soluciones habitacionales.

Como es una estrategia que se pretende realizar a mas tardar finales del año 2022 se espera que el presupuesto estimado sea suficiente para el numero de población que año con año incrementa y mas en los sectores de pobreza donde varias familias viven en una sola vivienda.

#### **b) La implementación de la estrategia**

En la estrategia de corto y mediano plazo del 2004 al 2007, se habrían programado la construcción de 107,685 soluciones habitacionales, de las cuales 62,361 estarían destinadas a la población de pobreza y pobreza extrema. Durante el periodo del 2003 al 2006 fue construido un total de 121,098 viviendas, de las cuales 78632 correspondieron a los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza, con lo cual las metas iniciales fueron superadas.

#### **c) Impactos de la implementación de la estrategia**

La vivienda constituye un sector dinámico que genera empleo e ingresos para la sociedad guatemalteca, también pueden identificarse la mejora de la salud y medio ambiente, la dignificaron de las personas y el aumento del patrimonio familiar. La estrategia de implementación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos



Humanos (PNVAH) estableció originalmente que, durante los 19 años que llevarían la atención total del déficit habitacional serían generados anualmente 239,723 puestos de trabajo. De acuerdo con la información brindada por el Ministerio Comunicaciones Infraestructura y Vivienda en el año 2006 se generaron 250,887 puestos; es decir un 5% más que lo proyectado.

### **3.2.1. Resultado de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos**

“Uno de los principales logros de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) ha sido el consenso alcanzado entre todos los actores, tanto para su formulación como para su implementación. Muestra de ello fue la conformación de la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), cuatro meses después de que la Política nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) fuera aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo Número 163-2004.”<sup>30</sup>

Otra muestra de los consensos logrados lo constituye la conformación de la Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP), creada con la finalidad de apoyar los procesos orientados a la dotación de viviendas adecuadas a las condiciones socioeconómicas de la población, integrando principalmente los esfuerzos de las entidades de gobierno, las municipalidades, y Organizaciones no Gubernamentales (ONG) relacionadas con el sector. Actualmente esta entidad coordina programa de mejoramiento de barrios y otros.

---

<sup>30</sup>Lemus, *Op Cit.* Pág. 41.



La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVH), ha apoyado para que el sector financiero bancario y no bancario forme parte de esta política de Estado, cuya calidad ha permitido a Guatemala evolucionar y alcanzar el liderazgo del sector vivienda en la región. De igual manera, la solución para lotes urbanizados sean ajustados a los requerimientos del Instituto de Fomento (FHA), a fin de garantizar y mantener una alta calidad en los servicios y en las unidades habitacionales.

En otorgamiento de los subsidios, en crédito complementario y la credibilidad lograda, incentivaron la participación del sector privado de la construcción. Además, con la incorporación de las aseguradoras, los bancos, las afianzadoras, Guatemala ha respaldado la producción de vivienda de alta calidad.

### **3.3. Marco Institucional**

Por medio de el diferente organismo e instituciones encargadas de velar por mejoramiento y desarrollo de las viviendas que se encuentran en los asentamientos de Guatemala así como el pronto cumplimiento a los derechos que tienen las personas sobre una vivienda digna.

#### **3.3.1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)**

El Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda fue creado el 24 de agosto del año 1871, con el nombre de Ministerio de Fomento mediante el Decreto número 14. Después de la Revolución de 1944 fue reestructurado con el nombre de Ministerio de



Comunicaciones y Obras Públicas por medio del Decreto número 93 del Congreso de la República. Mediante Decreto número 19-83 del 22 de marzo de 1983, se integró la Dirección General Transporte, por lo que a partir de esa fecha se llamó Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).

Entre las competencias del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), esta la formulación de políticas de vivienda y asentamientos humanos. Entre las funciones generales establecidas en la Ley del Organismo Ejecutivo con relación a vivienda son las siguientes.

- a) “Ejercer la rectoría del sector publico a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos, y administrar en forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para proporcionar el desarrollo habitacional del país;

Debido a que los fondos para financiar el desarrollo habitacional es descentralizado es mas factible que las mejoras y desarrollo se realicen en todo el territorio nacional.

- b) Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar y supervisar su ejecución, dentro del marco de las leyes aplicables;

Con la delimitación de las políticas hacia la supervisión de los asentamientos los derechos y obligaciones hacia quienes ejecutan las labores sobre la vivienda y



asentamientos humanos están apegados a derecho, ya que por ende serían más equánimes.

- c) Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

Con la creación de programas la aplicación y ejecución a las labores de mejoras a las viviendas se harían de manera mas efectiva y con prontitud para así poder satisfacer los derechos de quienes habitan en los asentamientos.

Dentro de las entidades del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda están:

**a) Fondo Guatemalteco para la vivienda (FOGUAVI)**

“Es una Institución Financiera de segundo piso, adscrita al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, cuyos fines son otorgar subsidios directo y facilitar el acceso al crédito a las familias de situación de pobreza y extrema pobreza que carecen de una situación habitacional adecuada, a través de las entidades intermediarias aprobadas para participar dentro del sistema financiero integrado que regula la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Hulshof, Karin, y Westhof Dirk. **Caracterización de las áreas precarias en la ciudad de Guatemala.** Pág. 16.



El Sistema Financiero Integrado, “es el conjunto de instituciones, principios, normas y procedimientos interrelacionados que facilitan a las familias de menores ingresos, subsidios o financiamiento para tener acceso a una solución habitacional adecuada.”<sup>32</sup> Por medio de este sistema se obtiene un mayor aporte de recursos por parte del sector privado.

El Sistema Financiero Integrado se basa en el sistema ABC:

**A= Ahorro (aporte previo)**

Es la contribución inicial que el beneficiario deberá aportar para poder optar al subsidio directo. Este puede hacerse en efectivo, ahorro sistemático, mano de obra no calificada, materiales, entre otros.

**B= Bono (subsidio directo)**

Son los recursos financieros, no reembolsables, otorgados por el Estado, por una sola vez, a las familias en la pobreza y extrema pobreza. Se aplicara una relación de entre tres a uno entre el subsidio directo y el aporte previo, es decir, es decir que por cada Q1.00 aportado por el beneficiario, el Estado le otorgará Q3.00 de subsidio directo; el cual será de la siguiente manera:

---

<sup>32</sup> Pineda Muñoz, Carolina. **Facilitando el acceso a una vivienda digna y adecuada.** Pág. 27.



"a) Para adquisición de lote con servicios básicos o remodelaciones la cantidad de Q12,000.00 y b) Para construcción de vivienda en el lote propio e subsidio directo será de Q20,000.00."<sup>33</sup>

### **C= Complemento (préstamo en condiciones de mercado)**

Es el conjunto al aporte previo que la familia necesita para completar el enganche de una solución habitacional, el cual será proporcionado por Bancos Privados participantes en el Sistema. En este caso el valor de la vivienda no podrá exceder de Q79,500.00.

El Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), considera a una familia en pobreza aquella en la cual el ingreso familiar mensual es de dos a cuatro salarios mínimos. Y una familia en extrema pobreza es aquella cuyos ingresos no exceden de dos salarios mínimos.

### **b) Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO)**

"Fue creada bajo Acuerdo Ministerial número 1031-2002 de fecha 25 de junio del año 2002, para liquidar los activos de Banvi, el 13 de septiembre del año 2004, se publicó la Ley de Legalización de Tierras Provenientes del Banco Nacional de la Vivienda, por medio del Decreto número 25-2004, el cual norma y regula las funciones y actividades que deberá realizar la Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO)".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Galeano, Mario Andres, Fondo guatemalteco para la vivienda. Pág. 13.

<sup>34</sup> *Ibíd.* Pág. 15.



El 15 de junio del año 2007, fue publicado el Decreto número 26-2007 Ley de Adjudicación Venta o Usufructo de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado de Guatemala o de sus Entidades autónomas, descentralizadas o de las municipalidades, con fines habitacionales para familias carentes de viviendas. Cuyo objeto es adjudicar a titulo oneroso los inmuebles ocupados por familias en situación de pobreza económica, cuyo dominio esta inscrito a favor del Estado de Guatemala, siempre que los mismos los destinen para vivienda y que se encuentren ocupados los inmuebles antes del 31 de Diciembre del año 2003.

La Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO), es el órgano competente para resolver y otorgar la adjudicación, compra-venta o usufructos de fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala conforme la Ley. Cuando se trata de bienes propiedad de las municipalidades, el consejo municipal resolverá, adjudicará y otorgará la escritura traslativa de dominio de igual manera cuando los inmuebles sean de propiedad de entidades autónomas y descentralizada, será competente la autoridad superior.

Puede ser objeto de adjudicación las fincas o fracciones de fincas propiedad de Estado de Guatemala, siempre que reúnan condiciones adecuadas para construcción de vivienda y para el efecto se requerirá a la Coordinadora para la Reducción de Desastre (CONRED), una evaluación para determinar la habitabilidad del terreno. Se exceptúan de adjudicación los inmuebles establecidos en los Artículos 122 y 123 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



**c) Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP):**

Fue creada el uno de octubre de 2004, con la finalidad de unificar e integrar en una sola institución, los tramites de solución a las demandas de la población de los asentamientos precarios. Su primer coordinador fue nombrado en noviembre de 2004 y en septiembre del 2007 fue institucionalizada su creación mediante el Acuerdo Ministerial número 1959-2007. "El objetivo de la Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP), es el contribuir a la reducción del riesgo así como al desarrollo integral de los mas de 450 sentamientos precarios del área central de Guatemala, mediante la ejecución de programas y proyectos de interés social"<sup>35</sup>. En ella participan de manera coordinada tanto entidades del Estado como de derechos humanos, financieras, cooperativas, municipalidades y organizaciones no gubernamentales (ONG`S) y otras.

Una de las principales funciones de la Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP), ha sido la de coordinar con otras dependencias del Gobierno que intervienen en la solución a la problemática de vivienda, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de una manera mas integral.

Esta coordinación ha sido llevada a cabo de manera amplia y continua con instituciones estatales que apoyan la realización de proyectos de alumbrado publico, calles

---

<sup>35</sup>Catambronne. Op. Cit. Pág. 15.



peatonales, puentes peatonales, graderíos, campos deportivos, muros de contención, parques infantiles, jardinería y reforestación, introducción de agua potable, drenajes pluviales y sanitarios, construcción de plantas de tratamiento, fosas sépticas y pozos de absorción, dotación de pupitres en las escuelas, construcción de estación de policía.

De igual manera se ha trabajado en fortalecer el tejido social propiciando coordinación como acercamiento y participación entre los pobladores.

Adicionalmente se ha coordinado con la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), para llevar a cabo otras actividades y acciones que impulsan la reconstrucción del tejido social de las personas que habitan en los asentamientos también el propio Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) a planificado actividades sociales y deportivas para mejorar el autoestima de las personal así como su relación personal y vecinal.

Según datos proporcionando por la Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP), se estima que actualmente en el área metropolitana de Guatemala existen 450 asentamientos precarios, en donde reside el 38% de la población.

#### **d) Comisión Nacional de la Vivienda. (CONAVI)**

“Fue creada mediante el Acuerdo Gubernativo número 305-2004 del CIV. De fecha cuatro de octubre del año 2004, como un órgano consultivo del ente rector de la



vivienda con la participación de los sectores de la sociedad civil<sup>36</sup>. Esta conformada por representantes del CIV, el Fondo Guatemalteco Para la Vivienda (FOGUAVI), el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), La Federación Nacional de Cooperativas de Viviendas (FENACОВI), La Federación de Organizaciones de Hábitat Popular (FODHAP), constituida por Organizaciones no Gubernamentales (ONG`S), fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de pobladores pro-mejoramiento de vivienda, la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (ANACОВI), la Asociación Bancaria de Guatemala y las afianzadoras privadas de vivienda.

La Comisión Nacional de Vivienda es una institución de discusión en la que participan los pobladores y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) desarrolladoras de proyectos, así como otros actores del sector.

#### **e) Mesa de Alto Nivel de Vivienda (MAN-V)**

Fue conformada en septiembre de 2004, a partir de la difusión e implementación del programa ¡Vamos Guatemala!, esta instancia carece de carácter formal pues no existe un acuerdo formal que respalde su creación, sin embargo a logrado reunir a diferentes instituciones que impulsan el desarrollo del sector vivienda en el país cumpliendo funciones de asesoría y orientación. Uno de sus principales logros a nivel general es haber impulsado un flujo de información a los grupos interesados lo que les permitió tomar decisiones ágiles y oportunas.

---

<sup>36</sup> **Ibid.** Pág. 57.



A partir del año 2006 la Comisión Nacional de la Vivienda y la Mesa de Alto Nivel de Vivienda se unieron en una sola instancia lo cual fortaleció el apoyo brindado al sector vivienda. En el periodo del año 2004 al año 2007 La Comisión Nacional de Vivienda y la Mesa de Alto Nivel de Vivienda prepararon reformas para que el auge de la construcción de vivienda se sostuviera y se incrementara. De igual manera impulsaron avances en los aspectos legales, financieros e institucionales del sector.

### **3.4. Otras entidades del estado que coadyuvan al sector vivienda**

El derecho a la vivienda por ser uno de los derechos fundamentales para ser humano y por su importancia se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala es necesario que entidades estatales ayuden con el desarrollo y mejoras que se necesitan realizar en los distintos asentamientos que se encuentran en todo el territorio nacional.

#### **3.4.1. Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI)**

“Dentro de la organización del desaparecido Comité de Reconstrucción Nacional mediante Acuerdo Interno número 17-86 de fecha 14 de julio del año 1986, se crea la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), como unidad ejecutora del programa de mejoramiento urbano.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> **Ibíd.** Pág. 2.



Al suprimirse el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) mediante Acuerdo Gubernativo número 721-95 de fecha 28 de diciembre del año 1995, la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda se traslada orgánicamente para su continuación a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, mediante Acuerdo Gubernativo número 644-98 de fecha 18 de septiembre del año 1998 en unidades ejecutoras se contempla que la secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia tiene como unidades ejecutoras, legalmente adscritas, entre otras a la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda, con una estructura organizacional independiente de la secretaria.

El objeto principal de la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda es atender las áreas aledañas y urbanas de mayor precariedad, ubicadas en la periferia de la Capital, dotándolas de infraestructura básica (agua potable, drenajes, pavimentación, energía eléctrica y domiciliar) a través del desarrollo y supervisión de proyectos concretos en coordinación con otras entidades gubernamentales, municipales y no gubernamentales y la comunidad beneficiaria.

“Que tiendan a elevar el nivel de vida de las familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, por un lado y por el otro, de conformidad con la Gestión Pública conlleva la prestación de servicios de calidad con eficiencia, eficacia y pertinencia para dar respuestas a las demandas sociales, especialmente de aquellas comunidades que habitan en situación precaria que deben brindárseles los servicios mínimos”.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 7.



### **3.4.2. Municipalidad de Guatemala**

La Municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio. Es una Institución autónoma, es decir que no depende del gobierno central. "se encarga de proveer y administrar los servicios que necesita una ciudad o un pueblo".<sup>39</sup> Una función importante de la Municipalidad es la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. La Municipalidad obtiene los recursos necesarios para proveer los servicios y realizar obras, principalmente del pago de arbitrios, como bolo de ornato, Impuestos Únicos sobre Inmuebles (IUSI) y tasas que se cobran en algunas gestiones.

A partir del año 1986, se hace obligatorio el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades del país, de esta manera se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Este fue uno de los primeros logros obtenidos por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la cual se constituyó formalmente el 19 de octubre del año 1960.

En el Código Municipal (Decreto número 12-2002), los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios.

La municipalidad plantea la necesidad de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento municipal, por considerar que solo con gobierno locales fuertes podría lograrse un país fuerte.

---

<sup>39</sup> Barreda, *Op. Cit.* Pág. 3.



La Dirección de Desarrollo Social es la unidad encargada del eje de trabajo social de la Municipalidad de Guatemala desarrolla los programas sociales de re dignificación, reinserción, desarrollo del talento artístico y cultural en los barrios, así como el desarrollo económico local. Busca mantener la cercanía con los vecinos, fomentando la participación ciudadana a través de la estructura y la organización comunitaria y la estructura oficial de participación ciudadana a través de los Comités Únicos de Barrio, se encarga también de algunas obras de mantenimiento, remozamientos y revitalización en los barrios.

Otra función importante de la municipalidad es de legalizar los inmuebles construidos en terrenos municipales hasta el 31 de diciembre del año 2003, en base al Decreto número 26-2007 del Congreso de la República y a su respectivo reglamento número 028-07 emitido por el Concejo Municipal, el cual establece que la comuna aceptará solo las solicitudes de terrenos no mayores de 120 metros cuadrados en zonas urbanas y 200 metros en el área rural, las invasiones posteriores no tendrán derecho a ese tramite según el citado reglamento.

Los vecinos interesados en legalizar los terrenos deben acudir a la Dirección de Desarrollo Social, donde por medio de un formulario que requiere la dirección exacta del inmueble y el área que ocupa, el tiempo que tiene el solicitante y su grupo familiar de habitar el lugar y si se encuentra en una zona fuera de peligro, inicia el tramite de legalización, la Coordinadora para la Reducción de Desastre (CONRED) o en su caso, entidades publicas o privadas seleccionadas por la comuna deberán emitir opinión técnica sobre el nivel de habitabilidad del inmueble.



La Dirección de Desarrollo Social fijara el precio de la tierra, de acuerdo con el ingreso mensual del solicitante y del resultado de un estudio socioeconómico. Para pagar el terreno el solicitante tendrá dos opciones: pagar al contado o por abonos, con garantía hipotecaria sobre el bien inmueble. Al finalizar el trámite, el Consejo Municipal capitalino emitirá una resolución en la que aprobara la adjudicación.

Las medidas adoptadas desde el año 2004 por la alcaldía Municipal de la ciudad de Guatemala, a través de la Dirección de Desarrollo Social han generado la implementación del impulso al desarrollo de infraestructura Básica que favorece el desarrollo humano integral por medio de la construcción de parques y áreas deportivas, caminamientos, pavimentación, adoquinamiento de calles, salones de usos múltiples que faciliten el acceso de los vecinos hacia las comunidades, brindando seguridad a las viviendas y a vecinos que transitan en las áreas de riesgo.

“Paralelamente al desarrollo de los distintos ejes de trabajo que a nivel comunitario ha desarrollado la Municipalidad, tuvo que implementar un programa de Combate a la Pobreza Urbana, como respuesta a que en el año 2004 ya existían 219 comunidades conocidas como **asentamientos** (aproximadamente 20,000 familias<sup>40</sup>), en donde las necesidades básicas aun no eran satisfechas . “Solamente el 80% de las comunidades tenían agua potable, el 40% drenajes, el 30% caminamientos y menos del 5% alumbrado público”.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> **Ibíd.** Pág. 25.

<sup>41</sup> **Ibíd.** Pág. 54.



Para cubrir estas carencias se implementaron varios programas de construcción de infraestructura básica con un involucramiento total de las comunidades a través de su aporte de mano de obra y donde la Municipalidad provee los materiales y el apoyo técnico, la implementación de este eje comenzó en el año 2004 con un plan piloto de desarrollo comunitario en los asentamientos de las zonas seis y siete al que se denominó PLAN 67 consistente en:

1. Instalación de servicios básicos de agua
2. "Red de drenajes sanitarios"

El Plan 67 se complementó en el año 2005 con la construcción de caminamientos, calles y muros de contención, a través del programa "trabajo comunitario", y en el subsiguiente la instalación del alumbrado público.

Las alcaldías auxiliares forman parte de la descentralización y modernización en la prestación de servicios municipales, la división territorial tradicional fue modificada. Los alcaldes auxiliares comienzan a tener auge como resultado de una nueva política de la Municipalidad de Guatemala que pretende convertir es figura en un verdadero mediador ante la comuna y los vecinos.

El primer paso fue la organización de los comités únicos de barrio (CUB). Se ha logrado integrar caso 800 comités, presididos por una junta directiva. Posteriormente, la corporación edil creó 54 delegaciones las cuales agrupan a representantes de varios comités únicos de barrio (CUB), y fueron estos los que postularon a los alcaldes



auxiliares de su distrito. Ahora la capital cuenta con catorce distritos, cada uno de los cuales tiene un alcalde auxiliar. Siendo el distrito No. cuatro el que corresponde a la zona seis de la Ciudad de Guatemala.”<sup>42</sup>

La alcaldía auxiliar del distrito No. cuatro como mediador ante la comuna y los vecinos en la actualidad ha logrado que se lleve a cabo proyectos de desarrollo en asentamientos humanos ubicados en la zona seis; “imparte cursos de repostería básica y avanzada, floristería, bordado en listón y gastronomía nacional, de manera gratuita con la finalidad de ayudar a todas las mujeres que habitan en los asentamientos humanos beneficiándolas en la obtención de ingresos económicos mejorando así su calidad de vida”.<sup>43</sup>

### 3.4.3. Consejo de Desarrollo Urbano y Rural

“En el año de 1987 fueron creados los consejos de Desarrollo Urbano y Rural durante el gobierno de Vinicio Cerezo, como medio principal de participación de la población Maya, Xinca, Garífuna y no Indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrático de desarrollo. Tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”<sup>44</sup>. El objetivo de los consejos de desarrollo es organizar y coordinar la administración pública por medio de propuestas de planes y programas nacidos desde la misma población.

<sup>42</sup> Monterroso Caal Lisbeth. [Http://farusacremoto.blogspot.com/2014/08/drenajes-sanitario-por-el-metodo](http://farusacremoto.blogspot.com/2014/08/drenajes-sanitario-por-el-metodo). (Consultado: 7 de julio de 2016).

<sup>43</sup> Barreda, *Op. Cit.* Pág. 33.

<sup>44</sup> *Ibíd.* Pág. 28.





## CAPÍTULO IV

### **4. Ineficacia de la aplicación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto 120-96 en la zona seis de la ciudad de Guatemala**

Debido a que la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala era una ley vigente más no positiva fue necesario que el 28 de febrero del año 2012 entrara en vigencia el Decreto número 9-2012, por lo que se analizará que fue que hizo que la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala fuese reformado.

La ciudad de Guatemala ha experimentado un alto crecimiento de población en las últimas décadas, esta situación implicó una demanda de servicios como agua potable, calles, drenajes, electricidad, transporte, áreas para recreación y adicionalmente disponibilidad de tierras para el desarrollo de nuevos asentamientos y urbanizaciones.

Por la demanda de tierra y la dificultad de ser adquirido para la población de menores ingresos ha existido una tendencia a ocupar precisamente las áreas que prestan condiciones inadecuadas para habilitar por que vemos que muchos de los asentamientos se encuentran ubicados en zonas de intenso peligro como son barrancos, laderas en los que en cualquier momento por algún hecho de la naturaleza estos sean deteriorados o destruidos poniendo en peligro la vida de muchas familias en



las que por lo general son numerosas y viven muchas personas en un solo cuarto.

Cada año en la época de invierno se reportan pérdidas de vidas humanas y daños a las viviendas como consecuencia de su mala ubicación. Las amenazas principales se dan por deslave e inundaciones, con un daño potencial a un mayor si se llegara a producir un sismo de gran magnitud.

Debido a esta situación es importante introducir dentro del presente capítulo las nuevas concepciones respecto al riesgo a desastres en los asentamientos humanos precarios de la ciudad de Guatemala.

#### **4.1. Gestión de riesgo**

La gestión de riesgo “es un enfoque conceptual que ha surgido de la necesidad de la sociedad de proteger al ser humano ante las amenazas de la naturaleza y las él mismo ha contribuido a crear”<sup>45</sup>. La gestión de riesgo se entiende como la planificación del desarrollo a largo plazo, considerando como punto fundamental la disminución de vulnerabilidad ante las amenazas.

La gestión del riesgo se define como el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, “así como las acciones preventivas, correlativas y deductivas correspondientes

---

<sup>45</sup> Hulshof, *Op. Cit.* Pág. 8.



que deben emprenderse.”<sup>46</sup>

El concepto de gestión de riesgo como práctica en la problemática de la reducción de desastres reciente, pues empezó a divulgarse ampliamente hasta finales del decenio internacional de los años 90, por la Organización de las Naciones Unidas a la reducción de los desastres naturales. No es casualidad que se descubrió la gestión de riesgo hasta finales del decenio, “pues a pesar de que estaba destinado a la reducción de desastres naturales, estos mostraron un claro aumento en su recurrencia en esta última década. Así por ejemplo, en el año 2000 hubo más desastres que en los años anteriores y los daños causados cada vez va en aumento, uno de los daños más grandes que se han dado fue la tormenta Ágata en el año 2011.

Mientras se ocultan las verdaderas causas de los desastres u se transmite la idea de una sociedad impotente frente a las fuerzas extremas de la naturaleza, no solamente se impide una reducción de estos, sino se fomenta también una percepción fatalista frente a la problemática. Percibiéndose al hombre solamente como víctima de los desastres y no como sujeto responsable en la construcción de escenarios de riesgo que predisponen la ocurrencia de los desastres y la magnitud de sus impactos.

El objetivo final de la gestión de riesgo es garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible que la atención dada al problema de los desastres y la acción desplegada para afrontarlos y sus consecuencias, promuevan hasta el máximo el mismo desarrollo.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* Pág. 5



“El enfoque de la gestión de riesgo se trata de un proceso social a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamientos en el territorio. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, deben darse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptar para la sociedad en consideración. En consecuencia significa un proceso de control sobre construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.”<sup>47</sup>

La gestión de riesgo no puede ser reducida a la idea de una obra o de una acción concreta, como por ejemplo la construcción de una presa o pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos; sino al contrario la gestión de riesgo se refiere a un proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles y diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo y negociar su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo.

Se indica que es un proceso que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad y no únicamente por el gobierno como garante de la seguridad de la población. “Aunque por supuesto el gobierno tiene primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio

---

<sup>47</sup> Gellert. *Op Cit.* Pág. 28.



Social dentro de la comunidad.”<sup>48</sup>

#### **4.2. Modelo contemporáneo para la atención de las emergencias**

En los estudios continuos para la reducción del riesgo, se han establecido nuevos mecanismos para la atención de las emergencias. El modelo que se desarrolla en Guatemala y que forma parte de las estrategias de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es el Sistema Integrado para el Manejo de Emergencias.

El sistema se formula utilizando metodologías participativas para garantizar la toma de decisiones en consenso con todos los sectores del municipio. Este sistema incorpora los recursos disponibles dentro de las cuatro etapas del manejo de emergencias, como son preparación, mitigación, respuesta y recuperación.

Cuando hay una adecuada planificación y se define claramente los roles y funciones de los actores, se tiene capacidad para manejar todas las amenazas. La capacidad para el manejo de emergencias se basa en relaciones bien establecidas y la utilización de procedimientos con los posibles afectados se sienten familiarizados. Se puede afirmar que existe un sistema integrado para el manejo de emergencias, cuando se toman en cuenta cuatro componentes: todos los recursos, todas las amenazas, todas las etapas y todas las comunidades.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.* Pág. 29.



#### **4.2.1. Etapa de preparación**

Consiste en la planificación para tener la capacidad de reaccionar inmediatamente y efectivamente en cas de incidente o emergencia mayor. En ocasiones no existe advertencia de las emergencias, como terremotos, incendios mayores etc. Sin embargo, de la rapidez de la toma de decisiones depende de la capacidad de prevenir la pérdida de vidas y daños a los bienes públicos y privados.

Las siguientes actividades ayudan en un proceso de toma de decisiones rápido y adecuado para el manejo de emergencias: revisión de leyes, regulaciones y lineamientos de desarrollo urbano, actualización de un inventario de recursos, revisión del plan de operaciones de emergencias, actualización de personal disponible y calificado para efectuar evaluaciones de daños y análisis de necesidades.

#### **4.2.2. Etapa de mitigación**

La mitigación comprende actividades y medidas sostenidas, enfocadas a la eliminación o reducción del riesgo de daños a las propiedades y pedidas de vidas a largo plazo, causados por las amenazas y sus efectos. Debido a que la mitigación involucra la reducción de riesgo puede ocurrir antes o después de una emergencia o desastre, cuando los planes para minimizar o eliminar los daños se ponen en acción. Algunos ejemplos de mitigación son la clasificación y análisis de zonas inundables, construcción de gaviones, dragado de ríos, reforestación, refuerzo de edificios y viviendas.



En áreas propensas a amenazas, la mitigación puede romper el ciclo de tener que reconstruir de nuevo cada vez que ocurre una inundación, huracán o terremoto; también existe la necesidad de planificar para aprovechar las oportunidades de mitigación en las secuelas de una emergencia o desastre, cuando hay conocimiento de una amenaza. Los recursos pueden estar disponibles para revisar el diseño y ubicación de algunas instalaciones e infraestructuras.

#### **4.2.3. Etapa de respuesta**

La respuesta a un incidente, desastre o una emergencia mayor, requiere la coordinación y control de recursos de una red de organizaciones e instituciones. El gobierno municipal es la respuesta a las emergencias, así como de contar con la capacidad para proteger a los ciudadanos y la propiedad dentro de la comunidad. Para cumplir con esta responsabilidad debe realizarse una evaluación de la situación local, que incluye todas las actividades de respuesta que están vinculadas a las operaciones destinadas a salvaguardar la vida de las personas.

Las evaluaciones coordinadas y a tiempo permiten que los gobiernos locales pueden dar prioridad a las actividades de respuesta, asignar efectivamente los recursos disponibles y solicitar ayuda a otras comunidades y organizaciones en forma rápida y exacta.

La clave del éxito para el manejo de las emergencias depende de la integración de las cuatro etapas descritas con el uso eficiente de todos los recursos, las capacidades de



respuesta de todas las amenazas que afectan a las personas.

#### **4.3. Ley y política de desarrollo social y población**

La Ley de Desarrollo Social, regulado en el Decreto número 42-2001, contiene dos Artículos respecto a la gestión de riesgo, el Artículo 37, denominado **Población de Riesgo**, señala que : La Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia realizara estudios y diagnósticos actualizados sobre la dinámica y ubicación de la población en zonas de riesgos naturales, para que , en coordinación con as instituciones y dependencias involucradas en la materia, se consideren criterios demográficos y geofísicos para la definición de estrategias de prevención y atención a la población, con énfasis en la que habite en asentamientos precarios y vulnerables ante desastres.

La política referida a esta ley, llamada **política de desarrollo social y población** se presento en abril de 2002, como un conjunto de medidas del Organismo Ejecutivo, y tiene como objetivo general Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos mas vulnerables en la población.

Comprende cinco políticas sectoriales, de las cuales una correspondencia a la política de desarrollo social y población en materia de riesgo a desastres.

Sus objetivos generales son los siguientes:



- a) Prevenir y reducir el riesgo a desastres de la población, en especial la que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales y socio naturales;
- b) Rehabilitar, reconstruir y dar respuesta en caso de presentarse un desastre, por medio de acciones que involucren la gestión de riesgos e incrementen la capacidad de respuesta ante una calamidad.

#### **4.4. Situación actual de los asentamientos humanos de la zona seis de la ciudad de Guatemala**

“En la zona seis de la Ciudad de Guatemala existen actualmente 28 <sup>49</sup> asentamientos humanos, algunos de estos están conformados por mas de un sector, información proporcionada por la alcaldía auxiliar estima que todos se encuentran en áreas de riesgo, en la actualidad se esta trabajando el diagnostico de los niveles de riesgo con los comités únicos de barrio.

“Los asentamientos situados en la zona seis de la ciudad de Guatemala son los siguientes: 1) Jesús de la Buena Esperanza (cuatro sectores) situados a un costado del puente Belice carretera al atlántico; 2) El Bosquecito en la 23 avenida final y 16 calle Barrio San Antonio; 3) Anexo Los Ángeles (dos sectores) en 2 calle final y 23 avenida; 4) La Selvita en la 21 avenida B y 14 calle Barrio San Antonio; 5) Cipresales II ubicado

---

<sup>49</sup> Barreda. *Op Cit.* Pág 9.



en la 18 avenida B 24-58 proyecto cuatro guion tres;6) Proyecto Finca El Carmen a un costado del puente Belice carretera al atlántico; 7) Anexo Barrio San Antonio (Los Pósitos) en 16 calle final Barrio San Antonio; 8) Anexo San Juan de Dios (4 sectores) sobre la 22 avenida y 19 calle San Juan de Dios; 9) Santiago de los Caballeros en la 26 avenida final y 20 calle; 10) 19 de Mayo (4 sectores) sobre la 25 avenida final colonia la Reinita; 11) Prospero Penados del Barrio en la 12 avenida y 10 calle final el martinico; 12) Rio Jordán sobre le kilometro cuatro punto cinco antigua carretera a chinautla; 13) Luz de la mañana sobre el kilometro cuatro antigua carreta a Chinautla; 14) Renacer 25 de noviembre en la 12 avenida final y nueve calle colonia el martinico 2; 15) El Esfuerzo 94 ubicado en 13 avenida y 13 calle el Quintinal; 16) Nueva Jerusalén sobre la 21 avenida y 16 calle Nueva Jerusalén; 17) 30 de Junio ubicado en la 22 avenida y 10 calle zona 6; 18) Santiago apóstol situado en la 28 avenida final; 19) Divina Pastora (4 sectores) en la 23 calle colonia la Reinita; 20) Anexo El Carmen situado en 22 calle y 25 avenida final; 21) La Paz en primera calle y 27 avenida calzada José Milla y Vidaurre; 22) Anexo la Bomba ubicado en la 23 avenida final Barrio San Antonio; 23) La Fraternidad entre la primea y segunda calle y 16 avenida; 24) Joyita San Antonio en la 26 avenida final Barrio San Antonio; 25) Jazmín de la Vega en la colonia El Quintinal; 26) Joyita San Juan de Dios en la 19 calle final colonia San Juan de Dios; 27) Jardín San Antonio en la 25 avenida final Barrio San Antonio; 28) Asentamiento El Carmen a un costado del puente Belice carreta al atlántico.”<sup>50</sup>

Según estudio realizado en el año 2010, por la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda un aproximado de 7894 familias habitan en los asentamientos humanos de la

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* Pág. 14.



zona seis, esto quiere decir que si multiplicamos 7894 por cinco que es el aproximado de integrantes en la actualidad este número de habitantes se ha incrementado, ya que por varios factores, cada día más personas se ven obligadas a formar parte de estas agrupaciones, por lo que cada vez es más grande el riesgo que corren las familias que se integran a estos asentamientos sin tener un lugar digno y seguro para vivir, es por eso que se creó el Decreto número 9-20012 en donde establece que cada familia tiene derecho a una vivienda.

En el Artículo 253 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala asigna a las municipalidades como una de sus funciones específica atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción sin que en ella o en el otro cuerpo legal existe se defina que realmente quiere decir el termino y hasta donde se extiende el concepto para la aplicación del mismo.





## CONCLUSIONES

1. El Decreto Número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala fue ineficaz, porque establecía las medidas para ayudar y proteger a la población así como los problemas que existen en los asentamientos pero nada de lo estipulado en el decreto resulto eficaz debido a que era un decreto vigente pero no activo, es por eso que se creo el Decreto Número 9-2012 con disposiciones para proteger a quienes habitan en asentamientos.
2. Los asentamientos humanos precarios no son un fenómeno reciente en Guatemala estos han existido desde las épocas de la colonia, ya que son una expresión de la pobreza que ha sufrido la mayor parte de la población asentada en la metrópoli guatemalteca desde tiempo atrás, por lo que a partir de ello han surgido asentamientos precarios en donde un alto porcentaje de población que los habita, carece de la posesión legal del suelo que ocupa.
3. Algunas de las características actuales de los asentamientos como su expansión y generalización se han producido en las últimas décadas consecuencia de varios factores, como las migraciones campo-ciudad, la falta de empleo y oportunidades y del crecimiento urbano de la población.
4. El mercado legal de la tierra urbana, no es accesible a la población de menores ingresos económicos; en consecuencia estos sectores no tienen otra alternativa que



ocupar terrenos públicos y privados en forma ilegal o sentarse en lotes sin servicios y sobre terrenos inadecuados, producto de fraccionamientos privados.

5. La inseguridad sobre la propiedad del suelo tiene una alta incidencia en las condiciones de vida de la población, provocando que en la mayoría de los casos dificulte el mejoramiento de la vivienda, limitando la dotación de los servicios básicos, por consiguiente se obstaculiza el desarrollo del asentamiento.



## RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Infraestructura y vivienda debería de proponer e instruir a la población para que considere los lugares donde actualmente habitan y hacer saber de los riesgos que conlleva el habitar en asentamientos de los cuales son vulnerables a sufrir desastres por el lugar donde se encuentra ubicados así como de las carencias de los recursos necesarios para la subsistencia diaria.
2. El Estado de Guatemala debe considerar y reconocer la construcción de vivienda como un factor básico para impulsar el desarrollo económico, creando un ente único rector de la política de vivienda como el Ministerio de Vivienda, ya que varias instituciones hacen viviendas sin coordinación entre ellas.
3. El Congreso de la República de Guatemala tendría que velar por que la futura normatividad considere un desarrollo sustentable y seguro en un contexto en que el concepto de seguridad ya no se haga como una simple referencia a la defensa del territorio, sino también a la capacidad de un país que sea una nación segura para todos sus habitantes.
4. El Ministerio de Infraestructura y Vivienda tendrían que plantear un plan de traslado para los pobladores que acepten ser llevados a un lugar seguro y digno con servicios básicos y una localización cercana a fuentes trabajo y centros educativos.



5. Es necesario que El Instituto Nacional de Estadística realice nuevamente un Censo para poder establecer el actual estudio de los asentamientos humanos en todo el país, abordándolo desde la perspectiva de las condiciones de vida y las necesidades de los guatemaltecos que sufren al vivir en condiciones inadecuadas.



## BIBLIOGRAFÍA

BARREDA ESTRADA, José. **El ordenamiento territorial.**  
[www.post.muniguate.com.gt/download/las%viviendasdecaracater/homogenea#%archivo/pdf](http://www.post.muniguate.com.gt/download/las%viviendasdecaracater/homogenea#%archivo/pdf). (Consultado: 13 febrero de 2011).

CATAMBRONNE GUERRA, Fernando. **X Censo nacional de la población y de habitación.** Guatemala: Ed. DL, 2011

GALEANO, Mario Andres. **Fondo guatemalteco para la vivienda.** Guatemala: (s.e), 2014

GARCÍA TÓRTOLA, Saulo. **213 asentamientos de la ciudad de Guatemala cuentan con servicios básicos.** Guatemala: (s.d.), (s.f.).

GELLERT, Gisela. **Gestión de Riesgos en Centroamérica.** Guatemala: (s.e). 2003.

GONZALEZ MARINEZ, Ligia, Gloria de Alfaro. **Estudio cuantitativo de las áreas urbano marginales del área metropolitana de Guatemala.** Guatemala, Ed. Resus 1997.

HULSHOF, Karin, WESTHOF, Dirk. **Caracterización de las áreas precarias en la ciudad de Guatemala.** Guatemala, Ed. RIT. 1991.

LEMUS RUIZ, Milka, **Crecimiento histórico de la ciudad de Guatemala.** Guatemala: (s.e.), (s.f.).

MARQUÉZ PAIZ, Marta. **La situación de los asentamientos en le municipio de Guatemala.** Guatemala: (s.e.), (s.f.).



MENDOZA SÁENZ, Fernanda. **Sistemas de comunicación**  
<http://Sistemascomunic.wordpress.com/sistemas-de-counicacion/clarogt>,  
(consultado 7 de Julio de 2016).

MONTERROSO CAAL, Lisbeth. **Consejo de desarrollo urbano y rural.**  
<Http://farusacremoto.blogspot.com/2014/08/drenajes-sanitario-por-el-metodo>.  
(Consultado: 7 de julio de 2016).

MORAN MÉRIDA, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala.** Guatemala: Ed. Arte y Arte. 2010.

PEREIRA GONZÁLEZ, Cristina. **Construyendo los sueños de los guatemaltecos.** Guatemala: (s.e.), 2009.

PINEDA MUÑOZ, Carolina. **Facilitando el acceso a una vivienda digna y adecuada.** Guatemala: Ed. Imprenta Servitag. 2010.

RIVERA, Roberto. Estrategia de la política nacional de la vivienda.  
[www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas\\_publicas/vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20asentamiento%20Humanos.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas_publicas/vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20asentamiento%20Humanos.pdf) (consulta: 28 de Abril 2015).

SÁNCHEZ SUAREZ, Mariano. **Diario de Centro América, Guatemala.** (Consultado el 03 de enero del años 2008).

SARABIA, Ricardo. **Desarrollo de viviendas populares.** Guatemala, Ed. Graficas Joaquin Morales, 2010.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala 1986.**



**Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos**, Decreto 120-96, modificado por el Decreto 9-2012 del Congreso de la República.

**Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos**, Acuerdo Gubernativo 286-98 del Presidente de la República de Guatemala Álvaro Arzú Irigoyen.

**Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos**, Acuerdo Gubernativo 163-2004 Presidente de la República de Guatemala Óscar Berger Perdomo