
medio ambiente y desarrollo

Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco legal

Nora Clichevsky



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, agosto de 2006

Este documento fue preparado por la consultora Nora Clichevsky, en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322959-3

LC/L.2592-P

N° de venta: S.06.II.G.121

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Presentación	7
Bibliografía	11
Anexos	13
Anexo 1 Argentina. Marco legal.....	15
Anexo 2 Bolivia. Marco legal	17
Anexo 3 Brasil. Marco legal	19
Anexo 4 Chile. Marco legal	21
Anexo 5 Colombia. Marco legal	25
Anexo 6 Costa Rica. Marco legal	28
Anexo 7 Ecuador. Marco legal	30
Anexo 8 Guatemala. Marco legal	33
Anexo 9 México. Marco legal	37
Anexo 10 Nicaragua. Marco legal	41
Anexo 11 Paraguay. Marco legal	43
Anexo 12 Perú. Marco legal	48
Anexo 13 Uruguay. Marco legal.....	51
Anexo 14 Venezuela. Marco legal.....	54
Serie Medio ambiente y desarrollo:	
números publicados	57
Siglas	
AMG	Área Metropolitana de Guatemala, Guatemala
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda, Venezuela
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda, Paraguay
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental, Paraguay
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria, Paraguay
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Costa Rica

IPVU	Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo, Paraguay
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos, México
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUEC	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México
RPU	Registro Predial Urbano, Perú
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, México.
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo, Chile
SIRENARE	Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
UDEVIPO	Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular, Guatemala
ZEIS	Zonas de Especial Interés Social, Brasil

Resumen

Esta publicación forma parte de una investigación sobre el acceso al suelo urbano en la región realizada en el marco del Proyecto: “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones locales en América Latina y el Caribe”, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. El objetivo del proyecto ha sido la caracterización de la pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y la identificación de estrategias para el fortalecimiento de la acción de los gobiernos locales en esta materia.

La misma tiene por objetivo presentar los marcos legales en 14 países de la Región, –desde las Constituciones y los Códigos Civiles y en algunos casos, Penales, hasta las políticas de desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente– que han dado base o han posibilitado la realización de programas y proyectos específicos de regularización y políticas de prevención de la informalidad respecto al acceso al suelo de los pobres urbanos en América Latina y el Caribe. Dicha presentación se realiza a través de un cuadro por país, en los cuales se han colocado los más importantes instrumentos legales que se relacionan con la regularización de la informalidad y las políticas de prevención de la misma.

Presentación

Los marcos constitucionales

Históricamente, los países de la Región han definido la propiedad de la tierra como absoluta; ello se plasmó en las Constituciones que datan desde el inicio de las organizaciones nacionales, a mediados del siglo XIX. Durante el siglo pasado, varios países modifican, en parte este derecho absoluto, para otorgarle a la tierra una función social. Ello ha ocurrido en países como Bolivia, Colombia y Brasil. En otros países, la función social de la propiedad se ha colocado en sus Constituciones, pero sólo en un período, para luego ser derogada; esto ha ocurrido en Argentina en los años cincuenta y más recientemente en Perú.

La mayoría de los países analizados dan cuenta que los cambios constitucionales más importantes se han producido en los últimos 15 años; ellos han afianzado dicho concepto de función social de la propiedad¹ y han incluido aspectos fundamentales para posibilitar las políticas de regularización. Estos cambios se realizan en contextos de democratización (en relación a los gobiernos militares de décadas anteriores) y con procesos más o menos participativos, en los cuales el poder relativo de los distintos sectores sociales han sido determinantes (y se expresa, luego, en las políticas específicas de regularización y prevención). Sólo en Perú, las modificaciones significaron, en 1993, durante el gobierno del presidente Fujimori, justamente, quitar la función social de la propiedad de la misma –aunque no ha significado

¹ Aunque sin explicitar en la mayoría de los casos su significado.

limitaciones para implementar políticas masivas de regularización– (ver cuadros 1 a 14) .

En Brasil, la Constitución de 1988 incluyó el concepto de función social de la propiedad y se institucionalizó a nivel nacional la Regularización Dominial, a partir de la cual la mayoría de las Constituciones Estaduales, Leyes Orgánicas Municipales y Planes Directores realizados en los inicios de la década del noventa, colocaron explícitamente como un objetivo la regularización dominial. Dicha Constitución define el usucapión urbano, que contempla la adquisición del derecho de propiedad de quienes detentan la posesión de la tierra durante un lapso ininterrumpido de cinco años, sin haber oposición del propietario a dicha posesión.² Es de mencionar que estos cambios pudieron lograrse por la gran movilización por la Reforma Urbana y la recaudación de firmas para incluir la política urbana en la Constitución.

Conjuntamente con Brasil, Colombia es uno de los países de la Región, que posee los avances más importantes en materia constitucional; desde los años 30 del siglo pasado el derecho de propiedad sobre la tierra no es absoluto; los cambios introducidos en 1991 permiten implementar políticas específicas sobre reforma urbana y desarrollo territorial, e incluso se abrieron posibilidades como la de expropiar por la “vía administrativa” y, en situaciones excepcionales, sin indemnización. En Venezuela el régimen de propiedad está sometido a contribuciones, restricciones y obligaciones, en virtud de su función social con fines de utilidad o de interés general, lo cual se establece en diferentes instrumentos legales.

La Constitución Política de Ecuador de 1998 introduce importantes reformas sociales sobre el derecho de propiedad, garantizando este derecho en cualquiera de sus formas.³ Sólo por causa de utilidad pública o interés social el Estado puede expropiar de conformidad con la Ley. En tanto, el derecho de propiedad en el Código Civil se mantiene como un derecho individualista; no se han realizado reformas al mismo para que se articule y posea coherencia con la Carta Constitucional.

En otras realidades, como Argentina hubo cambios constitucionales, en 1994, pero no han significado avances sobre el acceso al suelo (la vivienda ya está colocada desde hace más de un siglo, pero no posee ninguna significación). La falta de interés de los constituyentes por la cuestión urbana en general y el acceso a la tierra, en particular, ha sido consecuencia del escaso peso que tiene en la sociedad argentina la problemática del acceso al suelo de los pobres urbanos; al contrario que en Brasil, la movilización social ha sido mínima para introducir cambios en relación al sistema de propiedad y la cuestión urbana. La Constitución de Chile de 1980 reafirma claramente la institución de la propiedad privada.

Los Códigos Civiles refuerzan, en la mayoría de los países, el derecho a la propiedad privada, y en algunos casos, se han modificado los Códigos Penales, para reforzar dicho derecho, imponiendo mayores penas por ocupación de propiedad ajena. Es el caso de Ecuador, donde se introdujeron reformas al Código Penal⁴ para sancionar expresamente con prisión a quienes atenten

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2374

