

Fortalecimiento de la política de formalización de la propiedad informal

A propósito de la Ley N° 29320, que modifica el Art. 21 de la Ley N° 28687

ANÁLISIS

MIGUEL
CAVERO
VELAOCHAGA



Abogado. Especialista en Formalización de la Propiedad Inmobiliaria Informal. Coordinador de Políticas Integrales del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (Cofopri - Banco Mundial)

El territorio nacional por tradición presenta una ocupación desordenada. Las llamadas “ocupaciones de hecho” se han dado en áreas públicas y privadas. Sin embargo, se debe diferenciar “la invasión” del “asentamiento informal”. La invasión es una ocupación de hecho en determinada área pública o privada, que es organizada y repentina, que generalmente es repelida por la fuerza pública a las pocas horas de haberse producido. El asentamiento informal es aquel que presenta un alto nivel de consolidación y, por tanto, la imposibilidad de revertir la situación física de la propiedad inmobiliaria al estado anterior a la ocupación, generando condiciones sociales particulares que obligan a una intervención excepcional por parte del Estado.

En el Perú, el mercado de tierras es injusto y no es inclusivo, nunca ha existido oferta de suelo urbanizado formal para la gente de menores recursos que ha poblado las grandes ciudades mediante la migración, esto ha facilitado la actividad de los “traficantes de terrenos”, que aprovechando la necesidad (demanda) de un terreno para fines de vivienda que tienen estas personas, pro-



pician de manera organizada la “industria” de las ocupaciones ilegales.

LEY N° 13517, DE 1961

Desde 1961, con la promulgación de la Ley N° 13517, durante el gobierno de Manuel Prado y Ugarteche, el Perú es visto como un país que aplica políticas curativas para atender el problema de la tenencia informal del suelo. La mayor parte de las críticas se han enfocado a la ausencia de políticas de Estado que sean integrales y multisectoriales, que aborden de manera eficiente el problema.

Por años, las competencias para la titulación de asentamientos informales han tenido “saltos” entre el Gobierno Central y los gobiernos locales. Se debe

recordar que hasta finales de 1995, las municipalidades entregaban los títulos de propiedad sin inscripción en el registro de la propiedad inmueble, lo que produjo duplicidades y superposiciones con derechos de terceros, que en algunos casos subsisten hasta la fecha.

Ante tales problemas, en 1996, el Estado decide crear Cofopri, como un organismo rector máximo para ejecutar una política de formalización de la propiedad inmobiliaria informal, cuyo producto final sería la entrega de un título de propiedad debidamente registrado, sobre la base de un estudio previo de antecedentes técnico legales, que consolide la seguridad jurídica del nuevo propietario, al tiempo de descartar situaciones que restarán legitimidad al título otorgado.

BENEFICIOS DE LA NUEVA LEY N° 29320

Es de conocimiento público que, desde 1996, con la creación de Cofopri, la política del Estado para la formalización de asentamientos informales que se aplica en nuestro país apunta a la regularización de asentamientos informales mediante la conversión de la posesión en propiedad plena, a través de la entrega de un título de propiedad debidamente registrado. Conforme a los aspectos conceptuales señalados en los antecedentes, se debe precisar que el objetivo central de la Ley N° 29320 es regularizar la situación de determinados “asentamientos informales” y no de las “invasiones”.

Consideramos que el debate acerca de la norma promulgada se está restringiendo a los aspectos constitucionales y

no se está rescatando parte importante de su contenido. Al respecto, se debe señalar que es la Ley N° 28687, del año 2006, la que establece el 31-12-2004 como fecha límite para reconocer asentamientos informales.

En consecuencia, La Ley N° 29320 no está modificando la política del Estado para la formalización de asentamientos informales que se viene aplicando desde 1996, por el contrario, la está fortaleciendo. A la vez, la ley promulgada está ratificando el plazo de reconocimiento previsto en la citada Ley N° 28687 del año 2006 y, de manera expresa, está estipulando que en ningún caso se ejecutarán procesos de expropiación y/o formalización de terrenos ocupados con posterioridad al 31-12-2004. Es decir, contrario a lo que se viene diciendo.

Es más, la Ley N° 29320 prohíbe las “amnistías” para regularizar las ocupaciones ilegales ocurridas con posterioridad al 31-12-2004, poniendo fin a una política “clientelista” aplicada por años, que restaba credibilidad a los Programas de Formalización de la Propiedad Inmobiliaria Informal ejecutados en el Perú durante los últimos años, en particular aquellos financiados por el Banco Mundial (organismo que ya había expresado su preocupación respecto a las “amnistías” producidas en el país), e impulsando una política de Estado que busca la formalización de la propiedad informal mediante la titulación, pero que, también, impone reglas claras para desincentivar las ocupaciones informales, contribuyendo a la sostenibilidad de las políticas sociales y a la gobernabilidad. ♦