

**XVI JORNADA DEL NOTARIADO NOVEL DEL CONO SUR Y
XXV ENCUENTRO NACIONAL DEL NOTARIADO NOVEL**

Ciudad de Mendoza, Provincia de Mendoza, 23, 24 y 25 de Octubre de 2014.

TEMA II:

Acceso a la vivienda y titulación masiva

Seudónimo: Benjamín.

Escs. Iannina Gamarra, Natalí Bustelo, Nicolás García y Diego Fuentes

Dr. Esc. Gustavo Echavarría Trabadelo (Coordinador Nacional – Uruguay)



50 años | 1964 | *Biblioteca "Prof. Esc. Julio R. Bardallo"*
2014 | *Asociación de Escribanos del Uruguay*



ASOCIACIÓN DE
ESCRIBANOS DEL URUGUAY

Sumario:

- I. Derecho de propiedad en el Código Civil Uruguayo y su evolución.
- II. Derecho de acceso a la vivienda:
 - 1.- Marco normativo.
 - 2.- Derecho humano a una vivienda adecuada o decorosa.
Planes del Estado para su logro.
 - 3.- Ley 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.
 - 4.- Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).
 - 5.- Ley 18.929: "PLAN JUNTOS".
- III. Titulación masiva. Desafío notarial.
- IV. Conclusiones

I. DERECHO DE PROPIEDAD EN EL CÓDIGO CIVIL URUGUAYO

Nuestro Código Civil, que data del año 1868, está construido sobre dos grandes paradigmas o arquetipos: 1) la *familia legítima*, modelo a partir de la cual surgen las demás tipologías familiares (natural, adoptiva, etc.), y 2) la *propiedad privada*, de modo tal que las demás formas de propiedad que conocemos aparecen como regímenes excepcionales de aquélla.

Para el Derecho Civil el «Derecho de Propiedad» o «Dominio» es el derecho real más amplio que puede tenerse sobre un bien, con amplios poderes de administración, disposición y afectación. La propiedad privada tiene los siguientes caracteres: a) el *Ius Utendi*: esto es las facultades de *utilizar* la cosa, atendiendo así al destino que cada uno le puede dar a su propiedad, b) el *Ius Fruendi*: facultad de *percibir los frutos* civiles y/o naturales de la cosa, c) el *Ius Abutendi*: derecho de abusar o *derecho de disposición*, que conlleva hasta la facultad de destruir la cosa, d) *garantía ilimitada* de las obligaciones del titular: conforme lo dispuesto por el artículo 2372 del código "todos los bienes del deudor son garantía de sus acreedores". Así surgen las garantías reales tradicionales (prenda e hipoteca), las garantías modernas (prenda sin desplazamiento) y las garantías singulares (leasing o la propiedad fiduciaria), e) *identidad plena entre el titular y el beneficiario*, f) se concibe a *perpetuidad* y se trasmite de igual forma, y g) no se pierde por el no uso.

La idea de propiedad privada sustentada por nuestro Código Civil sólo tiene en cuenta el interés del sujeto propietario (*propiedad singular*), prescindiendo del interés de los demás y del interés de la comunidad.

En el Siglo XX la legislación uruguaya busca socializar ese concepto de propiedad privada singular que hasta ahora regulaba el Código Civil, dando así una mayor relevancia a los fines de la colectividad, desarrollándose la idea de que, como contraposición a aquél derecho singular e ilimitado que antes expusimos, existen limitaciones a ese derecho de propiedad, cuyo justificativo es el interés colectivo.

Surge así la propiedad territorial que se presenta como un derecho coexistente con muchos otros derechos y potestades coincidentes en un mismo espacio físico: 1) la propiedad privada de los predios, 2) la soberanía del Estado y su potestad de ordenar el territorio, 3) los derechos de la comunidad a preservar el Medio Ambiente, y 4) el derecho de los habitantes de "*gozar de una vivienda decorosa*".

La idea entonces, es que sobre un mismo espacio pueden coexistir otros valores distintos que no corresponden al propietario y en virtud de ello, el derecho de éste no puede ser irrestricto. Incluso sobre el mismo espacio también pueden aparecer, por ejemplo, aportes de distintas personas públicas o privadas que bien podrían generar un enriquecimiento injusto de aquél en detrimento de éstas.

Todo ello lleva a la investigación y generación de nuevas propuestas tendientes a mejorar la calidad de las políticas sociales, desarrollando programas a tales efectos.

II. DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA

1.- Marco normativo.

En nuestro país diferentes disposiciones se han ocupado del Derecho de Acceso a la Vivienda, a saber:

- ✓ Nuestra **Constitución** de 1967 en su artículo 45 establece como derecho humano el derecho a gozar (véase que no habla de "propiedad" sino de "gozar") de una vivienda decorosa, debiendo la ley asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados a tal fin. Por su parte, el artículo 46 dispone que es obligación del Estado, el dar asilo a indigentes y personas carentes de recursos suficientes, que estén imposibilitados para el trabajo.
- ✓ El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** del cual Uruguay es Estado parte, consagra el derecho a la vivienda como componente de una vida digna y la obligación de los Estados firmantes de velar por la efectiva realización de los DESC de sus habitantes y adoptar una legislación nacional adecuada a tales fines.
- ✓ Ley **13.640** de 26.12.1967 que crea MEVIR (Movimiento pro erradicación de la vivienda rural);
- ✓ Ley **13.728** de 17.12.1968, conocida como Ley Nacional de Viviendas, que estructura el Plan Nacional de Viviendas y crea la Dirección nacional de Viviendas (Dinavi), poniendo en manos del Banco Hipotecario del Uruguay la

financiación de viviendas;

- ✓ Decreto-Ley **14.219** de 24.06.1974, que regula los Arrendamientos urbanos, estableciendo beneficios tanto para los propietarios como para los arrendatarios;
- ✓ Decreto-Ley **14.261** de 03.09.1974, que flexibiliza el régimen para incorporar unidades a Propiedad Horizontal, estableciendo además en su Capítulo III) un régimen especial para la construcción de inmuebles en régimen de propiedad horizontal con préstamos del Banco Hipotecario del Uruguay;
- ✓ Ley **16.112** de 30.05.1990, crea el Sistema integrado de acceso a la vivienda (SIAV), permitiendo el acceso a la vivienda atendiendo a los ingresos del núcleo familiar mediante subsidios totales otorgados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.), subsidios parciales (M.V.O.T.M.A. y B.H.U) y créditos hipotecarios (con B.H.U.);
- ✓ Ley **16.237** de 02.01.1992, que crea los Núcleos Básicos Evolutivos: viviendas mínimas para los sectores más carenciados;
- ✓ Ley **18.125** de 27.04.2007 que modifica carta orgánica Banco Hipotecario del Uruguay, crea la Agencia Nacional de Vivienda como servicio descentralizado del Estado, cuyos cometidos fundamentales son: formular y ejecutar programas de vivienda, convenir la ejecución de obras y constituir fondos de inversión;
- ✓ Ley **18.308** del 18.06.2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible;
- ✓ Ley **18.795** de fecha 10.08.2011 que promueve a las Viviendas de Interés Social;
- ✓ Ley **18.829** que crea el Plan Nacional de Integración Socio habitacional “**Plan Juntos**”;
- ✓ Ley **18.786** del 19.07.2011 sobre la implementación de contratos de participación pública-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos;
- ✓ Leyes **18.407, 18.705 y 19.181** regulación general del sistema cooperativo.

2.- Derecho humano a una vivienda adecuada o decorosa.

Planes del Estado para su logro.

Qué debemos entender por *derecho humano a una vivienda adecuada o decorosa*?. El concepto va mas allá del poseer una vivienda material, esto es contar con un techo y cuatro paredes. Significa el derecho de acceder a un hogar, a mantenerlo, en un entorno social o comunitario estable, que permita a sus habitantes vivir en paz y con dignidad. No basta con una vivienda con calidades mínimas de infraestructura, sino además que la misma no se encuentre aislada, esto es ubicada en un contexto con disponibilidad de servicios tales como el agua potable, el saneamiento, servicio de luz, etc. e infraestructura (v.g. comercios, servicios de salud, institutos de enseñanza, etc.) y que por sobre todas las cosas cuente con gastos soportables. Asimismo todo ello debe permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, mediante el empleo de materiales adecuados y una distribución espacial que permita la realización de costumbres y actividades según la organización social de sus habitantes.

También resulta necesario que la persona que accede y permanece en esa vivienda sienta la seguridad de poder permanecer en ese lugar sin que nadie venga a cuestionarle su derecho (v.g. desalojo), lo cual implica asimismo la existencia de un marco jurídico adecuado que deberá incluir temas como la propiedad, el uso y goce, etc.

Todo ello conlleva la necesidad del Estado de hacer planes de vivienda con la participación de los usuarios.

En nuestro país surgió el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2015 del M.V.O.T.M.A. y la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en el año 2008 y su decreto reglamentario N°35/2009 que otorgan instrumentos para poder hacer un reparto de cargas y beneficios, generando instrumentos para regular el derecho de propiedad del suelo razonablemente, conforme a las necesidades actuales.

3.- Ley 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.

Esta ley surge como respuesta a los problemas que en ese momento vienen ocurriendo en nuestro país, tales como la creciente urbanización, la segregación residencial y sus efectos nocivos, la informalidad en la construcción, las ocupaciones irregulares con altas carencias habitacionales y el crecimiento desordenado de ciudades hacia zonas no urbanizadas.

A partir de su promulgación, el goce de los inmuebles por el propietario deja de ser libre y solo será legítimo el "uso normal" de acuerdo con su situación, con la legislación y la exigencia de autorizaciones administrativas. Los llamados "deberes territoriales" que establece esta ley son condiciones que impiden el ejercicio del poder de goce por parte del propietario y el hecho de que las autorizaciones deban ser previas, impiden totalmente el goce hasta tanto se concedan. Esta ley, en cierta forma, vacía el derecho de propiedad de la totalidad del derecho de goce, en tanto da predominio al deber sobre el poder del propietario, haciendo una fuerte valoración del interés colectivo que no concuerda con el modelo que hasta ahora mantenía nuestro Código Civil.

Prevé a texto expreso (artículo 27) que la propiedad territorial (refiere al terreno, las construcciones e instalaciones existentes en él) es una propiedad "vinculada" al destino que se le asigne por los llamados instrumentos territoriales. Qué significa esto? Que el propietario no es libre de fijar o cambiar su destino, sino que su interés está limitado al interés de otros sujetos o de la comunidad en la que habita. Hasta la aparición de esta Ley veíamos este tipo de propiedad vinculada en forma aislada, por ejemplo en la Ley de constitución del Bien de Familia (en interés del titular y del/los beneficiario/s) o en las Leyes del régimen de Propiedad Horizontal (donde el destino de las unidades resulta limitado por las habilitaciones municipales y por el reglamento de copropiedad).

En el artículo 2º declara de interés general:

a) *el ordenamiento del territorio*, el cual define (en el artículo 3) como un conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad: mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Define al ordenamiento territorial como una función pública y

cometido esencial del Estado, estableciendo que sus disposiciones son de orden público.

b) *las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción.*

Dicho **Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** comprende: a) la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación, b) el establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales, c) la identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales, d) la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos, e) la definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos, f) la previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes, g) el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio, h) la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial, e i) la promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

Los **Principios rectores del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** son: a) la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial, b) la coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social, c) la descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio, d) la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, d) la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados, e) la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio, f) la

conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes, g) el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural, h) la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado, i) la tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos, j) la prevención de los conflictos con incidencia territorial, y k) el carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.

Se establece además un marco regulatorio de los **derechos territoriales de las personas**, en tanto el artículo 6 dispone que: a) Toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, en el marco de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República. b) Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. c) Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas. d) Toda persona tendrá derecho al acceso a la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas. e) Toda persona tiene derecho al uso común y general de las redes viales, circulaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo - todas ellas públicas- y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes, garantizándolo a aquellas personas con capacidades diferentes.

Como contrapartida de lo antes expuesto, los artículos 7 y 37 agregan a los derechos, los **deberes territoriales** de las personas, como por ejemplo el deber de respetar las disposiciones del ordenamiento territorial, colaborar con el ejercicio

racional de sus derechos, proteger el medio ambiente, recursos naturales y patrimonio cultural, los espacios públicos y bienes públicos territoriales, el deber de usar y no destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial, el deber de cuidar, vigilar y proteger el inmueble y el deber de rehabilitar y restituir. Véase que este deber de cuidar, por ejemplo, no es más que una consecuencia del deber que el propietario tiene como "guardador" de la cosa. De esta forma, el propietario que dejó su predio expedito y es ocupado por terceros que causan un perjuicio a los vecinos o a la comunidad, debe responder de esos daños causados por su negligencia en iniciar y/o seguir las acciones necesarias para recuperar el predio.

Otra novedad incorporada por esta ley es la **prescripción adquisitiva abreviada** establecida en el artículo 65 que dispone: *"Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo de prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio ... Cuando el predio sea parte de un inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente ... "*

Hasta el advenimiento de esta ley, nuestro Código Civil trata la prescripción adquisitiva como un modo de adquirir el dominio, causada en la posesión, bajo la forma de la usucapión ordinaria, conocida como "prescripción treintenaria", esto es por un lapso de 30 años para el caso de inmuebles, relacionada con la extinción de las acciones reales, esto es como una prescripción adquisitiva con un fundamento de origen extintivo.

Esta prescripción tiene como finalidad regularizar la situación de ocupantes irregulares en predios privados, abarcando tanto a situaciones individuales como a otras de carácter colectivo, en tanto establece que cuando el predio sea parte de un

inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente por todos los poseedores.

La calidad de poseedor requerida para que opere este tipo de prescripción adquisitiva es diferente a la exigida por el Código Civil, en tanto no se utilizan los mismos términos del artículo 1196 de dicho código en cuanto a los requisitos necesarios para que opere la misma. En la nueva ley la posesión debe ser "*ininterrumpida*" (conlleva la calidad de continua) y "*con ánimo de dueño*" (esto es en concepto de propietario), "*pública*" y "*no resistida por el propietario*".

Asimismo establece las cualidades de las personas que podrán beneficiarse con tal instituto, estableciendo que se encuentran legitimados para promover esta prescripción y ser beneficiados por ella, aquellas personas "*cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza*", a diferencia de nuestro Código Civil que exigía como única actitud personal la buena o mala fe. También el poseedor "*no puede ser propietario de otros inmuebles*" y agrega que el bien ocupado debe estar "*destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar*". Por otra parte establece un límite en cuanto a la superficie o espacio a prescribir: no podrá adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios en superficies que excedan las necesarias para cumplir con el fin habitacional básico. O sea que aparece aquí cuál es el interés a proteger: lo que se necesita para vivienda, descartando la adquisición de aquéllas superficies que no se necesitan. No se tiene en cuenta lo que se posee sino lo que se necesita para vivienda, sin perjuicio de las superficies que dispongan los planes de ordenamiento territorial como necesarias para cumplir las necesidades básicas.

En lo referente al plazo exigido para este tipo de prescripción adquisitiva es de cinco años y el cómputo del mismo debe realizarse a partir de la vigencia de la ley (promulgada el 18.06.2008), evitando de esta forma que el propietario se vea imposibilitado de ejercitar su derecho de manera tal de evitar que este tipo de prescripción prospere.

Para finalizar el estudio de las nuevas variantes introducidas por esta disposición al régimen que hasta ahora establecía el Código Civil, haremos referencia al **derecho de preferencia** establecido por el artículo 66 de la Ley 18.308. Esta disposición expresa que: "*El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de*

ordenamiento territorial ...". Establece un derecho de preferencia a favor de los Gobiernos Departamentales, en la adquisición de inmuebles cuando los propietarios proyecten enajenarlos a título oneroso. Si bien la mayoría de los municipios no cuentan con disposiciones de ordenamiento territorial y han renunciado al derecho de preferencia que les otorga la ley, no debemos perder de vista que se encuentran considerando el interés general se encuentran amparados legislativamente para adquirir inmuebles en tales situaciones. Algunos municipios han tomado resoluciones de carácter genérico estableciendo que no harán uso de tal derecho de preferencia, mientras otros lo hacen caso a caso expidiendo constancias al efecto.

4.- Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

Se trata de un programa que surge a partir de un préstamo otorgado al gobierno nacional por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 30 de julio de 1999. Se ha definido como un programa de obras de infraestructura con trabajo social, un programa de "HABITAT".

Desde el año 2008 el PIAI ejecuta fondos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la finalidad de mejorar la calidad de vida de personas que habitan asentamientos irregulares y áreas urbanas precarizadas. El PIAI cuenta con una Unidad Coordinadora (UCP) que orienta y supervisa a los organismos coejecutores del Programa en la ejecución de los proyectos: Intendencias Departamentales, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Ministerio de Transporte y Obras Públicas, efectuando también tareas de monitoreo y prevención.

El objetivo de este Programa es mejorar la calidad de vida de quienes viven en asentamientos irregulares y promover su integración física y social a su entorno urbano. Para ello se requiere la elaboración de diagnósticos y de proyectos participativos en relación al hábitat y la realización de obras de infraestructura con intervención de la población organizada, debidamente asesorada por técnicos.

También se cumplen funciones de monitoreo y prevención, evitando el crecimiento de los asentamientos existentes y previniendo la formación de nuevos asentamientos.

Si bien el 90% de los asentamientos se ubican en la zona metropolitana de Montevideo, el PIAI desarrolla acciones también en el interior del país.

Entre las acciones que desarrolla en los barrios irregulares se encuentra el acondicionamiento, ampliación y construcción de redes de abastecimiento de agua potable con conexiones domiciliarias y conexiones a las redes existentes. También la construcción de tanques, el alcantarillado sanitario y la construcción de soluciones individuales o colectivas de tratamiento de aguas servidas, estaciones de bombeo, líneas de impulsión o plantas de tratamiento de efluentes y afines, entre otros.

Asimismo se tiende a la protección y/o recuperación ambiental, implementación de metodologías de trabajo con recicladores, actividades de participación comunitaria para el manejo ambiental y actividades de educación ambiental.

Además, se busca la regularización de la propiedad para lo cual se brinda asistencia técnica y jurídica para el traspaso de la propiedad de las tierras en los asentamientos, incluyendo, honorarios profesionales y otras actividades asociadas para otorgar títulos de propiedad a las familias residentes. El compromiso con el BID para el otorgamiento de estos préstamos es que el Estado uruguayo debe transferir la "propiedad" de dichos inmuebles a los beneficiarios del programa. La regularización de la propiedad conlleva el darle a los beneficiarios seguridad en la tenencia del lote o vivienda, reconociéndole derechos adquiridos en el mismo. Por otra parte conlleva el control de la movilidad de los beneficiarios mientras se desarrolla el proceso de regularización del barrio, culminando con la transferencia de la propiedad a su favor.

Para ello existe una normativa del programa en relación a la regularización de la propiedad, la cual consiste en:

1. Un *Reglamento Operativo*: el cual contiene las normas que regirán el Programa, vigente desde el primer desembolso del financiamiento por parte del BID.
2. *Convenios de Participación*: esto es la suscripción de convenios marcos entre los coejecutores del Programa: MVOTMA, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Municipios, que requieren de la aprobación previa por parte del BID para su suscripción.
3. *Convenios de Adhesión*: convenios suscritos entre los coejecutores y las familias participantes del Programa. Éstos obligan únicamente a la administración con aquellos residentes que lo suscriben, surgiendo de ellos obligaciones y derechos en relación a la transferencia de la propiedad (v.g.

obligación de transferir la propiedad a título gratuito - "donación modal" - , con la obligación de los beneficiarios a no transferir los derechos adquiridos a favor de terceros por un término mínimo de 10 años, obligación que queda también estipulada en las respectivas escrituras traslativas del dominio, salvo autorización expresa que lo habilite en casos debidamente justificados) o la ocupación a título de "precario" (préstamo de uso a título gratuito) mientras no se proceda a la adjudicación de los mismos en régimen de propiedad.

A modo de ejemplo, en la ciudad de Salto, se realojó un asentamiento irregular por parte de la Intendencia Departamental de Salto (quien aportaba materiales) y el PIAI (quien generaba la infraestructura y proporcionaba los técnicos necesarios). Se organizó un colectivo de personas que adoptaron un sistema cooperativo. Se los realojó en un terreno público contiguo al que originariamente se encontraba el asentamiento, confeccionándose una lista de personas beneficiarias del programa. Se organizó el grupo familiar y asimismo se efectuó un trabajo comunitario con asistentes sociales a los efectos de ir solucionando conflictos que iban surgiendo a medida que el proyecto avanzaba. También se les exigió horas talleres (con juegos) en donde los propios beneficiarios (en su mayoría hurgadores) elaboraron un reglamento de convivencia. También se consiguió otro terreno contiguo para que en él se mantuvieran los caballos, carros y se realizara la clasificación de la basura, evitando así que todo ello se concentrara en las zonas destinadas a viviendas.

5.- Ley 18.929: "PLAN JUNTOS".

El artículo 1 de esta ley declara la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema, como consecuencia del deterioro socioeconómico y de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno. Tiene como fundamentos legislativos básicos los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República referidos supra.

Los objetivos del Plan Juntos son: a) Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación, b) Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la

implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas, c) Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales, d) Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados y e) Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, a fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos.

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación, el Plan atenderá aquella población que se encuentre en situación de **extrema pobreza**, con **precariedad socio-habitacional**.

El Decreto Reglamentario 482/2011 en su artículo 10 confiere a la Unidad Operativa Central la determinación de cuando se configura la situación de **extrema pobreza** considerando los índices de carencias críticas utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social y el artículo 11 define expresamente cuando estamos ante una situación de **precariedad socio-habitacional**: *Un núcleo familiar está en situación de precariedad socio-habitacional cuando la vivienda que habita presenta al menos alguna de las siguientes características, entre otras:*

- *construida con materiales de mala calidad en las paredes, techos, pisos*
- *Que tengan un sistema de evacuación en malas condiciones, sin baño, entubado a arroyo, río y otros*
- *Que la conexión de agua sea a través de cañerías que se encuentren fuera de la vivienda*
- *Que los habitantes estén en condiciones de hacinamiento*
- *Que los muros se encuentren agrietados, exista o no peligro de derrumbe de la vivienda*
- *Que la vivienda sea inundable*
- *Que no tenga lugar para cocinar*
- *Y en general, que presente cualquier otra característica o patología constructiva que pueda constituir un riesgo para la salud de los miembros de la misma.*

En todo momento, la normativa refiere a **núcleos familiares** y tanto la ley como el decreto reglamentario coinciden en la definición: *grupo de personas*

vinculados o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo, cualquiera sea su vínculo jurídico con el inmueble donde habitan.

Los derechos que la presente ley confiere a los núcleos familiares participantes, se entiende que alcanzan por igual a todos sus integrantes (artículo 10 de la Ley y artículo 8 del Decreto Reglamentario). La voluntad del núcleo familiar coincidirá con la manifestación de voluntad de la mayoría de los integrantes del mismo, lo cual se documentará en "acuerdos particulares" (artículo 22). Estos acuerdos particulares se suscribirán PREVIO A COMENZAR LAS OBRAS y contendrán:

1. quienes son los integrantes con derecho a beneficios del plan,
2. como anexos contendrá: declaración jurada de ingresos, ficha social con datos de todos los integrantes del núcleo familiar que serán incluidos en el Registro Único de Participantes del Plan (RUPP), planos de la obra, memoria descriptiva
3. quien es el representante del núcleo frente a la Unidad
4. cantidad de horas a realizar
5. la decisión del núcleo familiar sobre la futura titularidad del inmueble

En lo que refiere a la adjudicación de las viviendas, la Unidad Operativa Central adjudicará a los integrantes de los núcleos familiares la propiedad de las viviendas construidas, reparadas o recicladas en inmuebles del Estado. A tales efectos, se faculta al Poder Ejecutivo para que, a través de la Unidad Operativa Central, enajene a título gratuito bienes inmuebles propiedad del Estado a favor de todos los integrantes de los núcleos familiares participantes que se encuentren debidamente inscriptos en el registro (artículo 26 del Decreto Reglamentario).

Dicha enajenación se realizará mediante donaciones modales y serán adquiridas en régimen de copropiedad, propiedad horizontal, cooperativas o propiedad individual. Se prevé en el artículo 23 del Decreto, que mientras se implementa la intervención de todo el barrio y hasta tanto no se transfiera la propiedad, se podrá otorgar a los integrantes la mera tenencia y el uso (comodato) que no podrá ser cedido.

Asimismo la Ley crea un vínculo de indisponibilidad de los inmuebles en los que intervenga el Plan Juntos, estableciendo que no podrán ser embargados, cedidos, dados en arrendamiento, enajenados, hipotecados, gravados ni constituir sobre los mismos derechos reales menores a favor de terceros, por el plazo de diez años desde la inscripción en el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria; salvo autorización previa y expresa de la Unidad Operativa Central.

Cuando la Unidad Operativa Central adjudique la propiedad de viviendas, el escribano actuante deberá dejar constancia, en la escritura respectiva, de la inhibición dispuesta en el inciso primero.

Los actos y contratos realizados por los integrantes del núcleo familiar participante en contravención de lo dispuesto en el presente artículo serán *absolutamente nulos*.

Autorizada la venta dentro del plazo de indisponibilidad, la Unidad Operativa Central tendrá preferencia para adquirir dicho inmueble descontando los reintegros que correspondan de acuerdo con el artículo siguiente y el núcleo familiar participante deberá reintegrar el valor del terreno adjudicado por ésta y el de las mejoras efectuadas, descontando el de su mano de obra aporta conforme al artículo 27.

El Decreto Reglamentario también ha dado solución para aquéllos casos en que ocurre la disolución del núcleo familiar adjudicatario de la vivienda, estableciendo que quien conserve la tenencia de los menores o incapaces tendrá preferencia en el uso y goce del bien. En caso de discrepancias la Comisión Directiva del Plan Juntos resolverá quién continuará con el uso y goce de la vivienda.

Por último, la Ley en su artículo 29 declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles que se requieran para la ejecución del Plan Juntos, estableciendo el procedimiento a seguir en el artículo 30. Asimismo determina cuál es la cartera de inmuebles que serán destinados a Vivienda de Interés Social, estableciendo en su artículo 32 que quedan comprendidos en el artículo 400 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, los bienes inmuebles pertenecientes al dominio público o privado del Estado, entes autónomos, servicios descentralizados o gobiernos departamentales que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

A) En los mismos se encuentren ubicados los asentamientos irregulares en que intervenga el Plan Juntos.

B) Resulten necesarios para el realojo de dichos asentamientos.

C) Hayan permanecido como terrenos baldíos en los últimos 10 años previos a la promulgación de la presente ley.

Dichos inmuebles pasarán a integrar la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social creada por el artículo 367 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008.

Igual destino se dará a los bienes inmuebles que se donen o leguen al Plan Juntos, los que se adquieran con recursos del Fondo Nacional del Plan o se expropien para la ejecución del Plan Juntos. Dichos bienes inmuebles se destinarán exclusivamente a la ejecución del Plan Juntos.

III. TITULACIÓN MASIVA

Un tema no menor a considerar en estos casos es el lograr que esos núcleos familiares en condición de vulnerabilidad, quienes se asentaron de manera irregular en terrenos de propiedad el Estado, municipio o incluso de particulares, asuman el valor de la documentación que permita la legalización del terreno y la titulación del predio.

La Declaración Americana de Derechos del Hombre establece en su artículo 23, que toda persona tiene **derecho a una propiedad privada** y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 17 dispone en igual sentido que el **acceso a la titulación** debe dotar a los títulos no solamente de seguridad jurídica estática, sino también dinámica, privilegiando al adquirente del derecho, a la seguridad del tráfico jurídico y a la libre circulación de los mismos lo cual redundará en beneficio del conjunto de la sociedad.

Habitualmente, nos encontramos con distintas situaciones de hecho en la que se encuentran los ocupantes en relación al predio, las cuales desde el punto de vista jurídico podemos encuadrarlas: 1) mayoritariamente en las figuras de poseedores y comodatarios precarios (quien tiene la posesión de una cosa [*corpus*] más el ánimo de dueño [*animus*] y quien detenta la mera tenencia por mera tolerancia del dueño respectivamente) y 2) minoritariamente en las figuras de comodatarios y arrendatarios (préstamo de uso sin contraprestación alguna y uso y goce de la cosa teniendo como contraprestación el pago de un precio también respectivamente). Todas estas situaciones conllevan una inseguridad jurídica en tanto la población desconoce sus derechos y obligaciones, generando convivencias inestables que favorecen la movilidad de los habitantes, generando traspasos, cesiones de derechos, etcétera, incluso muchas veces sin documentación alguna.

Para ello resulta necesario que el Estado - previo al comienzo de regularización - reconozca a los residentes un derecho adquirido y un compromiso de su parte de no entablar acciones para recuperar esos inmuebles. Nuestra

legislación tiene una figura jurídica que resulta suficiente para esta finalidad: **contrato de comodato**, esto es la entrega de la *mera tenencia* de una cosa y su *uso* con la obligación de restituir en el mismo estado (obligación de conservar), sin contraprestación alguna (gratuidad). La suscripción de estos comodatos implica un compromiso de ambas partes generador de una base de certeza (*Seguridad en la tenencia*) que permite a las familias afincarse con estabilidad y tranquilidad; hasta la consecución del título de propiedad final.

Todo ello conlleva a que esas personas experimenten un sentido de pertenencia y el logro de poseer un título de propiedad refuerza ese sentimiento, repercutiendo favorablemente en el entorno inmediato, en tanto aparece la necesidad de mejorar el entorno propio y el del barrio.

La *titulación* permite a los ciudadanos no solo sentir ese derecho de propiedad sino también a darlo en garantía a instituciones bancarias, conseguir créditos para mejorar sus condiciones de vida, etc.

Por otro lado, no sólo es necesario contar con propiedades tituladas y registradas; es necesario también que los predios sean adecuadamente titulados y que los datos consignados en el documento y en el registro correspondan a la realidad.

Y es justamente acá donde aparece la figura del **notario** como **persona idónea para dotar de seguridad jurídica a estas situaciones**, colaborando como conecedor de la técnica y forma jurídica e investido por el Estado de la Fe Pública.

La Ley Orgánica Notarial uruguaya define al Escribano Público en su artículo 1, estableciendo que *es la persona habilitada por la autoridad competente para redactar, extender y autorizar bajo su fe y firma, todos los actos y contratos que deben celebrarse con su intervención entre los particulares y entre éstos y toda clase de personas jurídicas.*

Aquí se destaca la **FE PÚBLICA** notarial, instrumento que es esencia de nuestra profesión en tanto confiere autenticidad a los documentos públicos emanados del Escribano, favoreciendo la paz social.

Hoy el mundo globalizado en que vivimos hace que las contrataciones sean cada vez más complejas, en que todo deba realizarse en forma rápida y sin mayores controles de legalidad; y es aquí donde la figura del notario se hace imperiosa, dando seguridad jurídica preventiva a los actos en tanto son realizados por un tercero imparcial, elegido por la sociedad para con su intervención objetiva y técnica,

dar confianza y contribuir a la paz y justicia social evitando litigios. Es el profesional llamado para acotar la brecha entre los más poderosos y los más débiles en la contratación como garante y promotor de una mayor justicia social. El documento notarial, hoy más que nunca, contribuye al desarrollo social.

No es otra cosa que la responsabilidad social del Escribano quien, mediante su asesoramiento, mediación e interpretación adecuada de la voluntad de los requirentes, se convierte en garante de sus derechos.

Se establecen así lazos de cooperación en desarrollo de políticas sociales activas, instrumentando propuestas claras y precisas de cómo brindar certeza y seguridad jurídica preventiva a los derechos de los ciudadanos.

El **gran desafío del notariado** como profesional del derecho, es emplear los conocimientos técnicos de que está dotado para determinar la propiedad de esas viviendas, la legitimidad a poseerlas y a qué título, contribuyendo así a que los más desposeídos, que ocupan tierras fiscales o privadas por no poder acceder a una vivienda, sean incluidos al mercado, transformando ese capital muerto en un capital activo. No es tarea fácil ya que estamos ante la presencia de grupos humanos marginados de la sociedad por razones de índole económica o socio-culturales. Resulta prioritario educarlos, explicándoles de manera clara y sencilla cuáles son sus derechos, cuáles sus obligaciones, y lograr que se involucren en los diferentes programas dando así un salto hacia una vida más digna. Y todo ello mediante el apoyo de equipos multidisciplinarios y actividades organizadas por los propios grupos asentados. Los grupos humanos involucrados podrán así tomar conciencia y aceptar el valor de las formalidades a realizar por el Escribano, aceptando así las obligaciones que implican dicha regularización. La tarea del notario les reportará un beneficio ya que el título que se les otorgará tiene un valor de documento público y por ello será inatacable y le permitirá negociar el bien objeto del mismo.

El Notario entonces contribuye a la paz social con su labor de asesoramiento, pero también a través del control de la legalidad y la legitimidad de los actos, buscando siempre lo mejor para las partes involucradas, logrando determinar el objeto sobre el cual se adjudicarán los derechos. Como valor agregado a lo antes dicho, evita la existencia de litigios. **Por todo ello debe ser la cabeza del sistema de titulación masiva de la propiedad irregular existente en nuestro país.**

Nuestra legislación ha reconocido siempre la necesidad del documento público notarial en varios actos, ej. los referentes a bienes inmuebles, los otorgados

en documento privado lo serán con la certificación de firmas y la protocolización preceptiva en actos y negocios que se presenten a inscribir en los Registros de Comercio, Automotores y Propiedad Inmobiliaria para el caso de promesas de compraventa de bienes inmuebles. Con ello se ve la necesidad de ampliar el espectro del documento público notarial dados sus beneficios sociales y económicos, no sólo para los otorgantes sino para la sociedad en general.

Por último, el **costo de acceso a la regularización** es otro problema a resolver. El notariado siempre ha sido sensible a la problemática social de la vivienda, cooperando con fuertes deducciones arancelarias en tales casos. Sabido es que ningún núcleo familiar de los asentamientos podrá asumir el costo de la titulación, pero también es conocida la situación económica comprometida que aqueja al notariado uruguayo, quien no puede asumir el costo de dicho trabajo.

En el caso del PIAI, el Reglamento Operativo de junio de 2001 establece que se dará asistencia técnica y jurídica a los efectos de la regularización de la propiedad, incluyendo costos de plano, tasas registrales o municipales y honorarios profesionales. De esta manera, el costo de la obtención de título de propiedad estaría totalmente financiado por el Programa.

En el caso del Plan Juntos, nada se prevé al respecto en la ley ni en el decreto reglamentario.

IV. CONCLUSIONES.

El Código Civil uruguayo consideró a la propiedad privada como "propiedad singular", esto es teniendo en cuenta el interés del sujeto propietario y prescindiendo del interés de los demás y de la colectividad en la que el bien se asienta y de la que aquél forma parte.

Con el devenir del siglo XX ese concepto de propiedad privada singular tiene a socializarse, otorgando una relevancia preponderante al interés colectivo, de manera tal de que aquel derecho hasta ahora ilimitado, se ve disminuido o cede ante el interés de la colectividad, generando verdaderas limitaciones a aquél. Surge así el concepto de propiedad territorial como un derecho en el que coexisten la propiedad privada, la soberanía del Estado y su potestad de ordenar el territorio, el derecho comunitario de preservar el medio ambiente y el derecho de todos los habitantes de gozar de una vivienda decorosa ya consagrado en nuestra Constitución de 1967.

En nuestro país el Derecho a una vivienda decorosa ha sido consagrado a través de múltiples disposiciones legales,.

La creciente urbanización y la desigualdad de la distribución de la población en las diferentes zonas, así como la informalidad en las construcciones y ocupaciones irregulares con carencias habitacionales extremadas, han aparejado la necesidad del Estado de estructurar planes de viviendas donde la participación de los sujetos involucrados ha devenido imprescindible.

La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, recoge el concepto de propiedad territorial referida, considerándola una propiedad vinculada al destino que se le asigne por los llamados instrumentos territoriales. Esto significa que el propietario singular ya no es libre de fijar o cambiar el destino de su propiedad, sino que se encuentra limitado no solo a su interés, sino también al de la comunidad y a lo que dispongan los instrumentos territoriales creados a tales efectos. Con ello se busca una planificación ambiental sustentable, con equidad y cohesión territorial, buscando la coordinación y cooperación de diferentes entidades públicas y la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. Ello permitirá crear condiciones de acceso igualitario de todos los habitantes a una vida digna mediante un hábitat adecuado que garantice la accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios.

El Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) que se viene desarrollando en nuestro país con fondos otorgados por el BID, han buscado mejorar la calidad de vida de quienes viven en los asentamientos irregulares, promoviendo su integración física y social a su entorno urbano. Para ello se elaboran diagnósticos y proyectos participativos en relación al hábitat y realizan obras de infraestructura con intervención de la población organizada, debidamente asesorada por técnicos.

Con la promulgación de la Ley 18.292 de octubre de 2011 ("Plan Juntos"), se ha creado un plan nacional de integración socio-habitacional con el objetivo de abordar la problemática de sectores de la población que viven en situaciones de extrema pobreza, promoviendo también el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación de los beneficiarios, mejorando el hábitat y la vivienda así como las infraestructuras adecuadas a tales fines.

Esta ley y su decreto reglamentario han sabido regular ampliamente - aunque de manera perfectible - qué debe entenderse por núcleo familiar, los derechos y obligaciones de sus integrantes así como la determinación sobre la futura titularidad del inmueble, de qué forma se adjudicará la propiedad y qué sucede en caso de que el núcleo familiar se disuelva, esto es quién continuará con el uso y goce de la vivienda.

El Notario debe estar a la cabeza del sistema de titulación masiva de la propiedad irregular como garante de los derechos de los requirentes, ejerciendo su rol social de asesorar, mediar e interpretar adecuadamente sus voluntades. Para esta tarea debe recabar toda la documentación que permita la regularización dominial y ser mediador en los conflictos surgidos como consecuencia de esa regularización.

Es primordial la revalorización del Notariado frente al sistema político y a la ciudadanía toda, revisando el concepto de lo que llamamos jurisdicción voluntaria a nivel legislativo, asignándole una mayor participación en la resolución de conflictos fuera de los Tribunales, logrando así la descompresión de un sistema judicial hartamente saturado (v.g. desalojo, sucesiones, divorcios, etc.).

Bibliografía.

- CAZERES, María Haydee. Limitaciones al derecho de propiedad del artículo 477 de la Ley 13.640 (M.E.V.I.R.). Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay, 2000, 143 p.
- CAZCAZERES, María Haydee. La actividad notarial en las viviendas subsidiadas, p. 93-104. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Derecho. Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay, 2001, 185 p.
- CHAO PENA, Susana. Herramientas que el notariado puede proveer para la solución de la titulación masiva. Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay, 2008, 21 p.
- YGLESIAS, Arturo J. Propiedad privada y derecho a la vivienda desde el Derecho Civil. p. 161 y ss.
- FORCADE, Stella y SENA, Sonia. La vivienda social en Uruguay. p.121 y ss.
- YGLESIAS, Arturo J. Comentarios sobre la Ley de Ordenamiento Territorial Sostenible. p. 27 y ss.
- GUERRA DANERI, Enrique.
- La nueva concepción de la propiedad inmueble. Ley 18.308. Tribuna del Abogado N°166 enero/febrero 2010. p. 6 y ss.
- BARDALLO, Julio. El número de los derechos reales. Anuario de Derecho Civil Uruguayo T. XXV, p. 623
- YGLESIAS, Arturo J. La propiedad urbana que se viene. Anuario de Derecho Civil Uruguayo. T XL p. 1011 y ss.
- YGLESIAS, Arturo J. De la prescripción en la Ley de Ordenamiento Territorial. p. 47 y ss.
- DEDE, Graciela. DESC+A y derecho a la vivienda. Charlas de formación en derechos humanos. Mides. Uruguay. 2011. p 5 y ss.
- OJEDA LATORRE, Claudia y ALONZO ROSITO, María del Carmen. Reflexiones sobre regularización de la propiedad en el PIAI. marzo de 2007.
- BOUVIER VILLA, Elizabeth. El documento notarial como instrumento de desarrollo en la sociedad.
- ANDREGNETTE CAPURRO, Jorge. La deontología notarial frente a los clientes, al colega y al Estado. Asociación de Escribanos del Uruguay. Montevideo. 1998.

- SIRI GARCÍA, Julia. os derechos fundamentales del hombre y la misión del notariado. Asociación de Escribanos del Uruguay. Montevideo. 1998.