

**EL SISTEMA COOPERATIVO. UN INSTITUTO HABIL PARA LA
REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD EN LOS ASENTAMIENTOS
IRREGULARES**

SUMARIO

Introducción

- 1. Definición de Asentamientos Irregulares**

- 2 Organización social**
 - 2.1 Estudio de la problemática social**
 - 2.2 Participación Social**
 - 2.3 Realojos o reordenamiento interno**

- 3. La experiencia desde el estado uruguayo. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares**
 - 3.1 Planificación de la Vivienda**
 - 3.2 Planificación Territorial**

- 4. Derecho a la vivienda y Derecho de Propiedad**
 - 4.1 Derecho a la vivienda**
 - 4.2 Derecho de propiedad**
 - 4.3 Limitaciones al derecho de propiedad**

- 5. Regularización de la propiedad en los Asentamientos Irregulares:**
 - 5.1 Mediante el otorgamiento del dominio (propiedad)- trasmisión del derecho real**
 - 5.2 Régimen especial de constitución en bien de familia**
 - 5.3 Derechos reales menores “de goce”: usufructo, uso , habitación**
 - 5.4 Derechos personales**
 - 5.5 Sistema Cooperativo**
 - 5.5.1 Acto Cooperativo**
 - 5.5.2 Principios Cooperativos**
 - 5.5.3 Las Cooperativas en el Derecho Uruguayo- Cooperativas de Vivienda**
 - 5.5.4 Adjudicación de las Viviendas**
 - 5.5.5 Derecho de uso y goce**
 - 5.5.6 Participación social**

- 6. Conclusión**

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY-

La República Oriental del Uruguay se sitúa en la región templada del sudeste de América del Sur, su superficie es de 176.215 km². Limita al

norte y oeste con la República Federativa de Brasil, al oeste con la República Argentina, al sur con el Río de la Plata y al este con el Océano Atlántico.

El Uruguay ha adoptado la forma de gobierno republicana y democrática bajo sistema presidencialista, divididas las tareas del Estado en los clásicos poderes independientes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Presidente es el Jefe de Estado y ejerce el poder Ejecutivo. El Presidente es elegido por un mandato de cinco años. El Presidente gobierna con el Vicepresidente y el Consejo de Ministros.

La organización del Estado está dividida en 19 departamentos: (divisiones políticas y administrativas) Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres, cada uno de los cuales tiene su Gobierno Departamental. Estos son instituciones políticas, de carácter estatal, a los cuales la Constitución de la República confirió autonomía política, administrativa, tributaria, presupuestaria y financiera, lo cual no significa independencia con el Estado. La Ley 9.515 del año 1935 les confiere facultades para realizar la planificación urbana.¹ Las Juntas Departamentales actúan como Legislativo Comunal.

A lo largo de la costa sobre el Río de la Plata, se localiza un importante número de centros urbanos entre los que se destaca la ciudad de Montevideo (capital del País). La zona costera alberga aproximadamente el 70% de la población del país. En los centros urbanos (capitales de los 19 departamentos incluido Montevideo) reside el 90% de la población.

El Uruguay integra conjuntamente con Argentina, Brasil y Paraguay el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Introducción:

Este trabajo aborda la emergente situación de los asentamientos irregulares en el Uruguay. Su objetivo es, a través del conocimiento de las causas sociales que generan la constitución de los mismos- pobreza, precariedad del hábitat, falta de servicios, informalidad, desempleo, problemas culturales, de conflictividad con el entorno del barrio, marginalidad, etc.- recorrer el camino de posibilidades para la regularización jurídica de la propiedad concluyendo en que la solución más adecuada es la del sistema cooperativo, mediante el dictando de una ley especial, la cual será de compleja aplicación a una muy compleja situación social , económica y jurídica.

¹ Cambiasso, Susana- XI CINDER- La creación de nuevas fincas o lotes como consecuencia de procesos urbanísticos. Pag. 1

Considero que la relevancia del aspecto jurídico en cuanto a la regularización de la “propiedad” en los asentamientos irregulares se empaña frente a la tarea prioritaria de la organización social, el estudio de la problemática social y sus posibles soluciones, debiendo previamente “preparar e instruir” a los asentados para su inserción en la formalidad, reconocer y que reconozcan sus necesidades, demandas, déficit cultural, desempleo, y una vez resuelta esta face puedan comprender la importancia del aspecto jurídico en relación a su vivienda. De nada serviría suscribir un contrato con el asentado (el cual lo otorgaría sin comprender su contenido, simplemente por cumplir una formalidad impuesta), si éste se encuentra marginado socialmente, dentro de los límites más bajos de pobreza, desempleado, ostentando una escala de valores totalmente opuesta a la sociedad, situado en una relación conflictiva con el entorno, o simplemente sin comprender el aspecto social del proyecto.

1. Definición de los Asentamientos Irregulares.-

Se los puede definir como: grupos de construcciones fundamentalmente residenciales que se localizan de modo precario en predios estatales o municipales, que con frecuencia no reúnen las condiciones mínimas desde el punto de vista ambiental, con un importante déficit en lo que respecta a servicios e infraestructuras urbanas, problema de calidad de las viviendas, hacinamiento, inseguridad y situaciones no resueltas desde el punto de vista social, legal y de tenencia de los terrenos y viviendas.

Son sectores heterogéneos, integrados por personas que se encuentran excluidas de la sociedad, ubicados dentro de la informalidad social, algunos en grado máximo de pobreza.

Adolecen de una conexión satisfactoria con el resto de la ciudad, produciéndose en consecuencia situaciones desfavorables tanto en la dotación de servicios básicos como en el acceso a los centros de trabajo y a instalaciones de equipamiento urbano.

Uno de los principales núcleos de expectativa generados por la reunión de Estambul (Habitat II) encuentra a América Latina con novedades en su panorama de pobreza habitacional y urbana. Habitat II apunta a la posibilidad de perfeccionar la comprensión de los problemas sectoriales de la ciudad, como el de la vivienda, por ejemplo y, de modo más particular, el de la vivienda de los sectores más pobres, de manera de identificarlos y abordarlos como parcialidades de las falencias estructurales, físicas y sociales del sistema urbano, o como emergentes de las del sistema social general.² .

2.Organización Social³

En el proceso de organización social tienen que incorporarse habilidades de planificación social, de gestión, fijación de prioridades, supervisión de resultados y evaluación de los medios de actuación.

Cuando la población es motivada para enfrentarse a sus propios problemas, a involucrarse y participar en forma activa desde el comienzo del proyecto de mejoramiento de barrios, puede entonces organizarse en forma más efectiva para alcanzar sus propios objetivos.

2.1 Estudio de la Problemática social:

² Arq. Pelli, Víctor Saúl. “ El sector popular en la construcción democrática del hábitat” Argentina .
Pag. 1

³ Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay- Programa de Asentamientos Irregulares

La pobreza de las personas y de los hogares uruguayos crece permanentemente debido a la caída del ingreso per cápita y la mala distribución del mismo. La crisis por la que atraviesa el país se refleja en varios indicadores: el desempleo, el déficit fiscal, la exclusión, la informalidad, etc.

El Instituto de Economía de la Universidad de la República y la CEPAL utilizan el mismo mecanismo para medir la pobreza - el método de la línea de pobreza, que considera que un individuo es pobre si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer ciertas necesidades- que se establece a partir de una Canasta Básica de Alimentos (CBA).

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha realizado un estudio sobre algunos asentamientos (muestra), concluyendo que se han detectado problemas comunes entre los barrios afectados, sin perjuicio de las diferencias existentes entre ellos, los que se han tenido en cuenta para la planificación de la intervención social:

- a) Diferencias sociales, culturales, económicas, de “status” habitacional, tiempo de residencia, niveles de integración e intervención entre los distintos grupos poblacionales, informalidad.
- b) Problemas de liderazgo, que provocan conflictividad entre grupos. Asimismo, se ha detectado un fuerte dominio de la estructura del poder interno, lo que limita la libertad de los vecinos para enfocar los problemas concretos del barrio.
- c) Ineficacia de gestión de las comisiones.
- d) Vinculación con el sistema político de la ciudad o Departamento.
- e) Falta de información sobre alternativas de apoyo y mejoramiento barrial.
- f) Las diferencias socio-económicas y habitacionales del asentamiento pueden llegar a provocar una conflictividad permanente entre los vecinos y el propio asentamiento.

2.2. Participación Social:

El objetivo principal es fomentar el funcionamiento de organizaciones vecinales (comisiones) con el fin de aplicar los beneficios sociales aportados por el Programa de Asentamientos Irregulares.

Asimismo se busca estimular la solidaridad social dentro del barrio y fuera de él, mejorar la calidad de vida, resolver los problemas en forma colectiva. Esta estimulación supone el trabajo directo con la comunidad lo que contribuye a una organización más eficaz, democrática, con objetivos claros y capaz de sostener la actividad en el tiempo.

2.3. Realojos o reordenamiento interno:

Dentro del componente de Desarrollo Barrial se financian dos tipos de actividades: de mejoramiento urbano y servicios sociales y las actividades necesarias para regularizar las propiedades, incluyendo realojos de familias por razones urbanísticas o ambientales.

Cuando se realoja una familia se provoca una ingerencia en cuanto a sus bienes materiales, sus relaciones internas y con la vecindad ya que se realizan cambios de hábitos, culturales y de intereses. Mediante intercambio de opiniones deben establecerse claras pautas de convivencia, ayuda mutua, derechos, obligaciones y responsabilidades que surgen con la nueva vivienda.

La Intervención social es fundamental para establecer los criterios de inversión en equipamiento comunitario y el desarrollo social del proyecto. El objetivo es establecer el perfil socio demográfico, económico, cultural y habitacional de los hogares y personas del asentamiento irregular, identificar las demandas de infraestructura y servicios sociales de los residentes, conocer los principales problemas sociales característicos de los mismos.

A tales efectos se realizaría un Censo de “Derecho”, mediante el cual se obtiene la información sobre viviendas, hogares y personas. En cuanto a la vivienda se determina el tipo y nivel del hábitat físico existente y la posibilidad de acceder a uno mejor. Con relación a los hogares el tamaño de los mismos en cuanto al ciclo de vida familiar, el tipo de hogar, las características de los jefes, siendo fundamental la movilidad espacial. En cuanto a las personas, principales problemas sociales y necesidades.

La información censal debe estar acorde con el plano del asentamiento.. Por tanto para el desarrollo de un diagnóstico social participativo debe tenerse en cuenta:

- a) Las condiciones ambientales, sanitarias, etc. del predio al momento de la ocupación, motivos por los cuales se ocupó, características demográficas y socio-económicas de la población asentada, educación, etc.
- b) Características demográficas y socio-económicas actuales de los beneficiarios.
- c) Los programas sociales públicos y privados que se están ejecutando en el barrio y su entorno, los objetivos y el nivel de cobertura de cada programa.
- d) Niveles de liderazgo y organización de la comunidad, participación de los miembros y/u otras personas del vecindario, personería jurídica u organización de hecho, aceptación por parte de los vecinos del barrio en general, actividades desarrolladas en general y con relación a las demandas específicas.
- e) Relaciones entre los residentes del asentamiento y entre éstos y la población del entorno.
- f) Definición por parte de los vecinos de sus necesidades comunes y las de la comunidad que puedan ser incluidas en el proyecto.
- g) Identificar los problemas sociales existentes que puedan obstaculizar el proyecto.

3. La experiencia desde el Estado Uruguayo- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (P.I.A.I.)⁴

El PIAI es un programa que surge a partir de un contrato de préstamo suscrito entre el gobierno nacional y el BID el 30 de julio del año 1999 Préstamo BID 1186/OC-UR, teniendo por ejemplo su equivalente en Río de Janeiro “ Favela Bairo” de Brasil y Santiago de Chile.

En Montevideo, departamento más afectado por esta "estrategia" habitacional, la Intendencia ha relevado un total de aproximadamente 390 asentamientos, habiendo casi 412 en todo el país. Y advierte que el ritmo de crecimiento es demencial. En menos de cinco años se crearon en Montevideo 42 nuevos asentamientos irregulares. El ritmo de regularización, en tanto, parece no ser suficiente para compensar la enormidad de un fenómeno con infinidad de causas pero de difícil resolución.

El objetivo general del Programa es la mejora en cuanto a la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, mediante la integración física y social a su entorno urbano.

El PIAI es en si mismo un programa que proyecta, da las condiciones y acerca el dinero, pero no ejecuta. El órgano ejecutor es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Gobiernos Departamentales los co-ejecutores. Esto le corresponde a las Intendencias de todo el país, el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de

⁴ Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay- Programa de Asentamientos Irregulares

Transporte, dependiendo de dónde se encuentre ubicado el asentamiento en cuestión y de qué organismo del Estado sea propietario de los terrenos que fueron ocupados.

A efectos de evitar el incremento del problema existente, es necesario mejorar la coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza; proponer modificaciones normativas urbanas con el fin de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y estimular mediante organizaciones de la sociedad civil, la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa.

Los objetivos específicos del Programa abarcan acciones para prevenir la creación de nuevos asentamientos y evitar el crecimiento de los ya existentes, regularización de los mismos hasta alcanzar la integración del asentamiento al barrio.

En el programa se propone:

- a. Desarrollar formas de control urbano, promover la inversión en viviendas para los sectores de bajos ingresos, evitando así el crecimiento de los asentamientos.
- b. Incorporar a los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano, ya que son habitantes que se encuentran dentro de la informalidad.
- c. Mejorar la calidad de vida e integración al entorno urbano de los residentes de los asentamientos irregulares, mediante soluciones jurídicas, servicios sociales.
- d. Estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social.

Este acompañamiento social debe iniciarse con anterioridad a la obra y continuar una vez concluida la misma, creando pautas de democracia interna en el funcionamiento de las comisiones, libertad de decisiones, competencia de ideas, capacitando a los responsables de las mismas para gestionar las demandas necesarias para el barrio, delimitar los derechos y obligaciones de los vecinos etc. A tales efectos debe asesorarse a las comisiones barriales existentes en la formalización de las mismas y crearse comisiones donde no existan.

3.1-Planificación de la Vivienda- Está incluida en los planes de desarrollo económico y social de acuerdo a lo prescripto en el artículo 230 de la Constitución de la República. Según el mismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y Programas de Desarrollo.

3.2- Planificación Territorial-⁵ Sobre esta base se establecerá de qué manera se distribuirán los espacios de la tierra sobre los que vive el hombre, en mérito a los siguientes parámetros: habitar, trabajar, recrearse y circular.

Actualmente el marco legal relativo a la planificación territorial está descoordinado entre diferentes organismos del Estado que entienden en el tema de planeamiento territorial u urbano: Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Educación y Cultura (Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (PIAI, etc), Banco Hipotecario del Uruguay, Instituto Nacional de Colonización, Gobiernos departamentales, etc..

⁵ Dra. Fata, Raquel- “Aspectos Jurídico-Administrativos de la Vivienda y el Ordenamiento Territorial en el Uruguay”, pag. 27.

La Ley 16.112 crea al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la tarea del Ordenamiento Territorial, al cual se le atribuyen funciones de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.

Es perentoria la coordinación entre todos los organismos vinculados a la materia a efectos de poder formular planes de desarrollo urbano a nivel nacional. Sin perjuicio, esto se ve dificultado por la autonomía que asigna a los Gobiernos Departamentales la Constitución de la República.

La Ley de Centros Poblados (10.723 de 21 de abril de 1946; 10.866 de 25 de octubre de 1946 y 13.493 de 20 de setiembre de 1966) reserva a los Gobiernos Municipales la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la construcción de centros poblados.

Cómo solución a lo planeado sería necesario el dictado de una ley que posibilite la aprobación de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial donde se establezcan lineamientos generales para la coordinación de la ordenación territorial, teniendo presente la planificación económica del país.

La Intendencia Municipal de Montevideo, previo aprobación del Legislativo Comunal, cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T) para la ciudad de Montevideo.

4. Derecho a la vivienda y Derecho de propiedad.

4.1. Derecho a la vivienda. El artículo 45 de la Constitución de la República establece: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados a tal fin.”

4.2.- Derecho de Propiedad- En nuestra legislación el derecho de propiedad tiene su base en el derecho romano, en el cual comprendía el “jus utendi”, el “jus fruendi” y el “jus abutendi”, es decir el derecho a usar, gozar y disponer arbitrariamente de la cosa.

El Esc. Washington Lanziano define al derecho de propiedad como “ el que se tiene en un bien sin relación a otro ni a persona alguna en particular, consistente en general en usar, gozar y disponer, con potestades omnicomprensivas, ejercitables con el objeto, según su destino, tiempo y eventual ubicación, de conformidad a lo que preceptúe la legislación.”⁶

El Derecho de Propiedad es un derecho patrimonial de naturaleza real, sin duda el más importante de los derechos reales. La doctrina señala como notas distintivas del mismo: 1) La inmediatez: El propietario tiene una relación inmediata con la cosa, goza directamente de ella; tiene sobre la misma un poder directo. El titular del derecho de propiedad, dueño de la cosa, no requiere intervención de terceros para ejercerlo pudiendo constituir sobre ella otros derechos reales, como por ejemplo hipotecar, afectarla con servidumbres etc. los cuales son oponibles frente a terceros siempre que estén sometidos a publicidad registral. 2) Es independiente, ya que no está subordinado a ningún otro. 3) Es un derecho limitado ya que si bien el propietario de la cosa puede disponer de ella arbitrariamente, no puede hacerlo “contra la ley o contra el derecho ajeno.”⁷ Esta relatividad o limitación del derecho de propiedad también está consagrada

⁶ Lanziano, Washington. Estudios de Derecho Administrativo. Uruguay. Pag. 14

⁷ Art. 486 del Código Civil (C.C.): “ El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho de gozar y disponer de la cosa arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno.”

en el art. 32 de la Constitución de la República.⁸ Las limitaciones a este derecho varían su contenido, pero el mismo subsiste, aunque sujeto a cargas, deberes e incluso expropiación. Según lo establecido por el Art. 489 del C.C. es un derecho inherente a la cosa, vínculo que no puede romperse sin un hecho suyo⁹. Esta calidad del derecho de propiedad admite excepciones como por ejemplo la expropiación, ejecución, etc. , actos que no dependen de la voluntad del titular del derecho.

Sin embargo es un derecho que permanece en el tiempo, porque mientras permanezca la cosa subsiste el derecho, no siendo necesario que el propietario use y goce del bien. 4) Desde el punto de vista de su eficacia es un derecho absoluto pues el propietario puede hacerlo valer erga omnes. De ahí la oponibilidad del mismo frente a terceros. Es un derecho pleno:¹⁰ si bien el contenido del mismo es variable subsiste aunque el propietario constituya derechos reales o personales a favor de terceros, privándose del uso o del goce o destruyendo el bien. De acuerdo al art. 487-5 puede usarlo en exclusividad impidiendo “a los demás que se sirvan de ella y reivindicándola de cualquier poseedor.”

En mérito a la limitación y relatividad al derecho de propiedad establecida en el art. 486 del C.C. “...no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno.” y a lo preceptuado en el art. 32 de la Constitución “...sujeto a lo que dispongas las leyes que se establecieron por razones de interés general...” la legislación social ha incursionado en el derecho de propiedad privado, sin perjuicio de que los poderes subjetivos del propietario son regidos por el derecho positivo acompañándolos con los intereses sociales.

4.3- Limitaciones al Derecho de Propiedad- La organización de la propiedad está estrechamente vinculada con la estructura político-socio-económica. Guillot dice que “el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás.”¹¹ La Constitución (art. 32) reza que la propiedad es un derecho inviolable y el Código Civil art. 486 establece que la propiedad es un derecho a usar y gozar de la cosa arbitrariamente, pero ambas normas refieren a que el derecho de propiedad está limitado por razones de interés general, contra el derecho ajeno y por la forma preceptuada en el art. 488 del

⁸ Art. 32 de la Constitución: “La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongas las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidas por la ley y recibiendo siempre del tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones de la moneda.”

⁹ Art. 489 del C.C. : “ El dominio o propiedad se considera como una calidad inherente a la cosa, como un vínculo real que la liga al dueño, y que no puede romperse sin hecho suyo.”

¹⁰ Art. 487 del C.C.: “El derecho de gozar y disponer de una cosa comprende:

1. El derecho a todos los frutos que provienen de la cosa y a todo lo que se le una accesoriamente.
2. El de servirse de la cosa, no sólo para los usos a que está generalmente destinada, sino para los otros que están en la voluntad del dueño.
3. El de cambiar la forma de la cosa mejorándola o empeorándola.
4. El de destruir enteramente la cosa, si le conviene o le parece.
5. El de impedir a los demás que se sirvan de ella y reivindicarla de cualquier poseedor.
6. El de enajenar la cosa en todo o en parte, concediendo a otros los derechos que buenamente quiera.

¹¹ Guillot, Alvaro. Comentarios del Código Civil. De los bienes. Pag. 105

C.C.¹²; por lo que dichas limitaciones tienen que estar expresamente establecidas por Ley, siendo de carácter excepcional.

Lanziano dice que “las limitaciones al derecho de propiedad son impedimentos legales para el ejercicio del derecho que lo informa, ceñidos al ámbito que abarquen, establecidas por razones de interés general.” Estas limitaciones, que responden generalmente a necesidades sociales, deben fundamentarse en la razón de ser del Estado, es decir en pro del bienestar social, de la economía, del progreso, del desarrollo.¹³

Cómo lo venimos expresando, las limitaciones al derecho de propiedad sólo pueden ser establecidas por Ley, las cuales emanan del Poder Legislativo. Pero también pueden ser prescriptas por los Legislativos Comunales (Juntas Departamentales) ya que el art. 260 de la Constitución les da esta potestad al expresar “...los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción.” Quiere decir que el dictado de una norma limitativa del derecho de propiedad (en tanto no impliquen la constitución de derechos reales, quedando excluidas las servidumbres) por parte de la Junta Departamental, en razón del interés general, tiene fuerza de ley con competencia constitucional excluyente dentro de la jurisdicción del Departamento. Las potestades del Parlamento y de las Juntas Departamentales pueden ser concurrentes y no obstante tener el mismo rango normativo, prevalece la disposición dictada por el órgano competente, en función del principio de especialidad.¹⁴ En base a dicho principio una ley nacional no puede modificar ni derogar un decreto dictado por la Junta Departamental (sería inconstitucional). Es de aclarar que ninguna limitación al derecho de propiedad puede ser impuesta ni por el Poder Ejecutivo ni por el Ejecutivo Comunal.

5. Regularización de la propiedad de los asentamientos irregulares.

La Ley Nacional de Viviendas 13.728 de 17 de diciembre de 1968, es en materia de vivienda lo que podríamos llamar la “ley madre” la cual fue modificada parcialmente por la Ley 16.237 de 2 de enero de 1992, que sustituye artículos de la primera e incorpora otras disposiciones, manteniendo la mayoría de los principios establecidos en la ley anterior. Por ejemplo mantiene el artículo 1º, el cual reitera el lo establecido por el art. 45 de la Constitución en cuanto al derecho a la vivienda. También mantiene el concepto de que la vivienda es el lugar de convivencia estable de dos o más personas, quienes no tienen por qué tener relación de parentesco.

La vivienda es de interés general y la ley se aboca a la destinada a los sectores de más bajos recursos, marginados de la población, que necesitan una solución habitacional urgente. La Ley 16.237 incorpora entre las funciones del Estado: que éste tenga una actividad directa en cuanto a proveer de vivienda media al sector marginado de la población creando las condiciones necesarias para dar cumplimiento del derecho a la vivienda, estimulando la construcción de las mismas, previendo que los recursos asignados alcancen para cumplir tal fin.

La regularización de la propiedad puede efectivizarse:

5.1. Mediante la trasmisión del dominio (propiedad). El derecho de propiedad pleno se encuentra regulado por el Código Civil (ut-supra punto 4). Asimismo en

¹² Art. 488 del C.C. : “ El ejercicio de esos derechos queda subordinado a las prohibiciones de las leyes o reglamentos y a la imperfección del dominio, resultante de las convenciones o de la voluntad del testador...”.

¹³ Lanziano, Washinton. Ob. cit. pag 394

¹⁴ Lanziano, Washington- Ob. Cit. Pag. 424.

nuestra normativa identificamos a la cosa (finca como concepto eminentemente registral) en base a la Ley de Centros Poblados (10.723 de 21 de abril de 1946; 10.866 de 25 de octubre de 1946 y 13.493 de 20 de setiembre de 1966) y/o el régimen de propiedad horizontal.

La Dirección General del Catastro Nacional dependiente del Ministerio de Economía realiza la conservación gráfica, subjetiva y económica del bien, las operaciones de fraccionamiento por los cuales se crean predios independientes, mediante el levantamiento de un plano de mensura por un Ingeniero Agrimensor o un Agrimensor y su inscripción en las Oficinas Catastrales. Los registros de la Propiedad Inmobiliaria no inscriben actos de enajenación si el bien objeto del negocio jurídico no cuenta con un plano de mensura inscripto en las oficinas catastrales. Asimismo el inmueble debe ser identificado con su ubicación, número de padrón, extensión superficial.¹⁵

Inconvenientes de sostener esta forma de regularizar la propiedad: a) al estar el bien en el comercio de los hombres con las consecuencias jurídicas que ello implica, estaría expuesto al intercambio, garantía, gravámenes, permanencia en el tiempo del derecho, no importando el abandono del mismo, por ejemplo. b) los lotes fueron auto adjudicados por los mismos asentados a su conveniencia no estando acordes con la Ley de Centros Poblados por lo que habría que modificar dicha ley, lo que conlleva una atomización de la propiedad; d) el derecho de propiedad se regula por el Derecho de Familia y Sucesorio, en el cual no se incluyen situaciones especiales en cuanto a la integración de núcleos familiares, donde muchas veces no existen relaciones de parentesco o se encuentran concubinatos estables o existe la mejor jefa de familia con hijos de diferentes parejas.

5.2. Régimen especial de constitución en bien de familia: El Esc. Arturo Yglesias en asesoramiento a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, elaboró un “Proyecto de Ley sobre régimen jurídico de los inmuebles a ser adjudicados en el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares”. La exposición de motivos analiza pormenorizadamente la situación jurídica, siendo meridianamente clara en el planeamiento de la misma.¹⁶

En nuestro derecho positivo se ha legislado exhaustivamente con relación a viviendas de interés social, legislación basada principalmente en el régimen de bien de familia el cual tiene la particularidad de la inembargabilidad, indisponibilidad y reglas especiales en materia sucesoria.

Los Asentamientos Irregulares presentan características diferentes a las viviendas de interés social legisladas, por lo que es necesario al entender de Yglesias, que compartimos, el dictado de una ley especial. A tales efectos propone el dictado de una ley que regularice la propiedad de las viviendas en base al régimen de bien de familia, con características diferentes al vigente, que atiendan a las necesidades de estos asentamientos. Fundamenta su posición en que la mayoría de las viviendas carecen de condiciones mínimas de habitabilidad; hay un gran número de familias que no estarían amparadas por el Derecho de Familia o Sucesorio, ya que viven en concubinato o los núcleos familiares no tienen relación de parentesco o el caso de mujeres solas con hijos de diferentes parejas. Asimismo debería regularse especialmente este tipo de situaciones pues el objeto es construir viviendas con personas que pueden o no estar vinculadas por un régimen previsto por la ley civil, es decir adjudicarle la propiedad solamente a

¹⁵ Cambiasso, Susana- XI CINDER- La creación de nuevas fincas o lotes como consecuencia de procesos urbanísticos. Pag. 10 y 11

¹⁶ Yglesias, Arturo- Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre régimen jurídico de los inmuebles a ser adjudicados en el programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

quienes habitan el lugar. A su vez el Estado busca integrarlos a su propio sistema jurídico formal, estando estos habitantes fuera del mismo, reservándose a través de sus Intendencias la posibilidad de rescatar los lotes para beneficio de la comunidad.

Las soluciones propuestas por el Esc. Yglesias¹⁷ son: establecer un régimen jurídico que facilite a los beneficiarios el mejoramiento de su hábitat; dado que una de las características de esta población es la movilidad, sin perjuicio de reglar la indisponibilidad del bien para evitar que se comercialice, es necesario establecer la caducidad del derecho a todo beneficiario que no ocupe su vivienda por un plazo continuo mayor de un año y su acrecimiento a los restantes integrantes del núcleo habitacional; como consecuencia de esa movilidad, sería necesario regular plazos de prescripción más breves que los requeridos por la ley civil, para permitir adquirir la propiedad bajo el mismo régimen de bien de familia especial a quienes ocupan los “lotes” con su núcleo familiar.

5.3. Derechos reales menores “de goce”: usufructo, uso, habitación

Son derechos reales menores los que por su contenido provocan limitaciones en la propiedad, la que debe contraerse restringiendo al propietario en las facultades que puede ejercer sobre el bien.¹⁸

Son derechos que se constituyen sobre cosa ajena y subsisten mientras la cosa mantenga la calidad de tal, aunque la misma cambie de propietario; mantienen una relación directa entre el sujeto, a quien el propietario transmitió el derecho, y el objeto sin que sea necesario ningún intermediario para ejercer dicho derecho. Son oponibles “erga omnes” y por tanto para que sean cognoscibles deben estar sometidos al principio de publicidad registral, con las mismas formalidades que el dominio pleno, es decir constituirse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Estos derechos reales menores consideramos que no son aplicables a la regularización de la propiedad de los asentamientos irregulares, ya que tienen una duración máxima en el tiempo delimitada por la vida del titular, limitación que es de orden público y no puede ser modificada por la voluntad de las partes. Otro inconveniente es que de acuerdo al art. 521 del mismo cuerpo normativo¹⁹ preve la posibilidad de enajenación o cesión del derecho, aunque el usufructuario sigue respondiendo de sus obligaciones frente al propietario, cediendo solamente el uso (derecho personal). Asimismo, el art. 495 establece que es un derecho que se constituye por los mismos títulos y modos que el dominio, es decir por ley (usufructo legal), por acto entre vivos (no nace el derecho real sin la tradición), por última voluntad y por prescripción. La Ley prohíbe expresamente la constitución del usufructo sucesivo o alternativo.

5.4. Derechos personales:

Están definidos en el art. 473 del C.C.²⁰ La relación con el objeto se obtiene por intermedio de otra persona determinada que ha quedado obligada a dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor de otro. Se pone en evidencia en el momento en que se cumple la obligación (la que puede ser de hacer o no hacer, o dar alguna cosa), existiendo solamente entre las personas que están vinculadas. Existen muchas notas distintivas entre los derechos reales y personales pero ninguna de ellas es de carácter

¹⁷ Yglesias, Arturo- Ob. Cit.

¹⁸ Yglesias, Arturo- Derechos reales limitados pag. 11 y sig.

¹⁹ Art. 521 del C.C. “El usufructuario que enajenase o diese a otro en arrendamiento su derecho de usufructo, es responsable del menoscabo que tengan los bienes, por culpa o negligencia de la persona que lo sustituye.”

²⁰ Art. 473 del C.C. Derechos personales son los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas que por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas...”

esencial. Así Messineo sostiene que la diferencia entre derechos reales y personales es tendencial, ya que no hay una línea delimitatoria entre ambos y sólo puede establecerse con respecto a cada instituto se aproximación a la respectiva categoría. Este régimen no es aplicable a la regularización de la propiedad de los asentamientos irregulares ya que los derechos personales no tienen permanencia, no son absolutos ni oponibles erga omnes pues (salvo los establecidos expresamente por la ley uso y goce en Cooperativas de Viviendas, arrendamientos) no se inscriben en el Registro.

5.5. Sistema Cooperativo:

El cooperativismo es una doctrina socio-económica que tiene un fin y un método para cumplir ese fin. La cooperativa en general es una asociación, una sociedad; en definitiva, es una empresa que se rige por principios cooperativos, que son diferentes, en alguna medida, a los principios que conocemos de Derecho Comercial y de Derecho Civil.

Es una organización económica mediante la cual se asocian personas vinculadas por necesidades comunes, para desarrollar mediante el esfuerzo común actividades en su propio beneficio.

La cooperativa es el medio que utiliza el cooperativismo para alcanzar sus fines. Las personas se asocian en cooperativas de vivienda para adquirir o construir en común su vivienda. Para poder lograr sus fines cooperativos eliminan al intermediario (en la venta o construcción) sustituyéndolo por la organización cooperativa.²¹ Prevalece el trabajo en común sobre el aspecto económico, ya que son personas jurídicas sin fines de lucro.

Las relaciones humanas dentro de la cooperativa deben estar basadas en una moral de grupo y un cultivo permanente de la calidad humana.²² Lasserre expresa que “el espíritu cooperativo es una actitud interior fundada en la comprensión, la aprobación y la adhesión a la moral cooperativa, a las finalidades y objetivos para los cuales las cooperativas son un medio...”²³

5.5.1. Acto Cooperativo: Son los actos que constituyen la actividad interna de la cooperativa. Cracogna lo define como “ El acto que tiene lugar entre la cooperativa y sus socios con motivo del cumplimiento del objeto social , tiene características e ingredientes que nada tienen que ver por ejemplo, con el acto de comercio, que es la figura jurídica con que comúnmente se lo viene asimilando.”²⁴

5.5.2. Principios Cooperativos:

Los principios básicos cooperativos son los siguientes:

A) Principio de mutualidad, es decir, las cooperativas trabajan con sus socios, operan con sus socios. Esa es la base central; la cooperativa se encarga fundamentalmente de satisfacer las necesidades de los socios mediante el trabajo directo con ellos. Evidentemente, cuando se trata de la construcción de una vivienda, la cooperativa trabaja con empleados, con empresas, pero en sí, la relación directa de cooperativismo la tiene con los socios. Hay una vinculación directa: cooperativa – socio.

B) Principio de libre adhesión, o sea, lo que se denomina también principio de puertas abiertas. El número de socios en la cooperativa es ilimitado y el capital social será variable e ilimitado. Eso sucede en general en todo el cooperativismo, aunque tal vez en las cooperativas de vivienda esté un poco más limitado porque, evidentemente, el

²¹ Rippe, Siegbert- EL régimen Legal de las Sociedades Cooperativas- Pag. 9 y 10

²² Cambiasso, Susana- Cuadernos de Derecho Inmobiliario. N° 6. El Cooperativismo y las Cooperativas Agrarias. Pag. 38

²³ Lasserre, Georges. El Hombre Cooperativo. Cuadernos de cultura cooperativa. N° 62. Argentina

²⁴ Cragnona, Dante. Estudio de Derecho Cooperativo. Intercoop. Buenos Aires, °986. Pag. 68

objeto de la misma es proveer de alojamiento a sus socios mediante la construcción de viviendas. En caso de retirarse un socio, lo puede hacer libremente y el socio que ingresa debe cumplir con los requisitos exigidos por los estatutos para adquirir la calidad de tal. Sin embargo, en el resto de las modalidades de cooperativas (producción o trabajo asociado, consumo, ahorro y crédito, médicas, agrarias) el principio es la existencia de puertas abiertas: si el socio reúne los requisitos exigidos por el estatuto, tiene libertad para ingresar y, por supuesto, también para retirarse de la cooperativa. Sin perjuicio, la ley o los estatutos pueden limitar el ingreso dado que el objeto social pueden legitimar esas limitaciones para poder llegar al cumplimiento de su fin.²⁵

C) Principio es el control democrático. El control de la cooperativa lo ejercen los propios socios, con el orden democrático que es general dentro del cooperativismo: cada socio tiene derecho a un voto en las decisiones de la cooperativa., sin importar si el socio tiene más cantidad de capital por aportes sociales, si su núcleo familiar por otras personas, ni el tamaño de la vivienda. La cooperativa no podrá otorgar privilegio alguno a ningún socio, aunque sea fundador.

D) Principio de retorno: devolución del excedente a prorrata de las operaciones realizadas. Este principio no se ve mucho en las cooperativas de vivienda. ¿Qué significa? Que las utilidades que se generen en la cooperativa –no se llaman utilidades en el cooperativismo, sino excedentes- vuelven nuevamente a los socios. Esto se aprecia más que nada en las cooperativas de ahorro y crédito. En esta clase de cooperativas, el socio va ahorrando y después tiene derecho a recibir crédito. Cuando recibe un crédito, debe pagar un interés por él. Ese interés genera el excedente que va quedando en la cooperativa; se descuentan los gastos, etcétera, y al final del ejercicio la cooperativa cuenta con un excedente que es patrimonio de la misma. Este es distribuido entre todos los socios en proporción a lo que cada uno contribuyó para generar ese interés. O sea, aquel socio que sacó mayor cantidad de crédito y que pagó mayor cantidad de intereses, tendrá mayor cantidad de retorno de excedentes. En materia de cooperativas de vivienda esto se ve un tanto limitado porque no hay muchos excedentes. Generalmente, todo lo que se va invirtiendo se va utilizando en la construcción de las viviendas. Es posible que al finalizar la obra se den algunos excedentes por concepto de alquiler del salón comunal o de los locales comerciales que muchas veces se construyen.

Asimismo, existen otros principios, como los de fomento de la educación y neutralidad política y religiosa. Es muy importante dentro del Derecho Cooperativo la educación de los directivos, de los propios cooperativistas, para que funcione el régimen cooperativo, donde el sistema de solidaridad es una de las bases fundamentales.

Es necesario que los socios conozcan los principios y fines del cooperativismo. Siguiendo a Susana Cambiasso, es importante que el dirigente tenga claro los objetivos y mecanismos a seguir para lograr una comunicación apoyada en la confianza mutua.²⁶ Lasserre expresa que la solidaridad se demuestra en la acción colectiva y la ayuda mutua.²⁷ El principio de neutralidad política y religiosa fomenta el carácter universalista de la cooperativa en pro del cumplimiento de sus fines socio-económicos.²⁸

5.5.3. Las Cooperativas en el Derecho Uruguayo:

²⁵ Rippe, Siegbert. Ob.cit. pag.14 y 15

²⁶ Cambiasso, Susana. Ob.cit. pag. 47

²⁷ Lasserre, Georges. Ob.cit. pag. 28

No existe una ley general de cooperativas, sino que hay una suerte de anarquía a nivel del cooperativismo porque existe una ley para cada una de las modalidades. En nuestro sistema hay varios tipos de cooperativas (producción o trabajo asociado, consumo, médicas, ahorro y crédito, agrarias, vivienda) pero la que más se adecua al tema que nos ocupa es la de Vivienda Contamos con una ley madre para todas ellas, que es la N° 10.761, del año 1946, y un decreto reglamentario de 1948, que son los que sientan las bases del cooperativismo.

En el año 1998 se conformó este llamado TOLVI, Texto Ordenado de Leyes de Vivienda, que centraliza en un texto general todos los aspectos de las leyes de vivienda y de cooperativas, etc..

La Ley Nacional de Viviendas 13.728 de 17 de diciembre de 1968, que como dijimos es en materia de vivienda la “ley madre” fue modificada parcialmente por la Ley 16.237 de 2 de enero de 1992.

El art. 130 de la Ley 13.728 no fue modificado y define a las Cooperativas de Vivienda “ Las Cooperativas de vivienda son aquellas que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.” Estarán organizadas en base a los principios de retorno: excedentes distribuidos a prorrata entre quienes los creen; son sin fines de lucro, sino de servicio; el capital social es variable e ilimitado; el plazo es ilimitado; fomento a la educación y práctica del ideario cooperativista; serán neutrales en materia política y religiosa; principio de igualdad y solidaridad: ningún asociado tendrá ningún tipo de privilegio; suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose práctica especulativa; cada socio tendrá un solo voto.²⁸

La personería jurídica, se obtiene con la inscripción del estatuto en el Registro Nacional de Comercio, inscripción que es de carácter constitutivo, pues es necesaria a los efectos del perfeccionamiento del acto. Asimismo el estatuto también debe inscribirse –así lo establece el artículo 133 del TOLVI.²⁹ - en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, más allá de la inscripción –que después habrá de hacerse - en el Banco de Previsión Social y en la Dirección General Impositiva.

En el estatuto los socios haciendo uso del principio de autonomía establecen las reglas de derecho que regirán la vida de la cooperativa: denominación, domicilio y

²⁸ Art. 131 Ley 13.728 de 17 de noviembre de 1.968: “ Las Cooperativas de Vivienda deberán organizarse sobre la base de los siguientes principios:

- A) Sus excedentes se distribuirán a prorrata entre quienes contribuyan a crearlos.
- B) Su propósito será de servicio y no de lucro.
- C) Cada socio tendrá derecho a un solo voto, sea cual fuera el número de sus partes sociales.
- D) Serán neutrales en materia religiosa y política.
- E) El capital social será variable e ilimitado.
- F) Carecerán de plazo de duración.
- G) Deberán establecer en su objeto social el fomento de la cultura en general y en especial el ideario y práctica del cooperativismo.
- H) Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa.
- I) Los derechos y obligaciones de los socios se regularán con sujeción a los principios de igualdad y solidaridad cooperativa. No podrán otorgar ningún tipo de privilegio a asociado alguno.”

²⁹ Art. 133 del Texto Ordenado Ley de Viviendas (TOLVI) . “Las Cooperativas de Viviendas podrán participar en todas las licitaciones y llamados a presentación de propuestas que realice el sistema público de Vivienda, conjuntamente con los Institutos de Asistencia Técnica a que refiere la Sección 6 de este capítulo, siendo requisito que la Cooperativa y su instituto técnico figuren inscriptos en el Registro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (...)”

objeto social, sus derechos y obligaciones, condiciones de admisión, suspensión, exclusión, capital social y monto de las participaciones sociales, los órganos sociales siendo la Asamblea el órgano supremo y soberano, criterio de adjudicación de las viviendas, la representación, la disolución y liquidación de la misma.

Es preceptivo que toda cooperativa de usuarios por ayuda mutua debe estar asesorada y asistida por un Instituto de Asistencia Técnica, que normalmente se constituyen por medio de Organizaciones no Gubernamentales (ONG)³⁰ El instituto de asistencia técnica tiene que estar compuesto fundamentalmente por cuatro profesionales: un Abogado o un Escribano, un Contador, un Arquitecto o un Ingeniero y un Asistente Social. Obtienen su personería jurídica con la inscripción en el Registro de Comercio, y también deben registrarse en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

5.5.4. Adjudicación de las viviendas.

La cooperativa adquiere el dominio (propiedad) del terreno, por título hábil para ello y tradición, documento que se inscribe en el Registro de la propiedad inmueble, Sección Traslaciones de Dominio. Por tanto la cooperativa es propietaria del inmueble y le concede al socio el uso y goce (derecho personal) de esa vivienda, por un plazo indefinido.

Cuando se adjudica la vivienda, por el procedimiento que fuere –muchas lo hacen por medio de un sorteo, y otras por otros sistemas-, el estatuto debe ser claro al establecer la forma de distribución de las mismas. Se debe dejar constancia en el libro de actas de la adjudicación de esas viviendas, identificando al socio con la que le corresponde.

5.5.5. Derecho de uso y goce:

El art. 144 de la Ley 13.728 establece sus características: “..se concederá sin limitación en el tiempo, se transmitirá a los herederos y aún podrán cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley.” Es un derecho diferente al de propiedad, en la medida que el art. 51 del decreto 633/969 puntualiza que la cooperativa atribuye a sus asociados el derecho de uso y goce de las viviendas reservándose para sí la propiedad de las mismas. Es un derecho personal, pues no hay desmembramiento del dominio y no es autónomo, pues derivado de la calidad de socio. La cooperativa debe otorgar al socio la posesión material de la vivienda, mantenerlo en el ejercicio de sus derechos, siendo de su cargo el pago de las amortizaciones y reparaciones. Por su parte el socio se obliga a no arrendar la vivienda ni cederla, siendo en caso de incumplimiento expulsado de la cooperativa; destinarla a vivienda de él y su familia, usarla con moderación cuidando de ella como “buen padre de familia”; aportar mensualmente la amortización y la suma adicional para gastos de mantenimiento.

El derecho de uso y goce se materializa mediante la suscripción de un contrato de uso y goce entre la cooperativa y el socio (el socio es uno sólo, no se admite titularidad plurisubjetiva), previo a la adjudicación de la vivienda el cual, debe ser otorgado en documento privado con firmas certificadas e inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble Sección Arrendamientos.

El Registro es refractario en cuanto a la inscripción de los derechos personales, pero en virtud de las características de algunos de ellos (uso y goce, arrendamientos es decir derechos que tienen cierta permanencia en el tiempo y un valor económico), nuestro sistema consagró la admisibilidad a la sede registral.

³⁰ Art. 163 del Texto Ordenado Ley de Viviendas (TOLVI). “ Son Institutos de Asistencia Técnica aquellos destinados a proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obra.”

5.5.6. Participación social:

Naturaleza jurídica: El art. 29 del Decreto reglamentario 633/1969 establece que el capital social de la cooperativa –uno de los rubros que componen su patrimonio- será de naturaleza variable y fraccionado en partes sociales de valor unitario no inferior al que esté vigente al tiempo de la constitución de la cooperativa.³¹ El art. 30, por su parte, establece que las partes sociales serán nominativas, indivisibles y de igual valor, no pudiendo transmitirse sino a personas que reúnan las condiciones previstas por la ley y por el estatuto para adquirir la calidad de socio, y siempre que sean autorizadas expresamente por el Consejo Directivo.³²

Tenemos, entonces, que distinguir entre partes sociales y derecho de uso y goce pues hay una confusión que surge de la propia ley entre el hecho de ser titular de la participación social con el hecho de ser titular del uso y goce. Es claro que no podrá ser titular del derecho de uso y goce quien no sea titular de la participación social, pero se puede ser titular de la participación social y no ser titular del derecho de uso y goce.

Las partes sociales son suscritas por el socio una vez aceptado éste por el Consejo Directivo, previo cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 14 del decreto reglamentario 633/969 para adquirir la calidad de socio, y tienen un contenido patrimonial.³²

En cambio, el derecho de uso y goce sobre la vivienda se lo atribuye la cooperativa al socio para que haga el uso debido de la misma por tiempo ilimitado mientras cumpla con todas sus obligaciones, siendo un derecho de naturaleza personal.

En caso de **fallecimiento de un socio**, el art. 21 del Decreto 633/969, establece que los derechos y obligaciones de éste de contenido patrimonial, pasarán a sus herederos, incluido el cónyuge supérstite. Las personas que convivían con el causante formando su núcleo familiar, así como los herederos que lo quieran integrar el mismo, elegirán de común acuerdo a uno de ellos, que cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 14 de la ley, para que asuma la calidad de asociado en representación de todos, debiendo a tales efectos realizar la solicitud correspondiente ante el Consejo Directivo. Tendrá derecho preferente para seguir ocupando la vivienda el núcleo familiar que convivía con el causante, pudiendo el Consejo Directivo autorizar la integración de los otros herederos si la capacidad locativa de la vivienda lo permite. En ese caso se

³¹ Decreto 633/969 de 17 de diciembre de 1969, Art. 29: “ El capital social será de naturaleza variable y fraccionado en partes sociales de valor unitario no inferior al que esté vigente al tiempo de la constitución de la cooperativa, recabándose al respecto la información pertinente de la Dirección Nacional de Vivienda.

No podrá limitarse estatutariamente ni el monto del capital ni el número de partes sociales que lo integren.”

³² Decreto 633/969 de 17 de diciembre de 1969, art. 30: “Las partes sociales serán de carácter nominativo e indivisible, y de igual valor, no pudiendo transmitirse sino a personas que reúnan las condiciones previstas por los estatutos para revertir la calidad de socio y con autorización expresa del Consejo Directivo.”

³² Decreto 633/969 de 17 de diciembre de 1969, art. 14: “ Son condiciones para ser socio de la Cooperativa:

- a) Tener 18 años de edad como mínimo;
- b) Desempeñar una actividad remunerada;
- c) Tener solvencia moral, debiendo el Consejo Directivo, con carácter previo a la aceptación, recabar la información necesaria para acreditar aquella plenamente;
- d) No tener intereses contrarios a la Cooperativa ni pertenecer a otra que prosiga los mismos fines;
- e) Estar en condiciones de cumplir regularmente con sus obligaciones en la cooperativa;
- f) No ser propietario único, en el momento de solicitar el ingreso, ni el aspirante, ni ninguno de los integrantes del núcleo familiar, de una casa habitación que satisfaga las necesidades del mismo, en la localidad. Se exceptúa el caso de aquel integrante que desee formar un nuevo núcleo familiar.”

suscribirá un nuevo contrato de uso y goce, en el que se relacionará el certificado de resultancias de autos y el nuevo socio se subrogará los mismos derechos y obligaciones que tenía el causante. En caso de que no sea posible, ya sea la autorización, o que hagan la opción establecida en el artículo 148 del TOLVI –es decir, que se subrogan en los derechos y obligaciones del socio, o que se retiran de la sociedad-, van a recibir lo que les corresponde en la vivienda de acuerdo, o bien con el valor de tasación, o la cuota parte de amortización calculada sobre el mismo valor.

Por lo tanto, el capital que el socio tenía en la cooperativa y que le hubiera correspondido si se hubiera retirado, se va a distribuir, con las limitaciones que establece la ley, entre los herederos. Es entonces que nos regimos por el Código Civil en materia sucesoria. Se tramita la sucesión con inclusión de todos los herederos. Asimismo en la relación de bienes se incluye la participación social, pero el certificado de resultancias de autos, si cuenta sólo con ese bien, no se inscribe en el Registro. ¿Por qué? En primer término, porque la participación social es personal no es un derecho real, y los derechos personales que se inscriben están expresamente establecidos (uso y goce, arrendamiento). Por otra parte, en el certificado de resultancias de autos figuran todos los herederos, los que generalmente no coinciden con el que va a optar por continuar con el derecho de uso y goce.

En caso de **Disolución de Sociedad Conyugal**, el art. 148 del TOLVI establece que tendrá preferencia para continuar con el uso y goce aquel cónyuge que conserve la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren, que serán las mismas que para el caso de los herederos.

Entendemos, además, que la preferencia para continuar en el uso y goce es igual que para la participación social. Es decir, el que conserva la guarda de los hijos tiene la misma preferencia para continuar en el uso y goce y en la participación social.

En caso de que no haya hijos, se va a estar al acuerdo que realicen los ex cónyuges. Si no llegan a un acuerdo, lo decide el Consejo Directivo.

Al disolverse la sociedad conyugal que estaba bajo el régimen legal de bienes, estamos ante una indivisión post-comunitaria. Por tanto, en cuanto al tema de la participación social, la mitad que corresponde por los ex gananciales al cónyuge que se retira, debe ser abonada por el otro cónyuge, lo que implica otorgar cesión de participación social, o una partición. Si el que continúa en la cooperativa, por cualquiera de los motivos expresados, es el socio actual, no habrá ningún problema, sigue la misma situación y al carecer de contenido el derecho de uso y goce es irrelevante considerar la ganancialidad a su respecto. En caso de que se quede en la cooperativa el no socio, habrá que rescindir el contrato actual y otorgar un nuevo contrato de uso y goce entre la Cooperativa y el nuevo socio.

6. Conclusión:

Es unánime nuestra opinión sobre la necesidad del dictado de una ley que contemple soluciones sociales, económicas y regule especialmente un régimen jurídico para transmitir la propiedad a los habitantes de los asentamientos irregulares.

En base a la organización del Estado, la gestión del mismo se torna burocrática y lenta por lo que es conveniente, que el mismo sólo debe ser controlador y fiscalizador, pero no gestor.

Considero que la regularización de la propiedad en los asentamientos irregulares en Uruguay, se podría lograr por medio del Sistema Cooperativo en la modalidad de Cooperativa de Vivienda, asistida y asesorada por un Instituto de Asistencia Técnica o una ONG multidisciplinaria sin fines de lucro.

¿Por qué una Cooperativa de Vivienda?

Como ya referimos, las personas se asocian en cooperativas con el objetivo de lograr un fin común: la obtención de su vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua, sin fines de lucro. Prevalece el trabajo para lograr su objetivo por sobre el aspecto económico.

¿Cuáles serían las características del tipo de Cooperativa de Vivienda que se propone?

Las características más relevantes a tener en cuenta por la Ley son las siguientes:

1. El estado o los Municipios traspasarían el derecho real por título hábil y tradición a la cooperativa, estableciendo alguna limitación a efectos de que el bien no se vuelque al mercado inmobiliario. Podría considerarse como limitación a ese derecho real la donación modal, “contrato unilateral que sujeta al donatario al cumplimiento de una prestación, a una carga de naturaleza obligacional, la cual es accesoria, subordinada, secundaria de la convención, dependiente de la liberalidad”. Al ser una donación onerosa debe tener un valor inferior a la liberalidad, puesto que si así no fuera, tendría carácter de contraprestación, siendo de esa manera un contrato bilateral y no podría configurarse dentro de la donación.³³
2. Al socio, la cooperativa le otorgaría el derecho de uso y goce, el cual no podrá ser objeto de cesión, mediante la suscripción de un contrato en documento privado con firmas certificadas, que se inscribiría en el registro de la Propiedad Inmueble, Sección Arrendamientos. En dicho contrato se estipularían todos los derechos y las obligaciones exigidas por la legislación actual en la materia.
3. El objeto social debería ser el de proveer a los habitantes de los asentamientos irregulares de vivienda adecuada y estable, mejorando el habitat de las ya existentes o construyendo nuevas.
4. La participación social no puede regirse por el Derecho Sucesorio, en mérito a que los núcleos habitacionales no siempre están ligados por razón de parentesco, sino que pueden estar integrados por varias familias, por parejas en concubinato estable, mujer jefa de familia con varios hijos de diferente pareja, etc,
5. Se propone limitar el principio cooperativo de libre adhesión, estableciendo en el estatuto expresamente las condiciones con que debe contar el nuevo socio, el que será aprobado por el Consejo Directivo en acuerdo con el Instituto Asesor.
6. Teniendo en cuenta la característica de “movilidad” que tiene el asentado, siguiendo a Yglesias, la ley debe establecer la caducidad del derecho del beneficiario y su acrecimiento al resto de los integrantes del núcleo habitacional. Debería rescindirse el contrato de uso y goce, en caso de desocupación de la vivienda por parte del socio y suscribirse un nuevo contrato con otro integrante del núcleo, el cual sería elegido por todos los restantes.
7. El Estado debe tener un fuerte poder fiscalizador y de control respecto de la persona jurídica.
8. Los Institutos de Asistencia Técnica o las ONG en su caso, deberán mantener el asesoramiento social, económico y jurídico durante toda la vida de la Cooperativa.

La legislación actual en materia de cooperativas de vivienda, es de orden público (a diferencia del derecho privado obligacional, el cual se rige por la autonomía privada), por lo que no hay posibilidad dentro del derecho positivo de acoger cooperativas con las especificidades acordes a esas situaciones.

³³ Lanziano, Washington. Ob. Cit . Pag 389 y 390

La propuesta de “lege ferenda”, en mérito a la necesidad de una normativa que contemple las características necesarias para la constitución de esta modalidad especial de Cooperativas de Vivienda.

Esc. Magalí Mauad Seba
Integrante de la Comisión de Derecho Registral
Asociación de Escribanos del Uruguay