

Universidad de la República  
Facultad de Ingeniería  
Instituto de Agrimensura  
Proyecto de Grado

PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE INGENIERO  
AGRIMENSOR

---

# Rol del Ingeniero Agrimensor en los procesos de regularización de asentamientos irregulares

---

**TUTORES:** Ing. Agrim. Eduardo Infanzozzi  
Ing. Agrim. Natalia Canneva

**AUTORAS:** María Cecilia Abreu Silva C.I. 5.015.922-9  
Marina Rocha Vázquez C.I. 5.136.275-2

Montevideo, Uruguay

2020

## PÁGINA DE APROBACIÓN

---

### FACULTAD DE INGENIERÍA - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

El Tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Proyecto de grado:

#### “Rol del Ingeniero Agrimensor en los procesos de regularización de asentamientos irregulares”

**Autoras:**

Maria Cecilia Abreu Silva

Marina Rocha Vázquez

**Tutores:**

Ing. Agrimensor Eduardo Infantozzi

Ing. Agrimensora Natalia Canneva

**Carrera:**

Agrimensura

Puntaje: .....

Tribunal:

Profesor .....(Nombre y firma)

Profesor .....(Nombre y firma)

Profesor .....(Nombre y firma)

Fecha: 17 de diciembre, 2020

*“Si quieres llegar rápido,  
camina solo.  
Si quieres llegar lejos,  
camina en grupo.”*

Proverbio Africano

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	7
<b>Objetivos</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1: Caracterización de la problemática</b> .....	10
1.1. Origen de los asentamientos irregulares	10
1.1.1. Definición de asentamientos irregulares	10
1.1.2. Surgimiento	11
1.1.3. Evolución y ubicación	18
1.2. Políticas públicas referidas al acceso a la vivienda	24
1.2.1. A nivel nacional	24
1.2.2. A nivel departamental - Montevideo	25
<b>CAPÍTULO 2: Ley de Centros Poblados y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Su relación con los asentamientos irregulares</b> .....	31
2.1. Categorización del suelo	32
2.2. Requisitos del lote mínimo para fraccionamiento	33
2.3. Requisitos mínimos para las nuevas urbanizaciones	34
2.4. Control territorial	35
2.5. Actuación territorial con fines de interés social	35
2.6. Análisis	36
<b>CAPÍTULO 3: América Latina y la búsqueda de solución a la problemática de los asentamientos irregulares</b> .....	41
<b>CAPÍTULO 4: Organismos del Estado Uruguayo que intervienen en los procesos de regularización de asentamientos irregulares</b> .....	48
4.1. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)	48
4.1.1 Plan de Mejoramiento de Barrios (PMB)	49
4.1.2 Plan Nacional de Relocalización (PNR)	51
4.1.3 Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos	51
4.2. Intendencia de Montevideo	52
4.2.1 Unidad Especial Ejecutora de Atención de Programa Integración de Asentamientos Irregulares (UEEA-PIAI)	53

4.2.2 Sector Tierras	54
4.2.3 Unidad de Gestión de Acceso del Suelo Urbano (UGASU)	55
<b>CAPÍTULO 5: El Ingeniero Agrimensor y su intervención en los procesos de regularización de asentamientos irregulares</b> .....	56
5.1. Regularización “in situ”	59
5.1.1. Fase 1: Elegibilidad. Formulación del Perfil de Proyecto	62
5.1.2. Fase 2: Formulación del Proyecto de mejoramiento Barrial	66
5.1.3. Fase 3: Ejecución del Proyecto de mejoramiento Barrial	82
5.1.4. Fase 4: Titulación	89
5.2. Realajo	92
5.2.1. Fase 1: Elegibilidad	93
5.2.2. Fase 2: Formulación del Proyecto de mejoramiento Barrial	93
5.2.3. Fase 3: Ejecución del Proyecto de mejoramiento Barrial	97
5.2.4. Fase 4: Titulación	100
5.3. Relocalización	102
5.3.1. Etapa 0	102
5.3.2. Etapa 1	105
5.3.3. Etapa 2	108
<b>CAPÍTULO 6: Solución jurídica para los procesos de regularización de asentamientos irregulares</b> .....	112
6.1. Título de propiedad, comodato, acta de adjudicación.	112
6.2. Prescripción	114
6.2.1. Definición	114
6.2.2. Prescripción de 5 años	120
<b>Conclusiones</b> .....	130
<b>Posibles líneas de investigación a futuro</b> .....	134
<b>Entrevistas</b> .....	135
<b>Lista de Referencia</b> .....	137
<b>Bibliografía</b> .....	144
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	147

## RESUMEN

---

En el marco del proyecto de grado se estudiará el rol del Ingeniero Agrimensor en los procesos de regularización de asentamientos por parte de organismos públicos.

Dada la complejidad del tema en estudio, tanto desde el punto de vista social como legal, se hace necesario un trabajo de recopilación y análisis de información, para comprender la realidad de dichos asentamientos, que Organismos Públicos intervienen y la función del Ingeniero Agrimensor en cada uno de ellos.

Identificados los organismos competentes, se hará un análisis de los procedimientos de actuación en los proyectos de regularización que estas instituciones realizan destacando el rol del Ingeniero Agrimensor, qué leyes los amparan y que tipos de soluciones brindan.

## INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo se realiza en el marco de la Unidad Curricular Proyecto, como culminación de la carrera Agrimensura dictada por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Plan 1997), para la obtención del título Ingeniero Agrimensor. Es por ello que se elabora un informe que, bajo la línea de investigación de Ordenamiento Territorial y Agrimensura Legal, busca destacar el rol del Ing. Agrimensor en los procesos de regularización de los asentamientos irregulares.

Dada la experiencia adquirida como pasantes en dependencias de la Intendencia de Montevideo que llevan adelante intervenciones en asentamientos irregulares (Servicio de Tierras y Vivienda -STV- y Unidad Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares -UEEA-PIAI-), surge el interés por estudiar en profundidad los planes y programas existentes en la materia y sobre todo interiorizar en la actuación del Ing. Agrimensor en ellos.

Para llevar adelante el presente proyecto se utiliza la bibliografía disponible y como complemento de esta se recurre a la entrevista de profesionales de los Organismos Estatales actuantes como fuente de información.

Las intervenciones que se exponen en el desarrollo del proyecto tienen un alcance Nacional ya que son impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial -MVOT-, pero dado que trabajan en conjunto con las Intendencias Departamentales, la coordinación va a depender de la organización de cada una de éstas. Este proyecto centra su estudio en la ejecución de los planes y programas dentro del departamento de Montevideo.

En el capítulo 1 se da la definición de asentamientos irregulares y se realiza una breve descripción de los aspectos económicos, sociales y urbanísticos que caracterizan el surgimiento de los mismos. Además, en base a trabajos de investigación existentes, se expone la ubicación y evolución de los mismos a lo largo del tiempo. Por último se menciona de forma cronológica y resumida las políticas sociales que el Estado ha implementado en torno a la temática.

El capítulo 2 expone la normativa que regula actualmente a Uruguay en materia de ordenamiento territorial, centrándose en aquellos artículos que se relacionan con el tema en estudio con el fin de analizar su relación con los asentamientos irregulares.

Por su parte, en el capítulo 3 se hace mención sobre la postura Mundial en lo que respecta a la importancia de la vivienda adecuada y cómo esta influye en la búsqueda de solución, en América Latina, para la problemática de asentamientos irregulares. En este contexto surgen las políticas de regularización que intentan legalizar la informalidad siguiendo dos tipos de procesos: dominiales e integrales.

En el capítulo 4 se indican cuáles son los Organismos del Estado Uruguayo que llevan adelante procesos de regularización. En cuanto a las unidades o servicios dentro de la Intendencia, se mencionan los que corresponden a la Intendencia Departamental de Montevideo dado el alcance del proyecto.

Por otro lado, en el capítulo 5 se introducen los tipos de intervenciones que llevan adelante los Organismos mencionados: Regularización "in situ", Realojo y Relocalización. Para indicar cómo se procede en cada uno de ellos, se describen las fases o etapas en los que los correspondientes reglamentos operativos los dividen, destacando las actividades que el Ing. Agrimensor desarrolla como parte importante de los equipos de profesionales que participan. Es relevante mencionar que si bien no existe una metodología estandarizada, en el presente proyecto se describe la forma de trabajar que mejor se ajusta a las acciones que actualmente se realizan.

Ya habiendo descrito los tipos de intervenciones que se llevan adelante, el capítulo 6 se centra en las soluciones jurídicas existentes para las familias beneficiarias, describiendo cada una de ellas. Por otro lado se introduce una opción, que si bien no es utilizada actualmente por el Estado como solución jurídica, abre la posibilidad a las familias de asentamientos irregulares sobre suelo de propiedad privada de hacerse con el terreno que ocupan mediante la prescripción de 5 años instaurada por el artículo 65 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

## **OBJETIVOS**

---

### **OBJETIVO GENERAL**

El presente proyecto tiene como objetivo general el de destacar el rol del Ing. Agrimensor en los procesos de regularización de asentamientos irregulares que lleva adelante el Estado Uruguayo

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Profundizar en las diferentes intervenciones que el Estado efectúa en torno a la regularización de asentamientos.
- Describir las diferentes etapas o fases en que se dividen los procesos mencionados.

## **CAPÍTULO 1: Caracterización de la problemática**

---

En el presente capítulo se realiza una introducción a la problemática a fin de definir el fenómeno de los asentamientos irregulares así como dar un contexto histórico de lo que fue el surgimiento, la evolución y ubicación de los mismos a lo largo del tiempo y las políticas públicas referidas al acceso a la vivienda que el Estado ha implementado.

### **1.1. ORÍGENES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES**

#### **1.1.1. DEFINICIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES**

Para poder llevar adelante el presente trabajo, se considera necesario definir qué se entiende por asentamiento irregular. En este sentido, en Uruguay son definidos como:

“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”<sup>1</sup>

Otra fuente define un asentamiento irregular como:

“...un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de las normas (es ilegal) establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano. Los establecimientos irregulares por lo general son densos asentamientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad. Se forman por

---

<sup>1</sup> Programa de Mejoramiento de Barrios, Unidad de Evaluación y Monitoreo.(2012) Relevamiento de asentamientos irregulares, primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Recuperado de: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_G241/piai-2011.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf)

ocupaciones espontáneas de terrenos, públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas, o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas (laderas de altas pendientes, terrenos poco estables, zonas inundables en las márgenes de ríos y quebradas).”<sup>2</sup>

Vistas las definiciones, vale decir entonces que un asentamiento cuenta siempre con ciertas características desde el punto de vista legal y normativo, desde el punto de vista de la tipología de construcción de las viviendas y de su relación con la infraestructura urbana. Para poder caracterizar un asentamiento irregular se necesita: conocer el propietario del terreno donde se ha establecido un grupo de personas, contar con información sobre las familias establecidas en esos terrenos, conocer la normativa vigentes para la zona y los servicios con los que cuenta. Es claro que no cualquier persona está capacitada para caracterizar un asentamiento irregular y que dicho estudio requiere de varios profesionales que en conjunto analicen caso a caso.

### **1.1.2. SURGIMIENTO**

Tener una noción básica de las motivaciones que llevan a una persona o grupo de personas a tomar la decisión de asentarse en terrenos de la trama informal de la ciudad, que no son de su propiedad, se hace necesario a fin de caracterizar la problemática. Entender qué causa que las personas decidan vivir dentro de la irregularidad, implica comprender el contexto económico, político, social y cultural que acompañan tales decisiones.

Las ideas y afirmaciones plasmadas en los siguientes párrafos surgen de la lectura de varios autores que han estudiado los procesos de producción y reproducción de la ciudad informal tales como: “Respuesta del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares”, Campaña (2012); “El camino de la incertidumbre”

---

<sup>2</sup> (Educalingo. definición de asentamiento irregular. Recuperado de: <https://educalingo.com/es/dic-es/infravivienda>)

Arbolito (2011); “Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico.” Amarante, V. & Caffera. M. (2003); “La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana” Pedro Abramo (2009).

En este sentido,

“Comprender el crecimiento de los asentamientos irregulares, implica realizar un análisis que incorpore las principales transformaciones sociales que ha vivido el Uruguay en las últimas décadas. Entendiendo que los asentamientos no son un fenómeno aislado, sino que forman parte y son expresión de los cambios que el país ha atravesado, principalmente en las décadas del 80 y 90, en el plano económico, político, social y cultural.”<sup>3</sup>

El surgimiento de los primeros asentamientos irregulares, antes llamados “cantegriles”, era explicado en gran parte por la migración de los habitantes de zonas rurales que en busca de mejores condiciones de trabajo y calidad de vida se trasladaban a las ciudades. Debido a lo limitado de sus recursos, la opción de comprar o alquilar quedaba fuera de las posibilidades, siendo la opción más viable establecerse en terrenos de terceros.

En la década de los 90, Uruguay experimenta un fuerte crecimiento de la población asentada en terrenos que no eran de su propiedad, que ya no solo se correspondía con la migración campo-ciudad sino que fue causado por una serie de cambios en las políticas económicas y sociales del país.

Dados los múltiples factores que explican el aumento experimentado de las personas asentadas en la trama informal de la ciudad a lo largo de los años, a continuación estas causas se abordan de forma agrupada en aspectos económicos, urbanísticos y sociales.

---

<sup>3</sup> Campaña, C (2012). Respuesta del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

### Aspectos económicos

El aspecto económico se encuentra estrechamente relacionado con la dificultad de acceso al suelo y a la vivienda de la población de bajos ingresos. El mercado informal se presenta como una opción factible, ya que los precios del suelo y de la vivienda son bajos y accesibles. La inversión se reduce a la auto construcción de una vivienda para quienes “compran”<sup>4</sup> terreno o que simplemente se apropian de ellos.

Con la aplicación de las medidas de liberación económica, las personas de clases populares sufrieron las consecuencias de la precarización del empleo, algunos quedando desempleados y teniendo que recurrir a trabajos precarios (changas) o zafrales para subsistir. Con estas nuevas condiciones de vida, muchas de las personas que pagaban alquileres, se encontraron en la disyuntiva de continuar pagando el alquiler para no perder las condiciones favorables de la vivienda pero accediendo a una menor canasta de consumo, o priorizar la canasta de consumos perdiendo las ventajas de vivir en la zona formal de la ciudad. Otros no tuvieron la opción de elegir ya que la vivienda formal dejó de ser una posibilidad.

El empleo precario además de generar bajos ingresos e impedir una estabilidad económica, no permite ser utilizado como garantía en la compra de inmuebles o en un alquiler. El derecho a una vivienda digna, se ve truncada por la falta de ingresos o de garantías. Desde este punto de vista,

“...la vivienda deja de ser un satisfactor a necesidades fundamentales de varios tipos y por lo tanto un derecho, para transformarse así en una mercancía sujeta a reglas del mercado”.<sup>5</sup>

Los jóvenes de los asentamientos irregulares, que nacen y se crían en estas condiciones de vida precarias, se encuentran en una posición desfavorable a la hora de obtener un empleo en el mercado formal ya que muchos de ellos no

---

<sup>4</sup> La utilización de la expresión “comprar” surge de que, si bien en el mercado informal se realiza el acto de la entrega de una cosa a cambio del pago de esta, este procedimiento se lleva a cabo de forma ilegal ya que el que entrega la cosa no tiene los derechos para hacerlo.

<sup>5</sup> Arbolito, A, (2011). El camino de la incertidumbre. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay) Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

terminan la secundaria o no tienen estudios terciarios. Por lo tanto son estos mismos jóvenes los que a la hora de emanciparse de sus núcleos familiares, perteneciendo a la población con empleos precarios y familiarizados con la idea de asentarse en terrenos que no son de su propiedad, eligen esta opción como la más favorable dentro de sus posibilidades.

Entonces desde el punto de vista económico “...cuando asociamos asentamientos a la noción de bajos ingresos, es porque sus integrantes o la mayoría de ellos se encuentran excluidos del mercado de trabajo. Esto implica en la población la dificultad permanente de insertarse laboralmente, con alta inestabilidad laboral y entradas y salidas del mercado de trabajo.”<sup>6</sup>

### Aspectos territoriales

Los asentamientos irregulares surgen debido a la necesidad de la población de bajos recursos de satisfacer uno de los derechos básicos de todo ser humano, la vivienda.

La liberalización del mercado y en particular del mercado de alquileres, fue crucial para las personas de bajos recursos. Este suceso

“...marcó el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria, con viviendas vacías, acompañada de un fuerte desarrollo de la industria de la construcción pero orientada a grupos sociales de altos ingresos. La conformación de un mercado inmobiliario con tales características generó la marginación de amplios sectores de la población que no pudieron acceder a él, aumentando los denominados asentamientos irregulares o precarios...”<sup>7</sup>

Las normas existentes en materia de fraccionamientos en suelo urbano y suburbano, (Centros Poblados, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, normativa departamental) son también parte del problema de la adquisición de terrenos por parte de la población de bajos recursos. Los requisitos

---

<sup>6</sup> Arbolito. A, (2011). El camino de la incertidumbre. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay) Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

<sup>7</sup> Arbolito. A, (2011). El camino de la incertidumbre. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay) Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

para realizar un fraccionamiento en una zona urbana o suburbana son tales que cuando el terreno ingresa al mercado inmobiliario, su valor excede las posibilidades de una gran parte de la población. “En otras palabras, la legislación incrementa los costos de generación de nueva oferta de tierras urbanizables de tal forma que, frente a la creciente demanda, el mercado se adelanta a una lenta estructura institucional generando la oferta informal de tierras que hoy existe”.<sup>8</sup>

La creación de un asentamiento es la decisión de un conjunto de personas pertenecientes a un grupo o comunidad de invertir tiempo y dinero sobre terrenos ajenos corriendo el riesgo de ser desalojados. Además, en la generación puede verse implicada una organización y un estudio del territorio por parte del grupo de familias que están buscando donde asentarse así como por parte de especuladores del mercado informal. Otro factor que puede influir en la toma de tal decisión es la posibilidad de una regularización por parte del Estado.

Los terrenos elegidos para la formación de un asentamiento irregular son tanto propiedad del Estado (públicos o privados), como de particulares. Se desarrollan por lo general en bordes de arroyos y cañadas, en el entorno de vías férreas, predios expropiados para obras públicas, espacios libres, y grandes predios baldíos periféricos. Estos predios se encuentran por lo general en estado de abandono ya sea por el costo que conlleva su mantenimiento, por la incorrecta gestión del Estado sobre sus bienes, entre otros. La elección de estos terrenos genera una segregación territorial, una desigual distribución de la población y un aislamiento de las personas para con los servicios esenciales.

El Estado es quien debería invertir en acciones que impulsen a los propietarios a cumplir sus deberes para con los terrenos y lo mismo con los espacios públicos, realizando mantenimiento y vigilancia para evitar la ocupación. Pero se debe tener en cuenta que muchas de las personas que se apropian de estos terrenos no cuentan con los recursos para acceder a una vivienda y no pueden ser privados de ella.

---

<sup>8</sup> Amarante, V. & Caffera. M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico. Revista de Ciencias Empresariales y Económica, Vol (2),[61-95]. Recuperado de: <http://www2.um.edu.uy/marcaffera/investigacion/Resumen%20Asentamientos.pdf>

A partir del crecimiento de los asentamientos irregulares en la década del 90, se reforzaron en Uruguay las políticas públicas existentes y se crearon nuevas, para abordar el tema debidamente. Muchas de las políticas estuvieron y continúan estando enfocadas en la vivienda y los servicios de los que ella depende (luz, agua potable, saneamiento, etc). Las leyes existentes determinan cómo se puede y debe hacer un fraccionamiento en suelo urbano, pero en el caso de un asentamiento irregular las leyes no llegan sino hasta que el asentamiento ya se encuentra conformado. El Estado corre con la desventaja de trabajar con lo que ya existe, y su objetivo es mejorar en la medida de lo posible aquello que las personas con esfuerzo han logrado aunque sin una planificación territorial.

Al generar planes de intervención que se ocupen de esta problemática, el Estado implícitamente incentiva a otras personas en situaciones económicas precarias a optar por la opción de vivir en un asentamiento irregular. La posibilidad de ser desalojados es percibida como lejana ya que el desalojo lo debe iniciar el propietario o las autoridades competentes. “Una señal importante que determina la probabilidad que los hogares perciben de ser echados es el número de ocupaciones en una comunidad. Cuanto mayor es este menor es el riesgo percibido”.<sup>9</sup>

### Aspectos sociales

Asociado a la problemática económica, se encuentra la social. Las consecuencias del desempleo o un empleo informal traspasan la esfera económica, el empleo genera en las personas una cierta identidad, un reconocimiento social y la seguridad de contar con redes de contención frente a posibles riesgos tanto para el empleado como para su familia. No tener un trabajo formal impacta negativamente en la vida cotidiana de las personas y su relacionamiento con la sociedad.

La pérdida del empleo o precariedad del mismo impulsa a las personas a vivir en la informalidad; en terrenos donde el acceso a los servicios básicos de

---

<sup>9</sup> Amarante, V. & Caffera. M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico. Revista de Ciencias Empresariales y Económica, Vol (2),[61-95]. Recuperado de: <http://www2.um.edu.uy/marcaffera/investigacion/Resumen%20Asentamientos.pdf>

calidad como agua corriente, luz eléctrica, saneamiento, seguridad entre otros, se ven muy limitados o no existen. Para acceder a ellos las familias deben hacerlo de manera ilegal.

“Tales características tienden a provocar en estas personas un sentimiento de angustia y desequilibrio emocional por la pérdida de lo material y también del lugar que ocupaban en la sociedad. Este hecho lleva a un cambio en la identidad, ya que pasan de hacer determinadas actividades y ocupar un lugar específico a una realidad totalmente diferente, lo que influye en la imagen que las demás personas tienen de ellos”.<sup>10</sup>

Como se menciona anteriormente, ese sentimiento de exclusión social y marginalidad lo experimentan también los niños y jóvenes que se crían en los asentamientos irregulares. Cuando llega el momento de buscar un trabajo, las oportunidades en el mercado formal son reducidas o nulas dependiendo de los estudios que los jóvenes tengan y de los vínculos sociales que hayan generado a lo largo de su vida. No continuar con los estudios y buscar un trabajo a temprana edad es característico de la población de bajos recursos que debido a las necesidades insatisfechas requieren del ingreso de dinero en el hogar.

Los jóvenes buscando independizarse de la familia, con bajos ingresos y habiendo crecido en un asentamiento irregular, generalmente optan por continuar viviendo en uno estableciéndose así un ciclo de marginalidad. Solo un cambio de vida rotundo en las personas con bajos recursos, que debe exceder el campo de la infraestructura y de la mejora de vivienda, puede quebrar el ciclo. La exclusión social es tan importante como la exclusión territorial, en este sentido: “Es claro que la integración espacial posibilita la integración económica y social pero no la asegura para nada.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Arbolito, A, (2011). El camino de la incertidumbre. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay) Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

<sup>11</sup> Maria José Alvarez Rivadulla (2014). Asentamientos Irregulares y Política en perspectiva histórica y comparada. (Ponencia presentada para el Seminario “15 AÑOS, MÁS DE CIENTO HISTORIAS” Programas de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014, Montevideo.). Recuperado de [https://www.academia.edu/9053167/ASENTAMIENTOS\\_IRREGULARES\\_Y\\_POL%C3%8DTICA\\_EN\\_PERSPECTIVA\\_HIST%C3%93RICA\\_Y\\_COMPARADA\\_Ponencia\\_presentada\\_en\\_el\\_evento\\_15](https://www.academia.edu/9053167/ASENTAMIENTOS_IRREGULARES_Y_POL%C3%8DTICA_EN_PERSPECTIVA_HIST%C3%93RICA_Y_COMPARADA_Ponencia_presentada_en_el_evento_15)

“La reducción de los problemas de integración de la sociedad, que se encuentran en la base del fenómeno de asentamientos irregulares, requiere una mayor presencia del Estado, sin desconocer que los mismos fueron originados en parte por su retraimiento.”<sup>12</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, el Estado es quien debe crear estrategias que además de mejorar infraestructura y vivienda, generen un cambio de vida para las personas de los asentamientos irregulares, reconstruyendo el vínculo con la sociedad y habilitando una reintegración de las personas de bajos recursos al empleo formal.

### **1.1.3. EVOLUCIÓN Y UBICACIÓN**

Hecha una visión general de los factores que dan origen a los asentamientos, se considera importante hacer un breve repaso de la evolución de los asentamientos irregulares en nuestro país, en términos cuantitativos, y ubicación de los mismos a lo largo del tiempo.

Cabe destacar que los datos que se pretenden dar a conocer son exclusivamente sobre la cantidad de asentamientos, no la población o la cantidad de viviendas que existen en ellos. La información que se expondrá entonces es un indicador del fenómeno en estudio pero que, analizado de forma aislada a otros factores, no es relevante para diagnosticar la situación.

Los primeros antecedentes que se tiene sobre la identificación de los asentamientos irregulares son parciales, pero vale la pena mencionarlos. No sin antes aclarar que dichos documentos no son comparables, tanto en extensión geográfica como en el concepto de asentamiento que se tiene en cuenta para cuantificarlos, con los datos que se pretenden exponer en el presente proyecto.

En 1998, el Instituto Nacional de Estadística (INE) realiza un relevamiento en el Departamento de Montevideo y en las localidades censales de más de 10000 habitantes. Posteriormente, en el año 2000, se actualiza tanto para el

---

\_A%C3%91OS\_M%C3%81S\_DE\_CIEN\_HISTORIAS\_Programas\_de\_Mejoramiento\_de\_Barrios\_e  
n\_Uruguay\_10\_de\_Setiembre\_de\_2014\_Montevideo\_

<sup>12</sup> Campaña, C (2012). Respuesta del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares. (Tesis Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay) Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

Departamento de Montevideo como para algunos del interior (como lo son Canelones, Artigas, Rivera y Maldonado), pero sólo en algunas localidades que en el 1998 presentaban asentamientos.

No es sino hasta el 2006 que se tiene el primer relevamiento sobre el total del territorio Nacional. El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) realiza un convenio en el INE con el objetivo de:

“identificar y localizar los Asentamientos Irregulares (AI), expresados a través de la representación espacial de los mismos, obteniendo un primer avance del estado de situación de la problemática en cada departamento. El segundo objetivo se encaminó a generar un listado único y actualizado accesible a todas las organizaciones e instituciones que así lo necesiten.”<sup>13</sup>

Continuando con la línea metodológica establecida en el convenio mencionado, se tienen los relevamientos realizados en el 2012 y en el 2018. Este último, a diferencia de los dos primeros (relevamientos 2006 y 2012), es realizado por el Plan de Mejoramiento Barrial (PMB) con el objetivo de actualizar la cartografía de asentamientos irregulares del país, sin contar con información de Censos INE recientes (2004 y 2011 respectivamente). Esta falta, hace que no se pueda tener estimaciones con respecto a nivel de hogares y personas, sino que exclusivamente “se concentra en actualizar la cantidad de asentamientos, generar un mapa con su localización, y revisar la totalidad de los polígonos.”<sup>14</sup>

En cuanto a la metodología utilizada, se puede dividir en dos instancias:

- Identificación de asentamientos basándose en el análisis de las imágenes satelitales disponibles públicamente en Google Earth, cruzando la información con los parcelarios que brinda la Dirección Nacional de Catastro.

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006), Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005-2006. Recuperado de <http://www.pvp.org.uy/asentamientos.htm>

<sup>14</sup> Programa de Mejoramiento de Barrios, Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2018). Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018. Recuperado de [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018\\_1.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018_1.pdf)

- Chequeo por parte de las Intendencias Departamentales en el interior del país y los Centros Comunales Zonales en el Departamento de Montevideo. Éste último paso es considerado de gran importancia ya que se toma como fuente de información a las instituciones consultadas.

A continuación se muestra una tabla comparativa entre la cantidad de asentamientos identificados en los censos a nivel Nacional. Se toma como fuente para los siguientes datos, los publicados en el informe técnico “ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES 2018”, realizado por el PMB.

DEPARTAMENTO	RELEVAMIENTO ASENTAMIENTOS		
	2006	2012	2018
Artigas	24	30	30
Canelones	103	100	109
Cerro Largo	5	5	4
Colonia	14	13	10
Durazno	2	2	1
Flores	1	0	0
Florida	6	5	4
Lavalleja	7	6	6
Maldonado	20	20	13
Montevideo	397	340	330
Paysandú	31	34	33
Río Negro	4	2	1
Rivera	18	15	15
Rocha	5	5	6
Salto	15	17	26
San José	6	8	9
Soriano	7	6	5
Tacuarembó	6	6	4
Treinta y Tres	1	1	1
<b>URUGUAY</b>	<b>672</b>	<b>615</b>	<b>607</b>

Tabla N°1 : Comparación entre los relevamientos de asentamientos a nivel Nacional  
Fuente: "ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES 2018"<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018, 2018, Recuperado de [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018\\_1.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informecartografia2018_1.pdf)

Si bien lo que se quiere mostrar con la comparación de los antecedentes es solo la evolución en términos cuantitativos de los asentamientos irregulares es importante resaltar, y quizás sea parte de los números que se exponen, que entre el relevamiento del 2011 y el último del 2018, se contabilizaron un total de 45 asentamientos nuevos. Surge la pregunta entonces de ¿por qué en 2018 tenemos un total de 607 asentamientos y no 660? Esto se debe a cuatro razones que detalla el informe técnico realizado por el PMB:

- Regularizaciones con obra terminada
- Relocalizaciones
- Reclasificaciones
- Asentamientos que pasaron a tener menos de 10 viviendas.

Sobre los dos primeros puntos se ahondará en los siguientes capítulos del presente proyecto en cuanto a la intervención del Ingeniero Agrimensor en diferentes áreas de su competencia profesional.

Por otro lado, y también como parte del resultado final del trabajo “ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES 2018”, se cuenta con la cartografía que representa la ubicación espacial de los 607 asentamientos existentes al 2018. En ella se puede observar una clara tendencia a asentarse en las zonas urbanas de los departamentos, principalmente en las capitales departamentales. Asimismo, y cumpliendo con lo expresado con anterioridad, existe una fuerte concentración de asentamientos irregulares en la capital del país y la zona metropolitana. A continuación se expone esta última información en la figura 1.

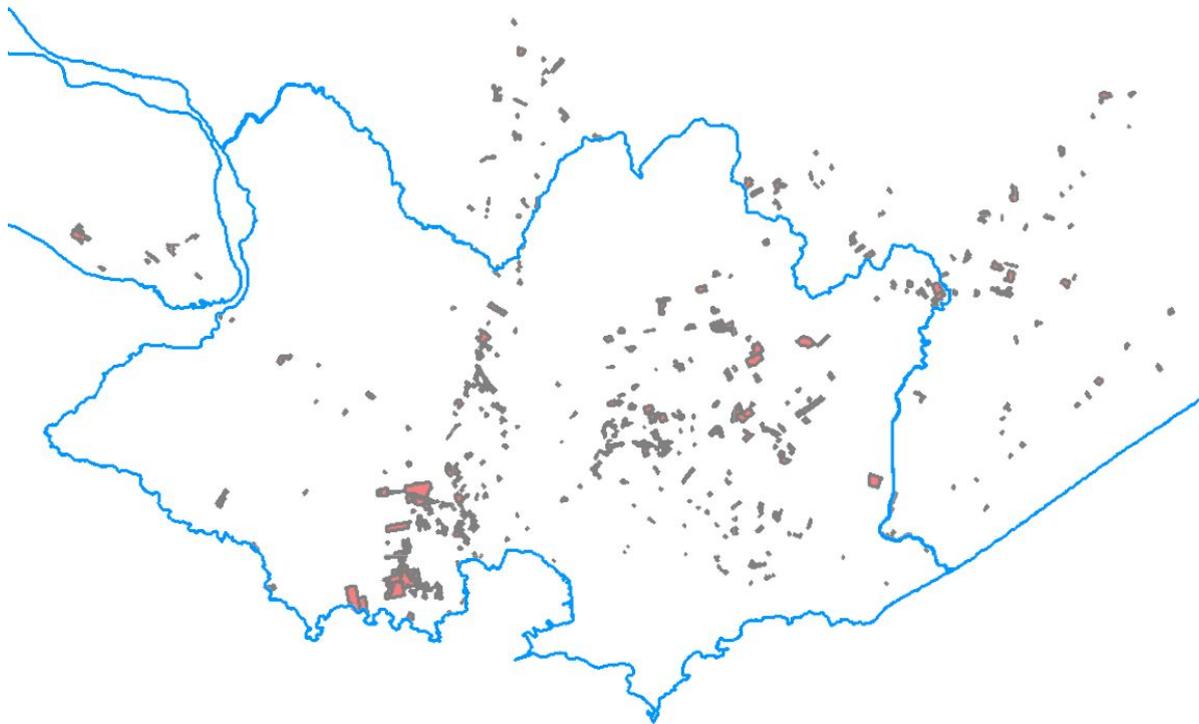


Figura N°1: Montevideo y zona metropolitana indicando la cartografía que representa la ubicación espacial de los 607 asentamientos existentes al 2018.

Fuente: <http://pmb.mvotma.gub.uy/descarga/Cartografia2018.zip>

## **1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS AL ACCESO A LA VIVIENDA**

En el marco de la caracterización de la problemática que representan los asentamientos irregulares, un actor fundamental es el Estado dada su influencia en la realidad social. Es por ello, que se hará un breve resumen de las políticas sociales en relación al acceso a la vivienda que el Estado ha implementado en el correr de los años.

### **1.2.1. A NIVEL NACIONAL**

**1936:** Ley N°9560 - 17 de abril de 1936 - “Adquisición de Propiedades”

En el marco de la Ley N°7395 denominada “Ley Serrato” de 1921 y su posterior modificativa de 1934, se extiende el beneficio de acceder a crédito brindado por el BHU destinado a la adquisición de inmuebles y préstamos de edificación. Si bien en las dos leyes mencionadas las personas autorizadas eran funcionarios públicos y empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en las leyes de Jubilaciones, residentes en la capital del país, la extensión viene dada por permitir a personas domiciliados en el interior del país.<sup>16</sup>

**1937:** Ley N°9723 - 19 de noviembre de 1937 - Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)

Se crea como servicio del Ministerio de Obras Públicas, y sus cometidos son la construcción de viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados u obreros del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, fomentando la construcción por empresas privadas y la adquisición de inmuebles necesarios, declarando de utilidad pública la expropiación de ser preciso, para cumplir dichos fines. El precio total del terreno y edificio sería abonado en mensualidades fija y consecutivas establecidas por la Comisión.<sup>17</sup>

El Decreto Ley N°14666, de 1977, le otorga los cometidos establecidos al Instituto Nacional de Viviendas Económicas al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

**1967:** Constitución Nacional - 2 de febrero de 1967 -

---

<sup>16</sup> Ley N°9560, 1936, art. 1

<sup>17</sup> Ley N°9723, 1937, art. 1, art. 2, art. 7, art. 15

Si bien desde la reforma de la Constitución dada en 1934 se sitúa al Estado como favorecedor a la construcción de viviendas a los obreros, no es sino hasta la reforma de 1967 que se reconoce el derecho de todo ciudadano a la vivienda, y deja constancia del rol del Estado como responsable de aplicar su poder a fin del goce de dicho derecho.

“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 para ese fin” <sup>18</sup>

**1967:** Ley N° 13640 - 26 de diciembre de 1967 - Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR)

Se crea un fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre que tiene como cometido

“la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y aledaños de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población. En estas últimas, podrá actuar en acuerdo con INVE.” <sup>19</sup>

**1968:** Ley N° 13728 - 17 de diciembre de 1968 - Ley Nacional de Vivienda

Se considera la primera iniciativa fuerte por parte del Estado en la materia vivienda social y su problemática, poniendo énfasis en el artículo 45 de la Constitución a texto expreso en sus artículos 1 y 2.

La ley establece condiciones que deben cumplir los beneficiarios (en base a los ingresos) y la vivienda (mínimo habitacional dependiendo de la composición familiar, definiendo espacios para servicios -baño y cocina- y materiales que aseguren un ambiente confortable).

Crea el Fondo Nacional de Vivienda que proporciona el financiamiento económico para la construcción de viviendas y la Unidad Reajutable (UR) para la devolución del total del préstamo en su valor actualizado.

---

<sup>18</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay., 1967, art 45

<sup>19</sup> Ley N°13640, 1967, art. 474

Otro aspecto importante de esta Ley fueron las Cooperativas de vivienda en su calidad de Cooperativa de Ahorro Previo (los asociados debían contar con un determinada cantidad ahorrada antes de ser beneficiario de crédito) y Cooperativa de Ayuda Mutua (los asociados contribuyen con mano de obra en el proceso de construcción).

**1990:** Ley N°16112 - 30 de mayo de 1990 - Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Le compete al MVOTMA:

“1) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política Nacional en la materia; 2) La reglamentación de las condiciones que deban reunir las áreas y suburbanas para el afincamiento de viviendas que se construyan de acuerdo a la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968; 3) La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social.”<sup>20</sup>

**1996:** Ley N°16736 - 5 de enero de 1996 -

“Autorízase al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a enajenar los bienes de su propiedad en la ejecución de los programas de vivienda, planes de ordenamiento y desarrollo territorial y de regularización de asentamientos irregulares.”<sup>21</sup>

**1999:** Surgimiento del PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (PIAI)

Surge por el convenio entre el Estado uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es ejecutado por el MVOTMA junto con las Intendencias Departamentales.

(OPP, 2000: 28) “El Objeto del Programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Para

---

<sup>20</sup> Ley N°16112, 1990, art. 3

<sup>21</sup> Ley N°16736, 1996, art. 446

lograr el Objeto del Programa se procurará: a) Mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana. b) Promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas a bajo costo. c) Articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización comunitaria e integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa”.<sup>22</sup>

**2001:** Ley N°17292 - 25 de enero de 2001 -

La Ley 17292 en su artículo 43 establece que le corresponde conjuntamente al MVOTMA y al BPS la formulación y evaluación de políticas de vivienda para jubilados y pensionistas.

**2001:** Ley N°17296 - 21 de febrero de 2001 -

“Autoriza al Ministerio a enajenar bienes de sus propiedad en la ejecución de programas de vivienda, planes de ordenamiento y desarrollo territorial, de regularización de asentamientos irregulares y lotes con o sin servicios.”<sup>23</sup>

**2008:** Ley N°18308 - 18 de junio de 2008 - Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

La LOTDS le da la potestad a los gobiernos departamentales de crear la Cartera de tierras con fines de ordenamiento territorial, regulando su destino. Establece además que tipo de acciones van a influir directamente en la reserva de espacios con destino a la Cartera de tierras.

**2011:** Ley N°18829 - 24 de octubre de 2001 - Plan de Integración Socio-Habitacional JUNTOS

---

<sup>22</sup> OPP (2000) citado por Piazza, D.M.,(2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras (Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, UdelaR). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

<sup>23</sup> Piazza, D.M.,(2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras (Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, UdelaR). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

“Son objetivos del Plan Juntos: 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.”<sup>24</sup>

Esta Ley es modificada por los artículos 479 al 489 de la Ley N°19355 de fecha 19 de diciembre de 2015.

### **1.2.1. A NIVEL DEPARTAMENTAL - MONTEVIDEO**

**1921:** Ley N°7395 - 13 de julio de 1921 - Ley del derecho a la vivienda “Ley Serrato”

Mediante esta Ley se autoriza al BHU a brindar préstamos para edificación o con destino a adquisición de inmuebles a funcionarios públicos, empleados y obreros de empresas particulares y funcionarios militares en actividad o retiro, comprendidos en los beneficios de las leyes jubilatorias.

Luego de 12 años de aplicación (1934) de la “Ley Serrato” surge la necesidad de realizar algunos cambios para su mejor aplicabilidad. Uno de los aspectos más significativos es el reconocimiento del derecho de la mujer casada de poder acceder al crédito sin consentimiento ni autorización jurídica del marido.

**1985:** Programa habitacional de asentamientos precarios Plan Dr. Aquiles Lanza Programa destinado a la “erradicación de cantegriles” en los años 1985-1989.

**1990:** Programas de “RECICLAJE Y REHABILITACIÓN URBANA”

Según el Arq. Dante Piazza en su trabajo de maestría (2005), la IMM desarrolla la supervisión y control de planes de reciclaje y rehabilitaciones de viviendas destinados a ocupantes de fincas municipales.

---

<sup>24</sup> Ley N°18829, 2011, art. 2

**1990:** Decreto Departamental N°24654 - 6 de setiembre de 1990 - Creación de la Cartera Municipal de Tierras en Montevideo

“En síntesis el Decreto otorga el marco jurídico en el que opera la regularización física y dominial, los realojos de asentamientos y la adjudicación de tierras a cooperativas y fondos sociales y designa al Sector Tierras como responsable de administrar la Cartera de Tierras para Vivienda.”<sup>25</sup>

**1993:** Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda Vivienda (S.I.A.V.)

Sistema que otorgaba subsidios a hogares con ingresos menores a 60UR mensuales con el fin de acceder a una solución habitacional. Este subsidio se complementaba con ahorro propio y créditos.

**1996:** Sistema de Ahorro para la Regularización de Asentamientos (S.A.R.A.)

Sistema de ahorro que los beneficiarios debían tener previo a la regularización, a fin de solventar gastos de la compra de predios y del proceso de regularización. Los titulares del SARA podían traspasar su cuenta al SIAV y viceversa, pero si obtenían una solución al problema de la vivienda por uno de estos dos sistemas, no podían ser beneficiarios del otro.

**1997:** Rehabilitación en Áreas Centrales

La Intendencia de Montevideo, a través del Servicio de Tierras y Vivienda, brinda préstamos, subsidios y asesoramiento técnico para la mejora de viviendas. A partir de 2006 es financiado por el MVOTMA.

**1998:** Decreto N°28183 - Fondo Solidario de materiales para la vivienda

Se crea el Programa fondo solidario de materiales para vivienda con el objetivo principal de dar cumplimiento al Decreto N°28138 y con los objetivos específicos de “Contribuir a la mejora de la calidad de vida de población con graves carencias habitacionales, priorizada por los gobiernos locales; Suministrar

---

<sup>25</sup> Piazza, D.M.,(2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras (Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, UdelaR). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>

materiales de construcción subsidiados con destino a refacción, mantenimiento, mejora o ampliación de las construcciones; Realizar seguimiento”<sup>26</sup>

**1998:** Decreto N°28242 - Plan de Ordenamiento Territorial

Es un plan general de ordenación del territorio departamental. Dentro de los instrumentos de ordenación y planeamiento se encuentra el Plan Especial de Vivienda de Interés Social.

“El plan atenderá tanto a las iniciativas públicas como privadas relacionadas con el uso habitacional en el territorio del departamento de Montevideo, especialmente a aquellas modalidades o en los tramos considerados de interés social.”<sup>27</sup>

**1999:** Experiencia piloto Rural “Leoncio López”

Experiencia cooperativa con familias de trabajadores rurales.

**2000:** Decreto N°29060 - PLAN LOTE

“finalidad de adjudicar en propiedad lotes urbanizados a familias de bajos y medianos ingresos que dispongan de capacidad de ahorro suficiente como para pagar el terreno en cuotas mensuales, acordes con sus ingresos, y simultáneamente erigir en él su vivienda mediante autoconstrucción u otro procedimiento accesible.”<sup>28</sup>

Según lo establecido en la Página de la Intendencia de Montevideo, los beneficiarios recibirán: préstamo para la compra de un terreno de aproximadamente 300m<sup>2</sup>; para la compra de los materiales necesarios para la construcción de la vivienda; asesoramiento técnico por parte de trabajadores sociales y arquitectos; permiso de construcción de vivienda económica con opciones para dos, tres y cuatro dormitorios, según la composición del núcleo familiar. Este Plan se ejecuta en terrenos de la Intendencia de Montevideo o del MVOTMA.

---

<sup>26</sup> Intendencia de Montevideo (2008). División Políticas Sociales. Recuperado de [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/guiadigital1\\_0.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/guiadigital1_0.pdf)

<sup>27</sup> Piazza, D.M.,(2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras (Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, UdelaR). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>.

<sup>28</sup> Piazza, D.M.,(2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras (Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, UdelaR). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/>.

## **CAPÍTULO 2:**

### **Ley de Centros Poblados y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Su relación con los asentamientos irregulares**

---

El cometido del presente capítulo es la exposición de la normativa que regula actualmente a Uruguay en materia de ordenamiento territorial, haciendo hincapié en los artículos referidos a la temática del presente proyecto. En este sentido, se mencionan las normas que apuntan a la categorización del suelo, mínimos en área y frente para fraccionamientos de predios de diferentes categorías, exigencia para la creación de centros poblados, viviendas de interés social, control territorial.

Se hace fundamental entonces, hacer referencia a la Ley N°10723 “Ley de Centros Poblados” (promulgada el 21 de abril de 1946 y publicada el 16 de mayo del mismo año) y a la Ley N°18308 “Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” (promulgada el 18 de junio de 2008 y publicada el 30 de junio del mismo año). Ambas fueron modificadas debido a una necesidad de actualización o para subsanar, en mayor o menor medida, las falencias de su redacción original.

La Ley de Centros Poblados (CP) tiene como objetivo instaurar “el conjunto de normas para formación de centros poblados”<sup>29</sup> mientras tanto, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) establece el “marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible... a fin de organizar el uso del territorio”<sup>30</sup>.

Introducidas las normas madres de lo que es el ordenamiento territorial, se cree de utilidad mencionar los artículos 1 y 2 de la Ley de CP. En ellos se establece la exclusividad a los Gobiernos Departamentales a autorizar toda subdivisión de predios que crean, ya sea de forma directa o indirecta, un centro poblado. Se entiende como tal, toda división de tierra que, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, cree uno o más predios independientes menores de cinco o

---

<sup>29</sup> Ley N°10723, 1946.

<sup>30</sup> Ley N°18308, 2008

tres hectáreas cada uno (tres hectáreas corresponde a predios en los departamentos de Montevideo y Canelones mientras que cinco hectáreas es para el resto del país).

Se expondrán a continuación los artículos considerados de importancia para el presente proyecto agrupados según su temática

## **2.1. CATEGORIZACIÓN DEL SUELO**

Si bien desde la Constitución de la República se manejan implícitamente las mismas categorías, no es sino hasta la promulgación de la LOTDS que se define a texto expreso las características que deberán tener las áreas para considerarse dentro de cada una de ellas. Se establece además, la competencia exclusiva a los Gobiernos Departamentales para la categorización del suelo mediante la implementación de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT).

Se tienen entonces tres categorías: Rural, Suburbana y Urbana; pudiéndose considerar subcategorías, si los gobiernos departamentales lo consideran oportuno, además de las ya establecidas por la propia LOTDS. En este sentido, se tiene: productiva y natural, dentro de la categoría rural; consolidado y no consolidado dentro de la categoría urbana.

Por otro lado, y como aspecto importante dentro de las imposiciones de la LOTDS, se encuentra la definición del Atributo de Potencialmente Transformable (APT), dado en el artículo 34. En este, se establece que la transformación de una categoría de suelo a otra, solo podrá ser posible en suelo con APT. Asimismo, en el segundo inciso de dicho artículo, se establece que para el pasaje a categoría urbana o suburbana es necesario un Programa de Actuación Integrada (PAI) en la zona donde se tenga el atributo de potencialmente transformable.

En términos generales, en cinco artículos del Capítulo I del Título IV, se definen las categorías y subcategorías en las que se divide el territorio nacional; determina la potestad de los Gobiernos Departamentales para su categorización a través de IOTs; y establece un instrumento en particular, denominado PAI, para el pasaje de categoría en suelos en donde el propio Gobierno Departamental haya establecido el APT.

## **2.2. REQUISITOS DEL LOTE MÍNIMO PARA FRACCIONAMIENTO**

La Ley de CP establece los requisitos mínimos que toda división de tierra debe cumplir para que los lotes creados puedan ser considerados independientes. En este sentido, se expone la redacción actual del artículo 16 (dada por la Ley N°19044 del 28 de diciembre del 2012) en donde en la primera parte del mismo se establecen las condiciones para predios en suelo categoría urbana o suburbana y, posteriormente, hace lo propio para predios en suelo categoría rural.

Suelo categoría urbana o suburbana: Superficie mínima de trescientos metros cuadrados. Se fijan tres posibles excepciones: cuando la parcela sea para la implantación de servicios de interés público; cuando mediante instrumentos de ordenamiento territorial se establezca que las parcelas serán producto de programa públicos y de interés social de vivienda, urbanización y/o mejoramiento barrial; cuando instrumentos de ordenamiento territorial lo establezcan como excepción para sectores particulares siempre y cuando se encuentren dentro de suelo categoría urbana consolidado. Por otro lado, si bien en la redacción original se exigía un frente mínimo (12 metros), a partir de la redacción dada por el LOTDS no se expresa nada con respecto a este requisito, dejando a los Gobiernos Departamentales la potestad de solicitar o no un mínimo al respecto.

Este artículo es uno de los que más modificaciones ha sufrido a lo largo del tiempo en cuanto a la superficie mínima para predios en suelo categoría urbana o suburbana. Si bien la modificación no es con respecto a la superficie en sí (desde la redacción original el mínimo aceptado ha sido trescientos metros cuadrados) sino que viene dada por los servicios con los que el predio debía contar y las excepciones posibles.

Suelo categoría rural: Superficie mínima para cada lote de cinco hectáreas o tres hectáreas en los departamentos de Montevideo y Canelones.

### **2.3. REQUISITOS MÍNIMOS PARA LAS NUEVAS URBANIZACIONES**

Acorde a este apartado, se considera de relevancia el numeral 3 del artículo 13 de la Ley de CP. En este se establecen, sin admitir excepción, dos aspectos importantes en cuanto a la formación de centros poblados.

Por un lado, se determina que ningún predio o vía pública que sirva de único acceso a los predios, puede encontrarse a un nivel inferior a cincuenta centímetros del nivel máximo alcanzado por las más altas crecientes conocidas. En este aspecto, es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 22 de la Ley N°19525 (Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), en donde se prohíbe la urbanización en las áreas que se determinen como inundables en un período de retorno menor a cien años. Para la aprobación de la urbanización se tendrá en cuenta la condición más restrictiva entre las dos mencionadas.

Como segundo aspecto importante, se establece que frente a cursos de agua de dominio público, se debe dejar una faja de 150 metros medido desde la línea superior de la ribera. Ésta será determinada como lo establece el Código de Aguas en su artículo 36 y pasará de pleno derecho a dominio público.

La LOTDS en lo que respecta a los requisitos mínimos para las nuevas urbanizaciones, establece límites y estándares mínimos para las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad. En su artículo 38 la LOTDS fija un mínimo de 10% (diez por ciento) del sector a intervenir como reserva para espacios libres, equipamiento, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal o departamental, sin perjuicio de las áreas destinadas a circulación, todas las cuales deberán ser cedidas de pleno derecho a la Intendencia Departamental o a la entidad pública que ésta última determine. En este mismo artículo se deja establecido que toda la infraestructura señalada para suelo urbano consolidado que se especifica en el literal a) del artículo 32 de la LOTDS, será costeadada en su totalidad por los interesados en la intervención.

## **2.4. CONTROL TERRITORIAL**

El control del cumplimiento de los deberes territoriales que tienen los propietarios de inmuebles para con sus terrenos debe ser ejecutado por los Gobiernos Departamentales a través de la policía territorial. Los deberes de los propietarios de inmuebles quedan establecidos por la LOTDS en su artículo 37 y es en los artículos 68 y 69 de la misma ley que se establecen las potestades que tienen el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales frente al incumplimiento de alguno de los instrumentos de ordenamiento territorial existentes respecto de la propiedad inmueble. La policía territorial tiene como deber impedir toda acción destinada a consagrar soluciones habitacionales que impliquen la violación de la normativa vigente en la materia.

Los asentamientos humanos ilegales se establecen en el territorio por lo general mediante una organización previa. La LOTDS en su artículo 70 le otorga facultad al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a aplicar sanciones establecidas en la legislación y reglamentación a quienes promuevan o incentiven la ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano. Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán requerir un informe del MVOTMA para poder brindar servicios a las viviendas que formen parte del asentamiento ilegal.

## **2.5. ACTUACIÓN TERRITORIAL CON FINES DE INTERÉS SOCIAL**

En el artículo 52 se dispone que los Gobiernos Departamentales impulsarán las políticas habitacionales y de suelo a través de los IOTDS. En dichos instrumentos se podrán delimitar áreas de suelo urbano o con el Atributo de Potencialmente Transformable con destino a la cartera pública de tierras y calificándolo como suelo destinado a viviendas de interés social. De ser necesaria para tales terrenos la expropiación, se la podrá declarar de utilidad pública tal como lo establece el literal b) del artículo 62 de la LOTDS.

Si un inmueble declarado en abandono por la Administración tiene potencialidades productivas o de utilidad social, puede ser declarada de utilidad pública su expropiación, según lo establece el artículo 63 de la LOTDS.

El artículo 67 le otorga la potestad para la creación de carteras de tierras a los Gobiernos Departamentales. La Cartera de Tierras será utilizada para fines de ordenamiento territorial en el marco de los IOTDSs. Como ya fue explicitado en párrafos anteriores una de las utilidades de la existencia de la Cartera de Tierras es contar con terrenos que podrán ser utilizados para construcción de viviendas de interés social.

## **2.6. ANÁLISIS**

Visto los artículos considerados de relevancia para la temática del presente proyecto, se observa que tanto la Ley de CP como la LOTDS tiene como objetivo el ordenamiento territorial. Lo que se busca entonces, es poder tener un control sobre el suelo, estableciendo hacia dónde y con qué requisitos mínimos es posible el crecimiento de la trama urbana y/o suburbana del territorio. Uno de los recursos que la propia LOTDS determina para poder llevar a cabo este cometido, es el Atributo de Potencialmente Transformable ya que, solo es posible la transformación de una categoría de suelo a otra en predios donde el Gobierno Departamental (GD) determine dicho atributo.

Ubicado sobre un suelo que tenga el atributo de potencialmente transformable, el GD impone otro tipo de requisitos que se deben cumplir para poder llevar a cabo el fraccionamiento deseado. Entre éstos, se encuentran los mencionados en la sección 2.2. “Requisitos del lote mínimo para fraccionamiento”. Asimismo, en el artículo 7 de la Ley de CP se exige un estudio exhaustivo del suelo en el que se desea intervenir y un relevamiento económico, vial y social que deben realizar y costear los interesados en generar centros poblados. Cumplidas todas las obligaciones mencionadas y con el proyecto aprobado el inversor debe ejecutar la obra a su costa, según lo establecido en el artículo 38 de la LOTDS, lo que incluye la red vial y la conexión de ésta a la red vial existente y la conexión de la evacuación de aguas servidas a la preexistente.

En cuanto a los servicios, es importante mencionar lo establecido en el artículo 1 de la Ley N°13.493 del 20/09/1966 en su redacción dada por el artículo 83 de la LOTDS, donde aumenta la cantidad de servicios solicitados con respecto a los requeridos en la redacción original que eran energía eléctrica y agua potable.

"Las autoridades públicas competentes no autorizarán ningún fraccionamiento de suelo urbano, creando nuevos lotes destinados a la construcción de vivienda u otros usos urbanos que no cuenten con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, posibilidad de conexión a saneamiento en cada uno de los lotes, más los servicios generales de pavimento, red de alcantarillado y alumbrado público."<sup>31</sup>

Examinado todas las peticiones que se solicitan desde el Gobierno Departamental así como los gastos a los que el interesado en intervenir debería cubrir en la formación de nuevas urbanizaciones, resulta interesante hacer observaciones sobre cómo esta situación puede haber influido en la formación de asentamientos irregulares.

Por ello, se plantea la siguiente hipótesis: "Una persona de bajo recursos que desea adquirir un terreno formal". Las opciones que un posible vendedor le puede ofrecer están bastante por fuera de su alcance debido a:

- En suelo urbano o suburbano, el terreno mínimo que podría adquirir serían de 300m<sup>2</sup> lo que ya es una exigencia excesiva pensando los recursos con los que cuenta y las construcciones que a posteriori sobre dicho terreno se edificará (teniendo en mente las características constructivas y los niveles económicos con los que cuentan los asentados en asentamientos irregulares).

Esto sin perder de vista que, como se menciona en el apartado 2.2, este artículo ha sufrido muchas modificaciones en el tiempo, haciendo que en sus redacciones anteriores, se alejara aún más de las realidades de las personas con bajos recursos y la necesidad de cubrir su derecho a vivienda. Entonces, desde la Ley de CP hasta la LOTDS, para poder generar un lote de 300m<sup>2</sup> era necesario contar con saneamiento y agua potable. Teniendo

---

<sup>31</sup> Ley N°13493, 1966, art 1

en cuenta que ni siquiera en la capital del país toda la trama urbana está cubierta con saneamiento, se pasaba directamente a regir bajo el artículo 15 de la Ley de CP en donde se expresaba un mínimo de 2000m<sup>2</sup> en caso de no contar con los servicios de saneamiento y agua potable.

A la vista está que, si un terreno de 300m<sup>2</sup> estaba fuera del alcance para una persona de bajos recursos, uno de 2000m<sup>2</sup> ni siquiera es en la realidad una opción para el sujeto de la hipótesis.

El artículo 15 fue derogado por la Ley N°19149 de 24 de octubre de 2013.

- En suelo rural, el mínimo que podría comprar como predio independiente sería de 3 hectáreas en Montevideo y Canelones o de 5 hectáreas en el resto del país. Bajo nuestro supuesto de persona de bajos recursos, es poco viable.

Siguiendo con la línea de estudio que genera esta hipótesis y observado que la posibilidad de comprar un terreno para asentarse de manera formal es bastante difícil para personas de bajos recursos, el sujeto supuesto toma la decisión de asentarse en terrenos de la trama informal de la ciudad. Se pasa entonces a otro análisis orientado a qué terrenos se encuentran como “opción”<sup>32</sup> para el futuro ocupante y por qué.

- Como se menciona en el apartado 2.3. “Requisitos mínimos para las nuevas urbanizaciones” al momento de realizar una división de terreno con destino a centro poblado es condición dejar una faja de 150 metros frente a cursos de agua de dominio público. Si bien la cesión de pleno derecho de las áreas generadas fue discutida en su momento, a partir de la LOTDS se determina a texto expreso que pasan de pleno derecho al dominio público.

Dado que en el apartado 2.4. “Control territorial” se expresa que los propietarios de los terrenos tienen el deber de cuidar su propiedad, en este caso es el Estado quien como propietario debe cuidar de invasiones a la faja contigua a los cursos de dominio públicos.

---

<sup>32</sup> El uso del término “opción” hace referencia a que el no cuidado de los terrenos por parte de los propietarios, deja abierta la posibilidad de ocupación para el sujeto de hipótesis. No refiere a una intención legítima de los propietarios (ya sea particular o el propio Estado) de dejarlo como una opción.

Se entiende entonces, que la propia Ley de CP exige como requisito ceder un área que, en algunos casos, al no ser mantenida y controlada debidamente por la administración se convierte en una “opción” para aquellas personas carentes de una vivienda que buscan áreas donde poder asentarse de manera informal. Esto se puede ver ya que la realidad de la ubicación de los asentamientos informales decanta que existen una gran cantidad de éstos, o existieron en su momento y ya han sido sujeto de regularizaciones, frente a los cursos de agua de dominio público.

- De igual forma y también como falencia del control territorial los terrenos públicos, más allá de lo descrito anteriormente, han sido vistos como “opción” para la formación de asentamientos irregulares ya que, muchos de los mismos se encuentran emplazados sobre estos terrenos.
- Por otro lado se puede analizar cómo influye el requisito de la faja de 150 metros en el interesado en intervenir y su repercusión en el sujeto de la hipótesis supuesta. Dependiendo de la conformación geométrica del terreno a fraccionar, el área que debe ceder podría ser significativa, lo que se considera que lo puede llevar a elegir entre dos opciones:
  - Decidir hacer el proyecto pero que, dado a todo el gasto ocasionado por la obra y sumado a la “pérdida” de esa área, traslade ese costo al precio de venta de los lotes, haciendo que sea inviable la compra para el sujeto de hipótesis.
  - Decidir no hacer el proyecto y generar un espacio sin uso o actividad, volviéndolo una “opción” para el sujeto de hipótesis que toma la decisión de asentarse informalmente.

Destacados todos los aspectos que giran en torno a la faja de 150 metros, es importante mencionar que no se considera que la imposición de la faja en sí pueda ser el factor que influye en la formación de asentamientos, sino el poco control que se tiene sobre los terrenos públicos en general, por lo ya expresado de que muchos de los mismos se encuentran en terreno público.

De igual forma que se analiza qué componentes de las imposiciones en materia de ordenamiento territorial pueden haber influido (junto a los aspectos sociales, económicos y urbanísticos mencionados en el Capítulo 1) en la formación de asentamientos irregulares, se puede observar como las leyes referidas establecen elementos para incluir dicha realidad en sus disposiciones.

En este sentido, es importante hacer referencia a la nueva redacción del artículo 16 de la Ley de CP presentada en el apartado 2.2. en donde se dispone de herramientas que amparan la regularización de asentamientos irregulares por parte de los organismos competentes, bajo las excepciones allí establecidas.

Por otro lado y como se expone en el apartado 2.5. “Actuación territorial con fines de interés social”, se determinan una serie de opciones en base a las cuales los Gobiernos Departamentales pueden hacerse de bienes, mediante la expropiación declarada de interés público, para la Cartera de Tierras.

De ambos aspectos se interioriza en el Capítulo 5 del presente proyecto.

## **CAPÍTULO 3: América Latina y la búsqueda de solución a la problemática de los asentamientos irregulares**

---

Como se ha expuesto a lo largo del presente proyecto, los asentamientos irregulares han sido a lo largo de la historia, y siguen siendo, un tema de debate para las políticas Nacionales e Internacionales. Este capítulo se centra en una parte fundamental que tiene que ver con las discusiones mencionadas, ya que refiere al tipo de solución que se maneja como forma de legalizar la informalidad una vez ya constituida como tal.

En este sentido se cree importante hacer referencia a por qué los Estados gastan tiempo, energías y dinero en desarrollar políticas de intervención en los asentamientos irregulares. Para ello se hará una reseña distinguiendo el carácter general de la misma y llegando a su influencia a la política Nacional como parte del sistema.

El derecho a la vivienda digna, es reconocido como tal por la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el artículo 11 de este último se expresa:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”<sup>33</sup>

El concepto de vivienda adecuada a los efectos del Pacto, engloba una serie de factores que resultan de importancia resaltar, dado que no es correcto

---

<sup>33</sup> Naciones Unidas Derechos Humanos (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 11, Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

pensar que tal derecho fundamental se refiere únicamente a un techo. De la misma forma es relevante mencionar que el no cumplimiento de este derecho puede ser detonante inmediato del no disfrute de otros derechos elementales dada la conectividad y reciprocidad entre, por ejemplo, la vivienda y el acceso a la salud, la educación, el trabajo.

En primer lugar y quizá como característica fundamental, la vivienda adecuada debe garantizar la seguridad de tenencia. Esto refiere a que sea cual sea el tipo de tenencia que los ocupantes tengan sobre la vivienda (propietarios, cooperativas, inquilinos, asentamientos informales), todas las personas deben gozar un mínimo grado de seguridad jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Con este elemento en mente, es importante observar que la vivienda adecuada es un concepto más amplio que la tenencia de la propiedad, ya que la seguridad de la tenencia que la vivienda adecuada trae consigo, ampara a los ocupantes sea cual sea su condición sobre el inmueble.

En segundo lugar se tiene la disponibilidad de servicios, ya que no puede considerarse que una persona está haciendo valer su derecho a la vivienda adecuada si no cuenta mínimamente con los servicios básicos: conexión a agua potable, instalaciones sanitarias, energía eléctrica, eliminación de residuos.

Por otro lado, se encuentran las características de asequibilidad y habitabilidad. La primera refiere a que no se puede considerar una vivienda adecuada si para poder tenerla, las personas deben limitar o renunciar a otros derechos fundamentales. Y la segunda tiene en cuenta la ubicación tanto geográfica como social; una vivienda adecuada no puede ser tal si se encuentra en terrenos con factores contaminantes que amenazan la salud de sus ocupantes ni si se encuentra en una zona donde las personas no puedan desarrollar su vida laboral, cultural, social y educativa.

Los elementos mencionados como factores fundamentales en lo que concierne a la definición de vivienda adecuada, en particular la seguridad a la tenencia y la disponibilidad de servicios, serán aspectos a tener en cuenta sobre si se cumplen o no a la hora de llevar adelante los distintos procesos de regularización que se analizarán en el capítulo 5.

En otro orden, es importante analizar cuales son las obligaciones a las que los Estados Partes se deben enfrentar. Centrándose en el carácter de fundamental que se le asigna al derecho a la vivienda, se deben desarrollar políticas que permitan que todas las personas puedan hacer tangible su derecho y en el menor tiempo posible. Esto significa tomar medidas que tengan como objetivo la prevención de la falta de techo, brindando la seguridad al desalojo forzoso y primando la atención hacia los grupos vulnerables, marginados y/o discriminados de la sociedad.

La realidad es que los países que llevan adelante políticas de intervención cuentan con recursos limitados como para lograr de forma masiva la incorporación del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas. Teniendo en cuenta este impedimento, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 establece en su artículo 2 que los Estados Partes se deben comprometer a invertir los recursos que dispongan a fin de dejar demostrado que se llevan a cabo todos los esfuerzos que éstos le permiten. Asimismo, deja a texto expreso el compromiso que deben asumir para que el cumplimiento de tal derecho no dé lugar a discriminaciones de ninguna índole (género, raza, color, opinión política, etc).

Más allá de tener presente la situación económica limitada, sobre todos en los países en desarrollo, el Comité establece ciertas urgencias que deben ser atendidas de forma inmediata, como la seguridad de tenencia. Se puede considerar que hacer valer esa característica del derecho a la vivienda adecuada, es un primer paso que le brinda a las personas recursos efectivos a su necesidad.

Establecidos estos conceptos como idea base, los Estados van a evaluar la situación de sus países y generar las políticas nacionales o regionales, dependiendo de la centralización política que se tenga en el país en cuestión. Las medidas a tomar pueden ser en el plano legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos, dependiendo de la necesidad establecida en los países y de los gobiernos de turno como tomadores de decisiones.

Asimismo es conveniente resaltar la contribución que la ONU-Habitat hace con las políticas urbanas nacionales a fin de servir como asesor en la evaluación

de la problemática y análisis de las políticas urbanas posibles a ser desarrolladas, así como facilitador del diálogo local/internacional. ONU-Habitat ha desarrollado una Estrategia Mundial de Vivienda denominada “La vivienda como centro”, el cual tiene como objetivo ayudar a los Estados justamente a desarrollar políticas que centren su atención en hacer valer el derecho a la vivienda digna y sustentable económica, cultural y ambientalmente.

Por otro lado, la ONU en el 2015 se plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que todos los Estados Miembros adoptaron “para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030”<sup>34</sup>. Para llevar adelante estos objetivos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actúa como coordinador entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros. Dentro de los ODS, se considera importante mencionar el Objetivo 11: “Ciudades y comunidades sostenibles” particularmente la meta 1: “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”<sup>35</sup> dada su relación con el presente proyecto.

Poniendo el enfoque en el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada en el ámbito de los asentamientos irregulares, surgen las políticas de regularización. Éstas tienen como objetivo la inclusión de la informalidad a la trama urbana y, dependiendo del tipo de solución que se implemente, resolver la seguridad de la tenencia para los asentados, los derechos legales de los dueños de los terrenos en donde se encuentre emplazado el asentamiento y la provisión de servicios en calidad y cantidad suficiente.

Las políticas de regularización tienen dos focos principales a los que enfrentarse: por un lado la prevención de la formación de los asentamientos irregulares y por otro la regularización de la informalidad una vez ya constituida. La realidad de los países de América Latina demuestra que las políticas de prevención son escasas o nulas, desarrollándose, sobre todo en las últimas décadas, medidas

---

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). 17 objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivo 11. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

para mitigar la informalidad consolidada.

Según Nora Clichevsky en su trabajo “Integración y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”<sup>36</sup>, la informalidad existente en los asentamientos irregulares se puede dividir en dominial y urbana. La primera refiere a la falta de titularidad legal sobre el terreno y/o vivienda en que se encuentran las personas y la segunda está vinculada a la no adecuación de las construcciones a la normativa vigente así como el emplazamiento de las mismas en zonas socio-ambientales no aptas para el desarrollo de estructuras residenciales.

En base a los tipos de informalidades descritos, surgen dos tipos posibles de regularización: DOMINIAL e INTEGRAL.

La regularización dominial se refiere a la legalización de la informalidad mediante la obtención por parte de los asentados, de la seguridad de la tenencia, elemento fundamental de la vivienda adecuada. Ésta puede ser otorgada en carácter de título de propiedad, comodato, certificados de posesión u otro elemento jurídico que certifique la relación legal entre el bien y las personas correspondientes.

Este tipo de regularización permite a las personas una integración social a la ciudad, dado que el reconocimiento de su relación con el bien, además de la importancia de la protección contra el desalojo, hace que puedan sentirse parte de la trama urbana ya sin esa visión de “ocupas” sino como personas portadoras de derechos legales constituidos.

Por otro lado, la regularización dominial tiene una gran aplicación dado su bajo costo, en relación con el tipo integral, y funda sus bases en las ideas de Hernando Soto. El economista considera a este tipo de intervención como una inversión dado que la obtención de algún tipo de relación jurídica con el bien, por un lado genera una ganancia directa para el Estado ya que se deben pagar impuestos que seguramente en la informalidad no se hacían y por otro lado, permite a las personas introducirse en el mercado estableciéndose la posibilidad de financiamiento para, por ejemplo, mejoras residenciales o cualquier otro tipo de

---

<sup>36</sup> Nora Clichevsky (2000). Integración y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Santiago de Chile. Recuperando de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/S00100859\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/S00100859_es.pdf?sequence=1)

actividad que impulse el desarrollo económico.

Como segunda opción, se encuentra la regularización integral. Éste tipo de intervenciones van más allá que solo el hecho de sanear la informalidad legal/dominial sino que, además de eso, genera una mejora en las viviendas en que residen los asentados, crea o mejora las infraestructuras de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, saneamiento) y presta especial atención a aspectos ambientales, culturales y sociales.

Teniendo en cuenta los componentes que abarcan este tipo de regularizaciones, es inmediato pensar que su costo es muy elevado como para ser soportado íntegramente por los recursos Nacionales o Departamentales. Es por ello que surgen los apoyos económicos Internacionales.

El aspecto financiero es uno de los puntos más importantes a la hora de proyectar y concretar la regularización de un asentamiento informal. En estos tiempos cada país cuenta con políticas de regularización, que se implementan a través de distintos instrumentos, en algunos lugares se hace a través de leyes o decretos específicos y otras veces por programas o proyectos. Conocer cuáles son los instrumentos disponibles para llevar adelante la regularización es de gran importancia porque de ello depende la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar, el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles.

No existe una única forma de regularizar la informalidad para darle a las personas una vivienda digna, en un mismo asentamiento pueden coexistir realidades diferentes para las cuales se debe tener enfoques y soluciones adecuadas. Todo ese proceso, que en general lleva años, implica una inversión en su gran mayoría por parte del Estado, y en menor medida de algunas ONG interesadas en el tema. La vivienda digna es, como ya fue expuesto con anterioridad, una de las necesidades básicas que toda persona en el planeta debería poder satisfacer, y para hacer valer este y otros tantos derechos es que se crean organismos internacionales multilaterales tales como la ONU y bancos internacionales que asisten a los países con menos recursos económicos para llevar adelante los proyectos que tengan como objetivo final mejorar la calidad de vida de las personas.

En referencia a estos bancos, se mencionarán dos de los más importantes de América Latina y el Caribe (ALC). Uno de ellos es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el otro es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), siendo el primero la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de ALC. Los bancos proporcionan a los países miembros no solo soluciones financieras para el desarrollo económico y social, sino que también brindan apoyo técnico en todas las etapas de los proyectos. Todos los proyectos son elaborados y estudiados con el fin de poder brindar una mejor calidad de vida a las personas de ALC, y es por esa razón que las prioridades estratégicas abarcan la inclusión social, igualdad, cambio climático, sostenibilidad ambiental, integración económica regional, entre otras.

Dentro de los proyectos que son financiados por estos bancos, se encuentra la ayuda para la mejora de la vivienda urbana, y también lo que refiere al acceso y la mejora de los servicios públicos para todos los ciudadanos.

Respecto al sector de desarrollo urbano y vivienda el BID enumera las áreas en las que trabaja actualmente en ALC:

- Incrementar el acceso y calidad de la infraestructura y los servicios urbanos, tanto en barrios formales como en informales.
- Apoyar el acceso universal a viviendas de calidad, trabajando en toda la cadena de valor de la vivienda.
- Mejorar el hábitat urbano y prevenir su degradación, revalorizando el patrimonio histórico de las ciudades y previniendo los impactos medioambientales adversos.
- Fortalecer la capacidad de gobernanza de las instituciones locales, apoyando la participación de la ciudadanía y la coordinación metropolitana.

Cada uno de estos puntos se ven reflejados en los proyectos financiados por el BID, como será expresado en el capítulo 5 del presente proyecto.

## **CAPÍTULO 4:**

### **Organismos del Estado Uruguayo que intervienen en los procesos de regularización de asentamientos irregulares**

---

En este capítulo se realiza una breve descripción de los Organismos del Estado Uruguayo que actúan de forma directa o indirecta en los procesos de intervención sobre los asentamientos irregulares.

#### **4.1. MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MVOT)**

El MVOT tiene como cometido “Diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país.”<sup>37</sup>

Con la puesta en manifiesto de la Ley N°19889 “Ley de Urgente Consideración” (LUC) el 9 de julio de 2020 se establece, en su artículo 303, que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTOMA) “pasará a denominarse “Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial” ejerciendo las competencias que por razón de materia y territorio le atribuyeron las leyes y demás disposiciones.”<sup>38</sup>. Por otra parte en dicha Ley se crea el Ministerio de Ambiente y se indican los cometidos del mismo en los artículos 291 y 293 respectivamente.

Además en el artículo 411 de la LUC se crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU). En el literal A del artículo 412 de la mencionada Ley<sup>39</sup> le otorga la competencia de coordinar el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Plan Nacional de Relocalización (PNR). Además, en el literal B del

---

<sup>37</sup> Ministerio de Vivienda de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Cometidos del MVOTMA. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/cometidos>

<sup>38</sup> Ley N°19889, 2020, art 303

<sup>39</sup> Ley N°19889, 2020, art 411, 412

mismo artículo, establece la responsabilidad a la nueva Dirección de proponer las “políticas de prevención de formación de asentamientos irregulares, ejecutar las que sean aprobadas y promover la inversión en soluciones habitacionales para sectores de menores ingresos.”<sup>40</sup> Antes de la promulgación de la Ley de Urgente Consideración, la coordinación del Plan Juntos, el PMB y el PNR eran llevados por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Con el cambio de la Dirección que regula estos planes y programas a la DINISU, actualmente la DINAVI tiene como cometido hacer efectivo el acceso y permanencia a la vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

Es de nuestro interés el estudio de cada uno de estos planes y programas ya que el Ingeniero Agrimensor forma parte de los equipos de trabajo que hacen posible la regularización de asentamientos irregulares.

#### **4.1.1. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PMB)**

El PMB tiene por objetivo general “contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas, mejorando el acceso de los hogares a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos adecuados.”<sup>41</sup>

El organismo ejecutor del Programa es el MVOT mediante una unidad ejecutora denominada Unidad de Coordinación del Programa (UCP). Ésta es responsable de la coordinación del Programa, la administración de los recursos del préstamo y la ejecución de todos los componentes en que se divide el mismo:

-Componente 1: Mejoramiento de Barrios: Bajo este componente se financian proyectos que tienen como objetivo la integración de los asentamientos irregulares a la trama urbana. Para ello se hace necesario generar un acercamiento social que logre involucrar al barrio en el proceso así como capacitarlo en cuanto a todos los aspectos que se ven implicados en la

---

<sup>40</sup> Ley N°19889, 2020, art 412.

<sup>41</sup> Programa de Mejoramientos de Barrios, Objetivos del Programa, Recuperado de <http://pmb.mvotma.gub.uy/programa-de-mejoramiento-de-barrios>

regularización, brindar las infraestructuras y servicios que atiendan a sus necesidades y finalmente regularizar la situación dominial de las familias.

-Componente 2: Recuperación de áreas urbanas degradadas: En este caso se crean estrategias de intervención para la revitalización urbana y económica en zonas desvalorizadas en estos aspectos. En un principio se apunta a los barrios de La Unión y Villa Española y sus áreas intermedias.

-Componente 3: Fortalecimiento institucional: Su objetivo es mejorar la gestión operativa de las Intendencias Departamentales (IDs) participantes en el Programa.

La UCP tiene a su cargo la coordinación de las Componentes 1 y 3 en lo que respecta a la aprobación y financiamiento de los proyectos, verificación de que cumplan con los requerimientos del Reglamento Operativo (RO), supervisión y evaluación de los proyectos y apoyo a la regularización de la propiedad. En cuanto a la Componente 2, la UCP es responsable de todos los procesos administrativos y financieros necesarios para llevar a cabo la ejecución.

El Mejoramiento de Barrios (Componente 1) se define entonces como un trabajo en conjunto entre el PMB y las IDs. Dada la complejidad que traen aparejados los asentamientos irregulares, los proyectos de mejoramiento de barrios intentan abordar la problemática en todas sus dimensiones: sociales, urbanísticos, de infraestructura. Es por ello que se hace fundamental la existencia de personal calificado en estas áreas dentro de los organismos, para que puedan cumplir su rol de evaluación, asesoramiento, coordinación, supervisión o ejecución, según sea el organismo, la etapa y el profesional en cuestión. Se hará hincapié entonces en las actividades que desarrolla el Ing. Agrimensor como parte del personal del PMB.

En cuanto a los proyectos que lleva adelante el PMB, el BID es el mayor financiador. Esto ocurre desde 1999 cuando se firmó el primer contrato de préstamo entre el Estado Uruguayo y el BID, cuyo objetivo era mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Actualmente el contrato de préstamo BID es el N°4651/OC-UR y fue firmado en 2019.

#### **4.1.2. PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIÓN (PNR)**

El PNR se pone en marcha en el año 2011 y tiene como objetivo

“mejorar la calidad de vida de las familias ubicadas en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, brindándoles oportunidades de acceso y permanencia en una vivienda digna, así como facilitando la incorporación de esas familias a las redes de protección social vigentes. Se ejecuta a través de convenios con las Intendencias, quienes presentan los proyectos de zonas que requieren relocalización.”<sup>42</sup>

Para realojar a las familias el PNR ofrece un conjunto de alternativas que buscan brindar una solución a medida para cada situación, permitiendo así, procesos de integración social.

La DINISU en lo que respecta al PNR tiene la función de aprobar los proyectos de relocalización que las Intendencias Departamentales presentan por quinquenio y son los financiadores de tales intervenciones.

#### **4.1.3. PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIO-HABITACIONAL JUNTOS**

El Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, como dependencia de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana, tiene como objetivo atender las necesidades de refacciones y mejoras de vivienda de familias que se encuentren dispersas en el territorio nacional en situación de vulnerabilidad habitacional. Para ello se llevan adelante planes de autoconstrucción y ayuda mutua con apoyo de equipos técnicos. Por otro lado, se atiende la vulnerabilidad social generando actividades orientadas al desarrollo comunitario, la perspectiva de género y la participación ciudadana.

Si bien el Plan Juntos se centra en la intervención puntual en áreas en situación de precariedad, el fin por el cual fue creado incluía dentro de sus

---

<sup>42</sup> Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Programa Nacional de Realojos. Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/vivienda/programa-nacional-de-realojos>

objetivos la regularización de asentamientos irregulares por lo que se cree importante mencionarlo en esta sección.

El Plan Juntos fue creado con la Ley N°18829 del 24 de octubre de 2011 ejecutado desde la Unidad Operativa Central del Plan Juntos que la misma Ley crea (artículo 4) y bajo la aprobación del Poder Ejecutivo. En su artículo 2 se detallan los objetivos, particularmente en el literal B se menciona lo que respecta a la intervención en los asentamientos irregulares:

“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.”<sup>43</sup>

Este objetivo resultó ser muy ambicioso dado lo complejo y amplio de lo que conlleva una intervención de esta índole, la falta de estructura organizativa del Plan, la escasa comunicación con otros organismos y los insuficientes recursos financieros.

Teniendo en cuenta estas limitantes, es que surge un cambio de visión respecto a las posibilidades a las que el Plan puede atender, pasando a dependencia del MVOTMA según establece el artículo 480 de la Ley N°19355 de 19 de diciembre de 2015<sup>44</sup>, con una nueva línea de acción centrada en intervenciones más puntuales como se especifica en los cometidos actuales, mencionados al inicio de esta sección.

---

<sup>43</sup> Ley N°18829, 2011, art 2.

<sup>44</sup> Ley N°19355, 2015, art 480

## **4.2. INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

A continuación se hará una breve descripción de las unidades y servicios de la Intendencia de Montevideo (IM) que, dado el alcance del presente proyecto, intervienen en proyectos relacionados a los asentamientos irregulares del departamento.

### **4.2.1. UNIDAD ESPECIAL EJECUTORA DE ATENCIÓN DE PROGRAMA INTEGRACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (UEEA - PIAI)**

La Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI, en sus inicios llamada Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI, es una unidad que depende del Departamento de Desarrollo Urbano dentro de la Intendencia de Montevideo y fue creada por resolución N° 3750/01 de dicha Intendencia el 3 de octubre de 2001 con el fin de regularizar asentamientos irregulares que se encuentran comprendidos en el PMB.

La UEEA-PIAI realiza intervenciones que implican: Construir infraestructura urbana, espacios públicos y viviendas de realojo (en caso de ser necesario); desarrollar los niveles de integración social estimulando la organización barrial y el fortalecimiento de los procesos colectivos con vecinos; promover la implantación de equipamientos comunitarios con el objeto de mejorar el acceso a servicios sociales tanto del barrio como de su entorno urbano; traspasar la propiedad de la tierra a la población residente de los asentamientos irregulares. La unidad al ser subejecutora del PMB depende de la aprobación de este último y del BID para la ejecución de los proyectos de regularización, pudiendo dentro de las posibilidades utilizar recursos de la Intendencia de ser necesarios para la finalización de los trabajos.

Para llevar adelante las regularizaciones, la unidad cuenta con Arquitectos, Licenciados en Trabajo Social, Ingenieros Agrimensores, Escribanos, Abogados entre otros profesionales. Otra parte del trabajo es realizado por equipos técnicos que son contratados para trabajar en proyectos concretos de regularización.

#### **4.2.2. SECTOR TIERRAS**

El Sector Tierras, junto con el Sector Vivienda, Sector Rehabilitación de Áreas Centrales y el Sector Jurídico Notarial, forman parte del Servicio de Tierras y Vivienda (STV). Éste a su vez, depende de la División de Tierras y Hábitat, al igual que la Unidad Ejecutora de Urbanización de Tierras para Vivienda (UTV), Unidad de Asesoramiento para la Regularización de la Propiedad y Diseño Participativo del Hábitat, Unidad de Gestión de Acceso del Suelo Urbano (UGASU), Programa Piloto Fincas Abandonadas y Programa de Mejora Urbana.

El cometido general de la División es el de “desarrollar, ejecutar y coordinar las políticas de tierras y hábitat para vivienda social en el Departamento de Montevideo, de acuerdo a los lineamientos programáticos establecidos en las políticas de la Intendencia de Montevideo.”<sup>45</sup>

Por su parte, el Sector Tierras tiene como uno de sus objetivos la programación y ejecución de los planes de relocalización, mediante convenios con el Plan Nacional de Relocalización.

Como se expresó en la sección 4.1.2, la financiación del PNR es obtenida por parte del MVOT. En caso de que no se lleguen a cubrir los gastos del proyecto, la Intendencia Departamental de Montevideo solventará dicha falta con dinero del Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR). Éste es

“un instrumento por el cual cada vez que se cobra un aprovechamiento mayor de una obra urbanística, se carga a un fondo para reducir las desigualdades territoriales, fundamentalmente las relacionadas con el espacio público. El 70% de ese fondo se destina a reducir inequidades a nivel territorial y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en zonas vulnerables, mediante obras como el apoyo a las políticas de realojos en las que se construye una infraestructura integral con calles, veredas, saneamiento, alumbrado

---

<sup>45</sup> Intendencia de Montevideo. Cometidos Tierras y Hábitat. (2020). Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/tierras-y-habitat>

público y zonas parquizadas.”<sup>46</sup>

### **4.2.3. UNIDAD DE GESTIÓN DE ACCESO DEL SUELO URBANO (UGASU)**

Como se menciona en la sección 4.2.2., la UGASU es una de las unidades que depende de la División Tierras y Hábitat. La unidad como tal es creada por la resolución 5177/19 del 28 de octubre de 2019 y tiene dentro de sus cometidos gestionar la Cartera de Tierras del departamento de Montevideo.

La Cartera de Tierras por su parte, es creada por el Decreto N°24654 (aprobado el 6 de setiembre de 1990 y promulgado por la Resolución N°3968/90 del 17 de setiembre de 1990), con la finalidad de adjudicar predios a cooperativas de vivienda, realojos, parcelas para el Plan Lote u otros usos de vivienda de interés social. La forma en que la Cartera de Tierras lleva adelante el proceso de obtención de predios, también es tarea de la UGASU debiendo de coordinar con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) lo dispuesto en la LOTDS en lo que refiere a la cesión de tierras y reserva de suelo de vivienda de interés social vinculada a fraccionamientos, reparcelamientos, y/o programas de actuación integrada (artículos 38, 46, 52 y 53).

Es importante mencionar que, si bien actualmente la Cartera de Tierras es gestionada por la UGASU, antes de la creación de dicha unidad era el Sector Tierras del Servicio de Tierras y Vivienda quien se encargaba de administrar y ejecutar la misma.

---

<sup>46</sup> Intendencia de Montevideo. ¿Que hace el FEGUR?. (2019). Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-y-obras/un-nuevo-icono-arquitectonico-para-montevideo>

## **CAPÍTULO 5:**

### **El Ingeniero Agrimensor y su intervención en los procesos de regularización de asentamientos irregulares**

---

Si bien se han mencionado las políticas de regularización de asentamientos irregulares, por qué se desarrollan y (a grandes rasgos) que implica a nivel Internacional y Nacional su puesta en funcionamiento, no se ha dado una definición sobre qué se entiende por regularizar en sí, ni que conlleva este proceso. Es por ello que a lo largo del presente capítulo se describen las distintas fases de los procesos de regularización que más se ajustan a las acciones que actualmente llevan adelante los Organismos mencionados en el capítulo 4, destacando el rol del Ing. Agrimensor en cada uno de ellos.

Dentro de los procesos de regularización de asentamientos irregulares se encuentran: la regularización “in situ”, el realojo y la relocalización. En lo que respecta a la regularización “in situ” la Junta Departamental de Montevideo en el Artículo 4 del Decreto N°28655 del 24 de junio de 1999, la define como:

“...el procedimiento que se realiza sobre los aspectos dominiales o físico-urbanísticos del mismo, a través de actuaciones jurídicas, administrativas, materiales o constructivas y socio-culturales, con el fin de ajustarlo a derecho y de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.”<sup>47</sup>

En cuanto al realojo, el Reglamento Operativo (RO) del PMB II 3097/OC-UR lo define como el cambio de vivienda (dentro o fuera del predio) de una o más familias de un asentamiento irregular (AI) o área precaria (AP), determinado por alguna de las siguientes razones: (i) viviendas localizadas en tierras necesarias para la ejecución de obras de regularización (apertura de vías, espacios públicos, instalación de redes de servicios públicos, etc.) y para el refraccionamiento; (ii) viviendas ubicadas en lotes no aptos para uso residencial (suelos inundables,

---

<sup>47</sup> Decreto Junta Departamental de Montevideo N°28655, 1999, Art. 4.

contaminados, etc.); (iii) viviendas con alto grado de precariedad habitacional; y (iv) viviendas con alto grado de hacinamiento.

Por último, el Reglamento Operativo del PNR entiende por relocalización la reubicación de las personas asentadas sobre terrenos inundables y/o contaminados que no permiten la regularización “in situ”, contribuyendo así a revertir los procesos de segregación residencial y fragmentación social territorial.

Para un mayor entendimiento respecto a los tipos de intervenciones que se realizan y el por qué de los diferentes procedimientos que se describen a continuación, se hace necesario aclarar que una regularización “in situ” es aquella donde se realizan intervenciones enfocadas en mejorar las infraestructuras, las viviendas y la situación jurídica a las familias asentadas con el fin de que permanezcan en sus predios pero de forma legal. Cuando dentro de una intervención “in situ” se detectan situaciones particulares donde las familias no pueden permanecer en sus respectivas parcelas debido a que esos predios se encuentran sobre suelos inundables o contaminados o por apertura de calles como parte de la intervención, es que se procede al realojo. Tanto la regularización “in situ” como los realojos son proyectos que lleva adelante el MVOT -por medio del PMB- en coordinación con la Intendencia de Montevideo -a través de la UEEA-PIAI-. Respecto a las relocalizaciones, si bien el término hace referencia al mismo concepto que el de realojo, son intervenciones que el MVOT realiza -a través del PNR- en coordinación con la Intendencia de Montevideo -por intermedio del Servicio de Tierras y Vivienda-. Esto hace que, al ser ejecutados por distintos organismos, tengan un modo de operar propio y por ello serán tratados de forma individual.

En la figura 2 se expone un esquema que indica los tipos de regularización y especifica los organismos ejecutores y coejecutores de cada uno de ellos.

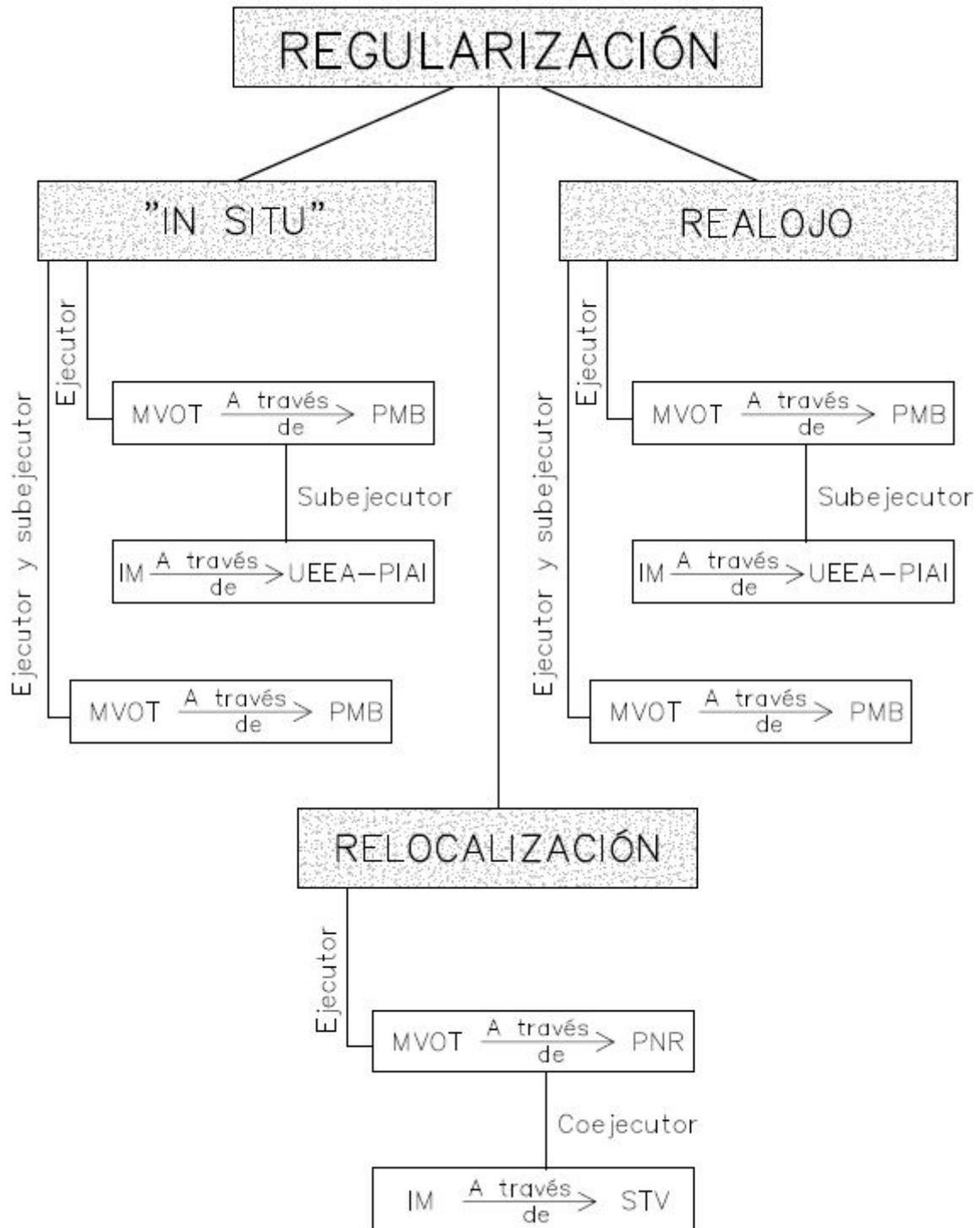


Figura N°2 : Tipos de regularización y los organismos que las llevan adelante

Fuente: Elaboración propia

En otro aspecto, es importante resaltar que la ejecución del presente proyecto coincide en el tiempo con la promulgación de la Ley N°19889 “Ley de Urgente Consideración” del 9 de julio del 2020. Es por ello que en este capítulo se utiliza la denominación actual de los Organismos competentes, ya que se entiende que las competencias establecidas al MVOTMA en materia y territorio pasan al MVOT con la puesta en vigencia de dicha ley.

### **5.1. REGULARIZACIÓN “IN SITU”**

La regularización “in situ”, como se menciona anteriormente, está enmarcada dentro de los proyectos que lleva adelante el MVOT -por medio del PMB- en coordinación con la Intendencia de Montevideo -a través de la UEEA-PIAI-.

El Decreto N°28655 del 24 de junio de 1999 que define la regularización de asentamientos irregulares, además deja establecidos elementos importantes a considerar a la hora de llevar adelante procesos de regularización y por ello se mencionan a continuación.

Por un lado, los procesos de regularización que se llevan a nivel Nacional son, en general, de carácter integral. Por tanto, y como se manifiesta a texto expreso en el artículo 2 del decreto mencionado, los programas de regularización aplicados deben, además de brindar la seguridad de tenencia, procurar una mejora de infraestructuras físicas y sociales (y con ello progresar en calidad de vida), tanto a los residentes en los asentamientos como a los habitantes del entorno inmediato.

En el artículo 5, se establece que los procesos de regularización podrán aplicarse sobre asentamientos emplazados tanto en terrenos públicos como privados. En este último caso, podrá regularizarse solo si: es propiedad privada de los asentados; es propiedad privada de un tercero pero la situación se ajusta en todo a la normativa vigente, pudiendo llevarse a cabo un arreglo entre las partes; o, el caso más común, el Estado procede a la compra o expropiación del bien como paso previo a los procesos de regularización.

En el artículo 7 se deja constancia de los requisitos que los asentamientos deben cumplir para poder ser objeto de procesos de regularización:

- Que la mayor parte de los asentados daten desde antes del 01/01/1996 o, de lo contrario, que demuestren, bajo documentación fehaciente, haber adquirido el derecho de ocupación a quien si cumpla el requisito de antigüedad establecido.
- Que sea posible abastecer con los servicios sociales necesarios (centro educativos, centro de salud, áreas de recreación, fuentes de trabajo), en un corto plazo;
- De ser necesaria la relocalización de familias, no puede ser superior al 50% del total de las familias instaladas en el asentamiento a intervenir;
- Que el asentamiento se encuentre en suelo categoría urbana, suburbana o con el atributo de potencialmente transformable.
- Que no se encuentre en terrenos contaminados, inundables o en zonas en donde pueda afectar el desarrollo natural de zonas ecológicas, históricas, etc.
- Que sea posible el abastecimiento de servicios físicos en cantidad y calidad: vías peatonales y vehiculares, agua potable, saneamiento, energía eléctrica.
- Que las viviendas presenten cierta consolidación en cuanto a materiales estables y duraderos de construcción. En caso de que esto no sea posible, puede llevarse a cabo el proceso de regularización igual siempre y cuando se compruebe que la relocalización no traerá consecuencias sociales positivas para las familias.

Los criterios que se solicitan tienen dos elementos importantes que resaltar: uno es el alcance departamental que tiene dado a su naturaleza jurídica de decreto departamental de Montevideo y, por otro lado, el hecho de pedir una antigüedad de residencia anterior al 01/01/1996 está estrechamente vinculado al año de promulgación del decreto mencionado.

Sin perjuicio de esto, como un antecedente más reciente y de carácter nacional con respecto a los requisitos, se encuentran los “Criterios de elegibilidad” establecidos por el Reglamento Operativo (RO) del PMB II 3097/OC-UR. En éste se expresan las condiciones que debe cumplir una propuesta de intervención para que sea elegible en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios:

- Asentamientos identificados y relevados en el censo INE del 2005/2006.
- Mínimos de 40 lotes de los cuales mínimo un 75% debe ser ocupado por viviendas.
- Asentamientos localizados en áreas urbanas de más de 7000 habitantes.
- Asentamientos que permitan ser regularizados “in situ”. Que no se encuentren en áreas de reserva ecológica, prevención ambiental, patrimonio arqueológico, zonas de riesgo de desastre natural o antrópicos, zonas contaminadas.
- Asentamientos que se encuentre sobre terrenos que no tengan litigios judiciales y que los subejecutores tengan pruebas legales suficientes para demostrar que es posible titular a favor de los beneficiarios.
- Que exista acceso vial o sea factible desarrollar la conexión o el transporte hacia zonas urbanizadas en este sentido.

En otro aspecto, la Guía de Formulación y Ejecución de proyectos de mejoramiento barrial, formulada por el Programa de Mejoramiento de Barrios en diciembre de 2014, establece 4 fases para el ciclo de proyecto de mejoramiento Barrial (ver figura 3)

- FASE 1: Elegibilidad. Formulación del Perfil de Proyecto
- FASE 2: Formulación del Proyecto de mejoramiento Barrial
- FASE 3: Ejecución del Proyecto de mejoramiento Barrial
- FASE 4: Titulación

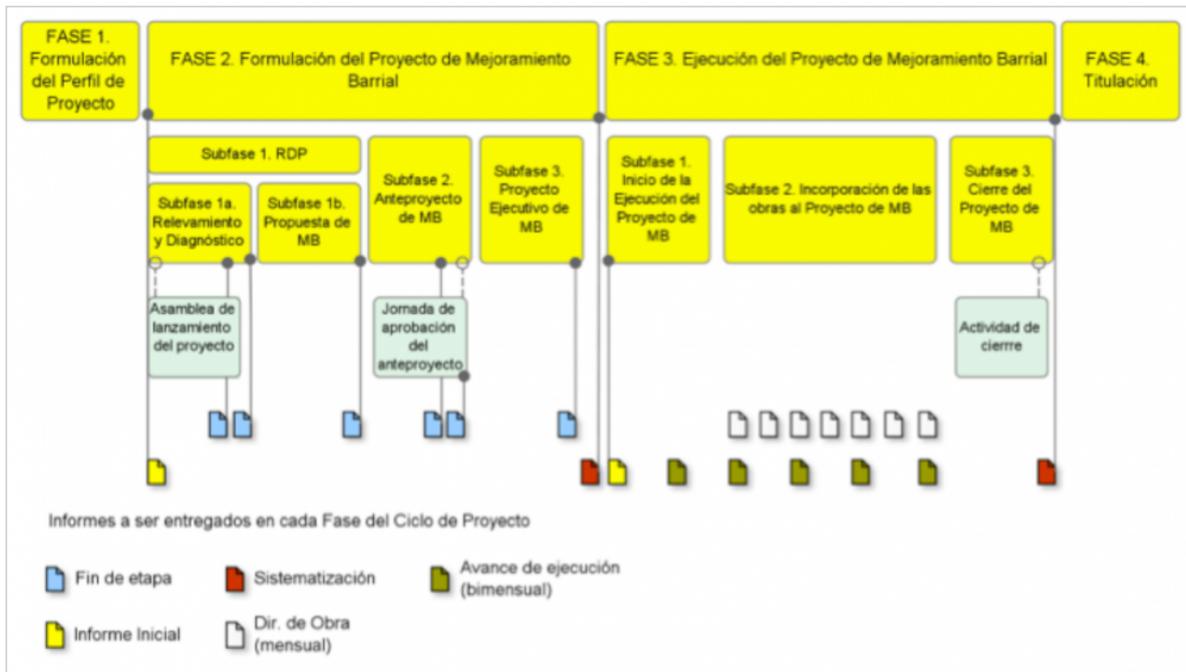


Figura N°3 : Fases del Ciclo del Proyecto

Fuente: GUÍA DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE MEJORAMIENTO BARRIAL

### 5.1.1. FASE 1: ELEGIBILIDAD. FORMULACIÓN DEL PERFIL DE PROYECTO

En esta etapa, la Intendencia de Montevideo como subejecutora, es la encargada de realizar los perfiles de proyectos sobre los barrios con posibilidades de ser intervenidos.

El perfil del proyecto deberá contar con toda la información que le permita a la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) evaluar la elegibilidad en base a los “Criterios de Elegibilidad” mencionados con anterioridad y los “Límites de financiamiento de los proyectos” establecidos también en el RO. La propuesta de intervención deberá contar con la aprobación del Municipio correspondiente y la UCP solicitará la no objeción del Banco.

La documentación a presentar en el perfil del proyecto, se clasifica en:

- Recaudos escritos:
  - Descripción integral (jurídico-notarial, física, social, ambiental,

- etc.) de la situación actual del asentamiento irregular y de su entorno.
- Clasificación de la zona según la normativa de ordenamiento territorial o urbanística vigente; en caso de falta de normativa se deberá realizar un análisis urbanístico
  - Aproximación diagnóstica del área de intervención
  - Fundamentos sociales y urbanos de la intervención
  - Estimación de los plazos de elaboración del proyecto y de la ejecución de las obras.
  - Estimación de los costos de la intervención.
- Recaudos gráficos:
- Relevamiento fotográfico y planos que describan la situación actual del asentamiento y su entorno (infraestructura existente vial, drenaje pluviales, saneamiento, agua potable, energía eléctrica, alumbrado público; construcciones existentes identificando su estado, grado de precariedad y la existencia de servicios higiénicos.
  - Planos que describen el alcance de la propuesta general de la intervención (propuesta de reparcelamiento del predio, la infraestructura proyectada, realojos, equipamientos sociales, deportivos y/o recreativos, intervención en servicios higiénicos).
- Documentación probatoria.
- Informe de Ingeniero Agrimensor especificando afectaciones y retiros y cotas de inundabilidad.
  - Tasación del terreno previo a la intervención.
  - Certificación notarial de la titularidad de cada inmueble comprendido total o parcialmente en el predio ocupado por el asentamiento y de que los padrones no se encuentran en litigio judicial.
  - Planos, informes y certificaciones de los organismos

competentes sobre los servicios, equipamientos sociales y recreativos.

- Ficha de Perfil de Proyecto.

Una vez enviados al Programa los perfiles de proyecto (antes denominados “Carta Consulta”), el PMB va a seleccionar los que cumplen con los Requisitos de Elegibilidad y con las condiciones de financiamiento posible. Los perfiles de proyecto que no cumplen son rechazados y vuelven a las Intendencias correspondientes a fin de ser ajustadas, en caso de ser posible, las eventuales correcciones que lo hicieron no pasar esta etapa.

Todos los Perfiles de Proyectos elegidos forman lo que se denomina la “Cartera de Proyectos”. Una vez dentro de esta Cartera, el PMB basándose en las prioridades políticas del gobierno del momento, razones económicas, sociales, etc., va a definir cuáles de los proyectos va a ser ejecutado. El resto quedan en esa Cartera a la espera de tener el financiamiento que requieren.

La primera “Cartera de Proyectos” fue realizada entre los años 2000 y 2003, en los inicios del Programa. En esta etapa, la Intendencia de Montevideo (IM) presentó 25 proyectos. Posteriormente, entre los años 2012 y 2013 se solicitó, dada la disponibilidad financiera, la presentación de nuevos Perfiles de Proyecto, en donde la IM presentó 2 perfiles.

Enumerados todos los recaudos que se solicitan a fin de evaluar la posibilidad de intervenir en el asentamiento, resulta de real importancia la presencia de un Ing. Agrimensor como parte de los profesionales que intervienen en la formación de la “Cartera de Proyectos.”

Este profesional desempeñando sus tareas dentro del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, identifica los padrones de los inmuebles sobre los que se encuentra el asentamiento, realiza el estudio de los antecedentes gráficos y dominiales de los mismos. De igual forma, se realiza la investigación sobre las alineaciones existentes y/o proyectos en la zona. Con toda esta información se identifica las posibles expropiaciones que se deberían llevar a cabo en caso de ser elegido el proyecto.

Además participa, de forma conjunta con los Arquitectos del programa, en la creación de los croquis que describen la situación actual del asentamiento, estableciendo su relación con los padrones de los inmuebles. Para llevar a cabo esta tarea, en la primera tanda de perfiles de proyectos enviados por la Intendencia de Montevideo, se realizaron relevamientos en el asentamiento por parte del equipo de Agrimensura (dos Ing. Agrimensores, dos ayudantes y dos pasantes de agrimensura conformaban el equipo en ese momento), y hasta relevamientos censales por parte de los Centros Comunales Zonales, en base a los planos realizados por el equipo de agrimensura mencionado. En la segunda instancia de presentación de perfiles de proyecto, el Ing. Agrimensor actuante se basó en fotografías aéreas, cartografía existente, estudios previos del asentamiento o de la zona, y todos los insumos que se encontraron disponibles sin llegar a la instancia de relevamiento en campo. Esto ocurrió por dos razones: la primera tiene que ver con evitar la generación de expectativa de una regularización en el barrio y la segunda con que se contaba con mayor cantidad de información de la que se tenía en la generación de la primera tanda de perfiles de proyecto (primer relevamiento de asentamientos irregulares realizando en convenio entre PMB-INE en el 2006; censo INE 2004).

Determinada la situación actual del asentamiento, se realiza una propuesta de intervención. Ésta debe contar, desde el área de la agrimensura, con las proyecciones de amanzanamiento y fraccionamiento, estimación de los lotes resultantes, necesidades en cuanto a infraestructuras, etc. En base a las propuestas generadas se establece el costo aproximado que tiene el proyecto de regularización.

Todos los recaudos descritos, se encuentran de forma agrupada en la Cartera de Proyectos, describiendo la situación de los asentamientos que las Intendencias Departamentales consideraron importante intervenir (por ello generaron el perfil de proyecto), que obtuvieron la aprobación por parte del PMB y la no objeción del BID. Estos perfiles no son actualizados de forma periódica sino hasta el momento en que se decide ejecutar, en donde comienza la fase 2.

Por otro lado y si bien el diseño del programa no tenía ese fin en sus inicios,

el PMB también actúa como subejecutor. Esto nace con la disponibilidad financiera que surge en el 2012-2013, en donde las Intendencia Departamentales no llegaron a producir los perfiles de proyectos esperados, y por ello el PMB, con la aprobación del Programa y del BID, genera perfiles de proyectos de los asentamientos emplazados sobre terrenos de propiedad del Ministerio.

En este caso, el Ing. Agrimensor, desarrollando sus tareas profesionales como parte del equipo de trabajo del PMB, realiza en forma conjunta con los Arquitectos las mismas actividades descritas en anterioridad (identificación de los padrones, búsqueda de antecedentes gráficos y dominiales, estudios de alineaciones, identificación de posibles expropiaciones, realización de croquis que describa la situación del antecedente y creación de las propuestas de intervención).

### **5.1.2. FASE 2: FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO BARRIAL**

Una vez elegida la propuesta de intervención surgida en la fase inicial, se procede una instancia de participación colectiva con el barrio para la construcción del proyecto de mejoramiento barrial.

En esta etapa se conforma el Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM). Éste tiene varias formas de ser conformado: Por un lado puede abrirse un llamado externo por determinado período de tiempo o al término del proyecto, en donde todos los profesionales necesarios para llevar a cabo el proyecto se presentan de forma conjunta. Otra opción posible es la de formar el ETM con personal interno de la UEEA-PIAI, adjudicándole un proyecto en particular a los profesionales seleccionados para conformar el equipo. Y por último existe la posibilidad de un híbrido entre ambos sistemas en donde se hacen contratos a término de algunos profesionales en particular y para ese proyecto específico (contratos que son financiados por el PMB), completando el ETM con personal de la UEEA-PIAI.

Esta fase se subdivide en tres subfases:

- Subfase 1: Relevamiento, Diagnóstico y Propuesta Integral
- Subfase 2: Anteproyecto de Mejoramiento de Barrio
- Subfase 3: Proyecto de Ejecutivo de Mejoramiento Barrial

- Subfase 1: Relevamiento, Diagnóstico y Propuesta Integral

El Relevamiento es la etapa inicial en la creación del proyecto y es en la cual el ETM designado para llevar a cabo la intervención, se hace de todo el material existente del barrio y su entorno. Se realiza un relevamiento del loteamiento existente, se especifica la ubicación y estado de la infraestructura de servicios existente, las construcciones y su estado.

Si bien en la Fase 1 se hace un estudio general sobre el asentamiento, no es sino hasta este punto que se conoce la realidad en detalle y actualizada del barrio. En esta etapa, el Ing. Agrimensor cobra un papel fundamental ya que es el encargado de identificar, relevar y representar en diferentes formatos todo lo existente tanto en el asentamiento como en las zonas circundantes. Este relevamiento sirve como base para todos los profesionales actuantes, y es sobre lo cual se proyectan las propuestas que mejor se adapten a las necesidades existentes.

En una primera instancia, el Ing. Agrimensor del ETM realiza un estudio de los antecedentes gráficos y dominiales de el o los predios en los que se encuentra emplazado el asentamiento. De este estudio surge (o se reafirma en caso de ya haber sido detectado en la Fase 1), la posible existencia de inmuebles que sean de propiedad de particulares, por lo que de ser necesario se inician los trámites de expropiación. Entra en participación entonces la Unidad de Expropiaciones.

La división de Planificación Territorial, a través de la Unidad de Expropiaciones, tiene como cometido realizar las expropiaciones amparándose en la Ley N°3958 “Ley de Expropiaciones”<sup>48</sup> de 28 de marzo de 1912 y sus modificativas. En ella se deja establecido que la expropiación debe ser declarada de utilidad pública. Para el caso de predios necesarios para la regularización, la Ley N°13229 del 31 de diciembre de 1963 en su artículo 9 amplía el el artículo 4 de

---

<sup>48</sup> Ley N°3958 “Ley de Expropiaciones”, 1912, art. 4

la Ley de Expropiaciones estableciendo de utilidad pública la expropiación de los "inmuebles necesario para la ejecución de programas de viviendas o la formación de centros de industrias o poblados a crearse por iniciativa nacional o departamental"<sup>49</sup>. Si bien hasta el momento la Unidad de Expropiaciones se ampara en la normativa mencionada, en el artículo 413 de la Ley de Urgente Consideración se declara a texto expreso de utilidad pública "la expropiación, por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales, según corresponda de los bienes inmuebles necesarios para la regularización de asentamientos irregulares, así como la prevención de los mismos"<sup>50</sup>.

El Ing. Agrimensor, en este caso de la Unidad de Expropiaciones, vuelve a tener un papel importante, ya que realiza el relevamiento de los terrenos a expropiar y confecciona el plano de expropiación. En este, se debe dejar constancia mediante una nota de la norma habilitante a la expropiación que justifica el levantamiento del plano, según lo establece el Decreto 318/95 del 9 de agosto de 1995, en su Artículo 10.

<p>OBJETO: El presente plano se realiza para la Expropiación Total del padrón N° 5.493 con destino al Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB/PIAI – MVOTMA), ubicado dentro de los límites del CCZ N° 17, Municipio A.–</p>
---

Figura N°4: Acercamiento a la nota del Plano de Mensura - Expropiación, levantado en el marco de la regularización de asentamientos.

Fuente: Plano registrado en la DNC con el N°47760 el 21 de julio de 2015

En base a los planos de expropiación mencionados, la parte jurídica de la Intendencia de Montevideo se encarga de llevar adelante los trámites necesarios para que la Intendencia se haga de la propiedad de los bienes y pueda así llevar adelante los procesos de regularización.

Por otro lado, el Ing Agrimensor del ETM es, como se menciona con anterioridad, quien realiza el relevamiento del asentamiento y las zonas aledañas. Para ello puede utilizar diferentes instrumentos, como son la Estación Total y

<sup>49</sup> Ley N°13229, 1963, art 9

<sup>50</sup> Ley N°19889 "Ley de Urgente Consideración", 2020, art 413.

equipos GNSS, combinando las metodologías a fin de tener toda la información en un mismo sistema.

El Sistema Global de Navegación por Satélite (GNSS por su definición en inglés - Global Navigation Satellite System) es el nombre genérico que engloba a los sistemas de navegación por satélite que proporcionan un posicionamiento geoespacial con cobertura global. Los sistemas de posicionamiento por satélite permiten determinar coordenadas geográficas de un punto y de tiempo con gran exactitud en cualquier parte del mundo, las 24 horas del día.<sup>51</sup>

Para su utilización se hace necesario la determinación de una proyección cartográfica, a fin de hacer la transformación de coordenadas geodésicas a coordenadas cartesianas. En este sentido, resulta conveniente la realización de una proyección local dado que, las deformaciones que trae aparejada serán menores comparadas con las obtenidas utilizando una transformación universal como podría ser, por ejemplo, UTM: Universal Transversal Mercator.

Independientemente del método de relevamiento elegido, el Ing. Agrimensor actuante genera un sistema de referencia para el barrio el cual se materializa dejando una serie de mojones cuyas coordenadas están bien definidas para ese sistema (marco de referencia). Es importante que los mojones sean colocados en lugares despejados, visibles, con materiales que perduren en el tiempo y en buena cantidad (esta última condición viene asociado a la volatilidad de las construcciones del barrio, lo que hace que existan grandes posibilidades de que los mojones se pierdan o que los propios residentes los quiten). Detenerse en este punto resulta relevante ya que un buen marco de referencia va a permitirle a todos los Ing. Agrimensores que participen en el proceso de regularización, poder colocarse en el sistema original del relevamiento, haciendo más fácil tanto el chequeo de elementos ya relevados como la incorporación de información que vaya surgiendo.

Una vez establecido el marco de referencia, se puede combinar la tecnología GNSS con la Estación Total. Este último instrumento combina un

---

<sup>51</sup> Cursillo preparatorio de Geodesia Satelitaria. Area Geodesia Departamento de Agrimensura, Facultad de Ingeniería, UNP. (1996). Material brindado en el curso de Geodesia 3.

distanciómetro con la medida de ángulos, tanto horizontal como vertical, y proporciona como resultado las coordenadas tridimensionales del punto relevado.<sup>52</sup> Dado que se utiliza los puntos del marco de referencia para posicionar la Estación Total, las coordenadas tridimensionales resultantes van a estar en el sistema generado para el barrio.

Una vez establecido el sistema de referencia, se comienza con el relevamiento propiamente dicho. Un insumo que ha ganado participación en los últimos años en este tipo de relevamientos es la utilización de ortofotos, obtenidas a partir de vuelos fotogramétricos con Dron. Es importante mencionar que, si el ETM es contratado en su totalidad de forma externa, el vuelo es realizado por el profesional que conforma el equipo; en caso de que el Ing. Agrimensor sea parte del personal de la Intendencia (ya sea el ETM interno en su totalidad o la opción híbrida) se solicita el vuelo al Servicio de Geomática.

El Ing. Agrimensor, cumpliendo sus tareas profesionales tanto de forma independiente así como funcionario de la Intendencia, es quien realiza las tareas necesarias para obtener las ortofotos. La ortofoto u ortoimagen es una fotografía que tiene propiedades geométricas de un mapa, por lo que permite la localización precisa de elementos en el terreno<sup>53</sup>. De la definición dada, decanta la importancia de este producto para la descripción de la situación actual del terreno, análisis de la topografía y permitiendo realizar los croquis que representan las construcciones existentes, los límites internos aparentes, alineaciones existentes. No obstante este insumo no suplanta el hecho de hacer el relevamiento en campo, pero sí facilita y complementa el mismo.

Para la obtención de las ortofotos, el Ing. Agrimensor debe planificar el vuelo. Dentro de los parámetros principales podemos encontrar la definición de la altura del vuelo. Ésta condición tiene una estrecha relación con la resolución del producto lo que deriva en el grado de detalle que se va a poder obtener del mismo. A menor altura, se cubre menor superficie pero con mayor detalle, por lo que la

---

<sup>52</sup> Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Material de apoyo curso de Teoría del Instrumental.

<sup>53</sup> Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Presentaciones y material de apoyo del curso de Fotogrametría.

resolución GSD será mayor (Ground sample distance - Distancia de muestra del suelo). De igual forma, condiciona la resolución el sensor y la óptica de la cámara con la que cuente el dron, cámara con más megapíxeles dará como resultado un GSD mayor a igual altura<sup>54</sup>. Si bien es importante una buena resolución en la ortofoto, a la hora de definir la altura del vuelo se debe tener precaución con los impedimentos que se puedan encontrar en altura, como pueden ser antenas, tendido eléctrico de alta tensión.

En la siguiente figura se muestra una planificación de vuelo a modo de visualizar como automáticamente el software (en este caso PIX4D capture), solo con delimitar el perímetro que va a cubrir el vuelo genera automáticamente las líneas de vuelo paralelas al lado más largo.



Figura N°5: Planificación de vuelo generada para ejemplificar. Delimitación del perímetro.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>54</sup> Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Presentaciones y material de apoyo del curso de Fotogrametría.

Además de las condiciones requeridas en la planificación del vuelo, es necesario la colocación de puntos de control. La importancia de la utilización de estos puntos de control viene dado por la imperfección de los equipamientos drones en los dispositivos de posicionamiento, por lo que al incorporar puntos con coordenadas de precisiones topográficas, asegura la reconstrucción y con eso el producto. En este punto es importante resaltar que estas imperfecciones vienen siendo subsanadas por equipos dron con RTK (Real Time Kinematic) lo que permite que las posiciones de la cámara se calculan en tiempo real. De todas formas, aunque se trabaje con equipos con RTK, siempre es recomendable la utilización de puntos cuyas coordenadas estén determinadas de forma precisa.

Los puntos de control son elementos que se dejan en el área a trabajar, previo al vuelo, en zonas despejadas y con relieve constante, con un tamaño suficiente, con centro definido y de materiales con contraste para que puedan distinguirse desde la altura que se hace el vuelo (puntos personalizados). De igual forma podría ser utilizado algún elemento que ya sea parte de la zona siempre y cuando cumpla con las características enumeradas (puntos naturales).



Figura N°6: Ejemplo de puntos de control del tipo personalizados, para vuelo Dron.

Fuente: <http://www.gisandbeers.com/puntos-de-control-drones-plantillas-dianas/>

Otro elemento a tener en cuenta en lo que refiere a los puntos de control es la cantidad necesaria y la distribución de los mismos. Para fijar el modelo en sus tres dimensiones, es necesario como mínimo tres puntos de control (que en el post

proceso llamaremos puntos de apoyo, los puntos de control serán los que no se utilizan en el proceso en sí, sino que sirven para verificar una vez obtenida la ortofoto). De ahí en más, la cantidad de puntos que se coloquen ayudará a precisar la localización y posicionar la totalidad del mosaico. En cuanto a la distribución, es importante que se haga de forma homogénea en el territorio a relevar, sin concentrar en una zona en particular para evitar sesgos en la precisión.<sup>55</sup>

Una vez colocados los puntos de control, se releva el centro de la marca, obteniendo así las coordenadas geográficas en el sistema de referencia generado para la zona. Para relevar los puntos normalmente se utilizan los equipos receptores GNSS, instrumentos que serán de gran utilidad para el relevamiento de diferentes elementos que describen la situación actual del asentamiento.

Obtenidas las imágenes es necesario realizar un post-proceso para la obtención del producto final que en este caso es la ortofoto. Para ello se pueden utilizar diferentes software como son: Pix4D Mapper, Agisoft Metashape, UAS Master, Agisoft Photoscan. El procedimiento consiste en importar las imágenes indicando el sistema en que se encuentran, establecer el sistema de coordenadas de salida (que en este caso corresponderá con el sistema generado para el barrio, mismo sistema en que se encuentran relevados los puntos de control).

Luego el mismo software reconoce los puntos en común entre las diferentes imágenes y utiliza esa información para calibrar las mismas. Aquí es importante resaltar que la precisión de los puntos en común obtenidos se corresponderá directamente con la precisión de las imágenes: Si se utilizan dron sin RTK las precisiones estarán por encima del metro mientras que, si el dron trabaja con RTK las precisiones serán centimétricas. Por lo expuesto anteriormente es que surge la necesidad de la utilización de puntos de apoyo, sobre todo en el primero de los casos. En todas las imágenes en donde se reconozca el punto fotoidentificable, se le colocarán las coordenadas relevadas en campo del punto de apoyo. Este procedimiento se hará para todos los puntos que se deseen incorporar en el procesamiento.

---

<sup>55</sup> Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Presentaciones y material de apoyo del curso de Fotogrametría.

Teniendo la nube de puntos en común posicionada correctamente (procesados los puntos de control), el software genera una densificación de la nube mediante la interpolación entre los puntos en común obtenidos en primera instancia. Con ésta, genera un modelo de superficie que utiliza como base para la obtención, finalmente, de la ortoimagen deseada. Se debe evaluar la calidad geométrica del producto, utilizando los puntos de control que no fueron incorporados en la etapa de procesamiento.

Por otro lado, y también utilizando equipos receptores GNSS, se realiza un relevamiento de las alineaciones aparentes tanto de los predios directamente involucrados en el proyecto de regularización como los linderos. Además se relevan los límites aparentes entre los lotes internos a crear. Dado que existen lugares donde no es posible utilizar equipos GNSS, generalmente asociado a la gran presencia de árboles, se donde se utiliza la Estación Total.

De igual forma y también utilizando equipos GNSS, se realiza un relevamiento planialtimétrico de todo el terreno que ocupa el asentamiento y las calles frentistas y laterales circundantes, a fin de poder generar curvas de nivel que describan la topografía existente. Además se releva, en caso de existir, tapas de saneamiento, pluviales o en su defecto relevamiento de las cunetas. En cuanto al saneamiento, es importante tener en cuenta que, si no existe en la zona, es necesario relevar las tapas más cercanas a fin de poder evaluar las posibles conexiones a futuro además de poder tener la cota de la tapa en el sistema local (dato que será de relevancia a la hora de estudiar las conexiones proyectadas). Por último, también se relevan las columnas de alumbrado público, los árboles, paradas de ómnibus y todos los elementos que puedan encontrarse tanto en la franja pública (calle, vereda) como en el terreno que ocupa el asentamiento.

Además como parte de esta subfase la componente social del ETM realiza el Censo de Vivienda y Hogares el cual servirá como base para las posteriores subfases y fases del proyecto de mejoramiento barrial, creándose el Padrón de Familias beneficiarias del proyecto.

El Diagnóstico es la etapa donde se presenta la información relevada a fin de caracterizar el asentamiento a intervenir y su entorno en todos los aspectos

relevantes: urbano, hábitat y vivienda, medio ambiente, salud, económico, laboral, socio-cultural, educativa.

Realizado el relevamiento y el diagnóstico de la zona a intervenir, la Guía de Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios propone un listado de planos a presentar a fin de describir la situación actual del asentamiento en diferentes escalas. En ellos se busca volcar toda la información relevada y georreferenciada por el Ing. Agrimensor (calles vehiculares y peatonales indicando nombre oficial, tipo y estado de pavimento; espacios libres; viviendas diferenciando su tipo constructivo y estado; localización del saneamiento, localización de servicios comunitarios, tendidos de alta tensión, servidumbres legales, cobertura energética y de agua potable).

En esta etapa, el Ing. Agrimensor no solo es un proveedor de la información para la generación de los planos mencionados, sino que también genera planos que indiquen la situación de los lotes superpuestos con los padrones vigentes; localización de los lotes y las viviendas con la determinación de una numeración que pueda servir como base o indicativo con las fichas del Censo; indicación de las afectaciones existentes y proyectadas en la zona. Por otro lado, en lo que concierne a la topografía del terreno: curvas de nivel referidas al 0 oficial superpuesto al parcelario irregular del asentamiento y padrones vigentes; identificación de la cota de máxima creciente conocida y línea de 50cm por encima de ésta.

La Propuesta Integral es llevada a cabo por el ETM y se realiza en constante interacción con los referentes del barrio para lograr la propuesta que mejor se ajuste a las necesidades del barrio y su entorno y las posibilidades técnicas y financieras del Programa. En este punto conviven de forma activa todos los profesionales integrantes del ETM, donde el Ing. Agrimensor y el Arquitecto proporcionan las propuestas en cuanto a la viabilidad técnica, mientras que el área social valora la viabilidad social de las mismas además de ser el nexo constante con el barrio. Resulta de importancia elaborar un croquis con la superposición de la situación actual de la zona a intervenir con las situaciones proyectadas o propuestas, a fin de tener una comparación clara y en forma conjunta de todos los

aspectos a tener en cuenta.

Dicha propuesta deberá estar de acuerdo con las directrices y ordenanzas departamentales vigentes y debe incluir todos los elementos que sean necesarios para verificar la viabilidad del proyecto, tanto técnica como económica. Se trata de exponer los lineamientos de intervención y las propuestas detalladas sobre: -Amanzanamiento; -Viviendas a consolidar; -Mejoramiento y/o construcción de SSHH; -Realojos (en caso de ser necesarios); -Espacios libres; -Infraestructuras viales, de saneamiento, pluviales, tendido eléctrico y alumbrado público.

Las propuestas generadas por el ETM también tienen una constante ida y vuelta con el Ing. Agrimensor de la UEEA-PIAI a fin de controlar y evaluar los proyectos (siempre y cuando el Ing. Agrimensor del ETM no sea personal del propio servicio).

En los casos en que el subejecutor sea el PMB el procedimiento de ejecución de esta fase es igual. El ETM es contratado a fin de presentar el relevamiento, diagnóstico y propuesta integral al PMB para que éste lo coteje y apruebe.

- Subfase 2: Anteproyecto de Mejoramiento de Barrio

Se trata de desarrollar y profundizar los lineamientos establecidos en la propuesta integral de mejoramiento barrial. Es la etapa en donde se elabora el anteproyecto de obras de infraestructura y arquitectura.

En esta fase, el Ing. Agrimensor del ETM tiene un arduo trabajo en lo que refiere al estudio de la viabilidad principalmente del proyecto de amanzanamiento y fraccionamiento. Es importante destacar que, por tratarse de planos levantados a los efectos de regularizar asentamientos irregulares, existe normativa que ampara o exonera de ciertas obligaciones que en otros casos sería indispensable. En este sentido, es relevante mencionar una serie de decretos y resoluciones que tiene por objeto dos condiciones fundamentales: Creación de lotes menores a 300m<sup>2</sup> para planos producto de regularización de asentamientos y la potestad de la UEEA-PIAI de aprobar dichos fraccionamientos.

En primer lugar, se encuentra el Decreto N°29246 del 2 de noviembre de

2000 que en su segundo artículo aprueba lo establecido en el “Convenio de participación entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Intendencia Municipal de Montevideo”, en particular en el artículo 5. En éste se establece la autorización a la Intendencia Municipal de Montevideo a aprobar los fraccionamientos que “contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos por el artículo 15 de la ley de Centros Poblados, en la redacción dada por el artículo 1 de la ley 10866 de 25/10/46.”<sup>56</sup>. Hasta ese momento, para poder registrar un fraccionamiento en el marco de una regularización de asentamiento irregular, la Intendencia de Montevideo estaba autorizado a generar lotes menores a 300m<sup>2</sup> siempre y cuando contara con una Resolución del Intendente que lo avale, como representante de la Intendencia.

Posteriormente surgen la Resolución 3252/15 del 9 de julio de 2015 y sus posteriores modificativas (ampliaciones) Resolución 3379/15 del 20 de abril de 2015 y 4292/16 del 26 de setiembre de 2016. En esta última se resuelve que no sea necesario la resolución del Intendente, sino que se autoriza a la UEEA-PIAI a “aprobar fraccionamientos que contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos por el artículo 16 de la Ley 10.723, de 21/04/46, en la redacción dada por el artículo 1 de la ley 19.044, del 26/12/2012”<sup>57</sup>.

Con todo lo mencionado, se tiene el marco normativo que ampara a la UEEA-PIAI en cuanto a la generación de los lotes menores a 300m<sup>2</sup> y que solo la aprobación de la Unidad Ejecutora basta para poder continuar con el trámite en la Dirección Nacional de Catastro, a fin de registrar el plano.

Si bien es posible la creación de lotes menores a 300m<sup>2</sup>, existen condiciones entendidas como las mínimas admisibles para considerar la viabilidad de los proyectos de regularización de asentamientos. Según la Resolución 2571/05 del 6 de junio de 2005, se designa una Comisión a efectos de relevar la “situación de las viviendas adjudicadas por la Intendencia Municipal, en inmuebles de propiedad municipal y pasibles de regularización dominial, surgiendo las formulaciones normativas que permitan encausar el tema”<sup>58</sup>. Posteriormente, la

<sup>56</sup> Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N°29246, 2000

<sup>57</sup> Resolución de la Secretaría General N°4292/16, 2016.

<sup>58</sup> Resolución N°2571/05, 2005, art.1

Resolución N°5784/05 del 26 de diciembre de 2005 crea el Grupo Asesor a fin de realizar la tarea requerida, quien genera las Pautas Generales para la Regularización de Asentamientos Irregulares. Éstas fueron expuestas en el Expediente 6400-001092-08, aprobado por la Resolución 4138/08 del 22 de setiembre de 2008, en donde se establece, en lo que refiere a amanzanamiento y fraccionamiento, los mínimos admisibles diferenciando en lotes nuevos y lotes con construcciones existentes. En el marco de las regularizaciones de asentamientos, se debe tener en cuenta esta última condición en donde se tiene:

Áreas mínimas de lotes:

- Con construcciones precarias: 100m<sup>2</sup>
- Con construcciones realizadas con técnicas tradicionales y en buen estado de conservación: 60m<sup>2</sup>
- Lotes frente fondo: lote al frente, 60m<sup>2</sup>; lote al fondo: 80m<sup>2</sup>.

Frentes mínimos de lotes:

- Con construcciones precarias: 5m
- Con construcciones realizadas con técnicas tradicionales y en buen estado de conservación: 4m
- Lotes frente y fondo: lote al frente, 5m; lote de fondo, 2m.

Lados máximos de manzanas:

- En todos los casos: 150m.

En base a lo expuesto, el Ing. Agrimensor del ETM tiene la tarea de generar el fraccionamiento que mejor se ajuste a la realidad del asentamiento. De igual forma que en la Propuesta Integral, se genera un ida y vuelta entre el Ing. Agrimensor del ETM y el de la UEEA-PIAI.

Por otro lado, se encuentra la normativa en lo que se refiere a la Propiedad Horizontal. En este sentido, se tiene el artículo 383 de la Ley N°18362 del 6 de octubre de 2008 en su redacción dada por el artículo 233 de la Ley N°18996 del 7 de noviembre de 2012. En este se establece la posibilidad de incorporar al régimen de Propiedad Horizontal, previsto en el artículo 1 del Decreto-Ley N°14261 y sus modificativas.

Este artículo es revolucionario en cuanto a las posibilidades que abre para la generación de lotes en régimen de Propiedad Horizontal en la regularización de asentamientos irregulares. En primera instancia, permite la incorporación al régimen a un máximo de tres unidades por padrón en donde se sustituirá el requisito de permiso de construcción por un relevamiento integral, sin importar la fecha de realizadas las construcciones. Aquí ya se puede notar la primera “ventaja” en comparación con un trámite común<sup>59</sup> de incorporación del régimen de propiedad horizontal.

Resulta interesante exponer las opciones que se tienen si se quisiera hoy iniciar un trámite de incorporación al régimen de PH por el Decreto-Ley N°14261, para reflejar la importancia de este artículo en este sentido:

- En caso que las construcciones sean anteriores al año 1946, se aplica el Artículo 12 del Decreto-Ley N°14261 dado que las construcciones datan de momentos en que las normas vigentes no exigían el permiso de construcción. Se debe probar la antigüedad de las construcciones por cualquier medio de prueba admitido legalmente.

En el Artículo 12 del Decreto-Ley N°14261 se deja constancia de que cuando por la antigüedad de la construcción, las ordenanzas vigentes al tiempo de su construcción no lo solicitaban como requisito por tanto no exista permiso de construcción o bien existe o existió pero por la destrucción o extravío del mismo no sea posible la presentación, se suplanta el permiso por un relevamiento integral realizado por arquitecto o ingeniero a fin de ser presentado ante la Dirección Nacional de Catastro.

- En caso que las construcciones sean anteriores al año 2003<sup>60</sup> y haya existido un permiso de construcción pero se haya extraviado o destruido, nuevamente se aplica el Artículo 12 del Decreto-Ley N°14261. De igual forma se debe probar, por todos los medios de prueba admitidos legalmente, la existencia del permiso de construcción.
- Construcciones posteriores al 1946 sin permiso de construcción o

---

<sup>59</sup> Un trámite común refiere a no estar en el marco de una regularización de asentamientos

<sup>60</sup> La Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 prevé extender la fecha límite hasta el 2010.

construcciones con permiso de construcción posterior al 2003, no puede darse aprobación a la solicitud de incorporación por el Decreto-Ley N°14261.

En todos los casos, es posible la incorporación al régimen de PH por la Ley N°10751. Ésta es una Ley con mayores requisitos en cuanto a las exigencias constructivas dado que, de concretarse la incorporación también quedan regularizadas las construcciones, cosa que no sucede en caso que se entre al régimen mediante el Decreto-Ley N°14261.

Evaluando las posibilidades existentes, y teniendo en cuenta que las construcciones de los asentamientos irregulares se encuentran generalmente en el último de los casos, solo podría incorporarse por la Ley N°10751. Esta posibilidad es inviable dado los requisitos solicitados y las características constructivas que se tienen en el barrio. Resalta aquí la importancia de la existencia del artículo 383 mencionado, permitiendo la posibilidad de sustituir el permiso de construcción por un relevamiento integral sin importar la fecha de realizadas las construcciones.

Por otro lado, el artículo 383 de la Ley N°18362 (en su redacción dada por el artículo 233 de la Ley N°18996) establece que no es exigible lo establecido en el literal C del artículo 5 del Decreto-Ley N°14261. En este se solicita que se debe contratar el seguro contra incendios y daños de ascensor, tal y como se expresa en el artículo 20 de la Ley N°10751. El artículo 383 menciona además, que la Dirección General de Registros inscribirá los reglamentos de copropiedad sin constancia del número de póliza de seguro contra incendio ni monto asegurado, requisito que el literal C del artículo 5 del Decreto-Ley N°14261 se solicita como indispensable para un trámite que no se encuentre en el marco de la regularización de asentamientos irregulares.

Si bien en esta etapa, en general, no se presentan los planos de propiedad horizontal, es importante que el Ing. Agrimensor del ETM lo tenga presente dado que, al momento de estudiar la viabilidad de los fraccionamientos, en los casos donde no sea posible generar lotes independientes, debe dejar asentado la viabilidad de incorporación al régimen de propiedad horizontal en base a la normativa vigente. En este sentido, es fundamental el trabajo con el equipo social,

ya que es igual de importante tener en cuenta la viabilidad técnica en cuanto a la posible incorporación al régimen de propiedad horizontal, así como evaluar la posibilidad real de que los beneficiarios involucrados puedan llevar adelante todo lo que involucra la copropiedad, la existencia de los bienes comunes, etc.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el Ing Agrimensor del ETM genera el plano de amanzanamiento, afectaciones y/o fraccionamiento, siempre en una constante comunicación con el Ing. Agrimensor de la UEEA-PIAI para la creación de la propuesta que mejor se ajuste. Además, los planos son enviados a los servicios de Vialidad y Saneamiento a fin de que el Ing. Agrimensor y el Ing. Civil estudien la propuesta.

Una vez aprobado el anteproyecto por el subejecutor y por la UCP, se lleva a cabo la jornada de aprobación de anteproyecto en donde los vecinos votan la aprobación del mismo y firman el Convenio de Adhesión Barrial que establece las responsabilidades a las que ambas partes se ven comprometidas. Para obtener la aprobación del anteproyecto se requiere el voto de al menos el setenta por ciento (70%) de las familias integrantes del Padrón Inicial de Beneficiarios.

Los planos mencionados, el acta firmada por escribano con las firmas de al menos el 70% de las familias relevadas en el padrón de beneficiarios adhiriendo el anteproyecto y las aprobaciones escritas de OSE, UTE, Unidad Técnica de Alumbrado Público (UTAP), Estudios y Proyectos de Saneamiento (SEPS) y Vialidad, son enviados al PMB a fin de que sea evaluado. En este sentido, el Ing. Agrimensor, como parte del equipo del Programa de Mejoramiento de Barrios, es quien estudia y coteja la propuesta presentada.

Análogamente al caso anterior, en los casos donde el PMB sea subejecutor, el ETM le presenta el anteproyecto a éste, siguiendo los mismos lineamientos y consideraciones expuestas. Una vez aprobado el anteproyecto por el PMB, se envía a la Intendencia para obtener las aprobaciones de los diferentes servicios involucrados: Vialidad, Proyectos de Saneamiento (SEPS), UEEA-PIAI -controlando lo que refiere a las alineaciones, fraccionamiento-, Unidad Técnica de Alumbrado Público (UTAP).

- Subfase 3: Proyecto de Ejecutivo de Mejoramiento Barrial

En esta etapa, se define el proyecto de intervención de forma más detallada generando los recaudos gráficos y escritos para la licitación de obras, el presupuesto en oficina y la evaluación económica. En esta subfase, el Ing. Agrimensor participa en la generación de los recaudos escritos de la obra, a fin de dejar claro lo que respecta al trabajo que debe realizar el Ing. Agrimensor de la empresa contratada, la entrega de planos, el pago del trabajo realizado.

El ETM formula el Plan de Realajo y se ajusta el listado de beneficiarios de canasta de materiales para la mejora de SSHH y conexiones internas a los lotes para el saneamiento.

Al final de la subfase, el ETM debe entregar: - Informe Proyecto Ejecutivo de Mejoramiento Barrial; - Plan de Realajos; - Informe de Sistematización de la fase de Formulación del Proyecto de Mejoramiento Barrial.

### **5.1.3. FASE 3: EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO BARRIAL**

Luego de aprobado el Proyecto Ejecutivo y que el BID haya expresado su no objeción a la financiación de las obras y a la realización del llamado a licitación a empresas constructoras, comienza la fase de ejecución que se subdivide en:

- Subfase 1: Inicio de la ejecución del Proyecto
- Subfase 2: Incorporación de las Obras a la ejecución del Proyecto
- Subfase 3: Cierre del Proyecto

- Subfase 1: Inicio de la ejecución del Proyecto

Esta etapa tiene como objetivo principal la elaboración del cronograma detallado de todas las áreas involucradas en el proyecto en cuestión. Además, el ETM debe elaborar estrategias para generar espacios de interacción con los vecinos, a fin de poner en manifiesto los compromisos de ambas partes en lo que respecta a las obras, los plazos, el cronograma.

- Subfase 2: Incorporación de las Obras a la ejecución del Proyecto

Esta etapa comienza con la Asamblea de Inicio de las Obras en la que participan todos los actores involucrados en el proceso de regularización. En dicha asamblea se presenta a la empresa constructora contratada y se llevan adelante las estrategias generadas en la subfase 1 con el fin de presentar ante los vecinos el proyecto y todo lo que él conlleva.

En el marco de la regularización de asentamientos irregulares, el Gobierno Departamental (GD) o el MVOT, mediante el artículo 359 de la Ley N°17930 del 19 de diciembre de 2005, se ven exceptuados de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley de Centros Poblados. Éstos hacen referencia a la necesidad de autorización del GD de los planos de amanzanamiento y fraccionamiento para luego poder comenzar con las obras de amojonamiento de las manzanas, de las vías de tránsito y de los predios.<sup>61</sup>

Por otro lado, el ETM será el encargado de la Dirección de las obras.

Para comenzar con sus tareas, el Ing. Agrimensor de la empresa, una de las primeras actividades que realiza es el estudio de los antecedentes gráficos y dominiales presentados por el ETM en el Proyecto Ejecutivo a fin de realizar un chequeo de la información recibida.

Dentro de la información que el Ing. Agrimensor de la empresa recibe se encuentran los mojones de referencia, tanto las coordenadas como el balizamiento correspondiente. Con estos datos, el profesional actuante puede colocarse en sistema y antes de comenzar con la obra propiamente dicha, debe cerciorarse de que el proyecto que le entregan sigue siendo acorde a la realidad del asentamiento. Esto es importante dada la gran posibilidad de que existan cambios debido al tiempo que transcurre entre la definición del proyecto y la puesta en marcha de las obras, y a la volatilidad tanto de la población como de las construcciones existentes. Los cambios detectados son enviados al ETM y este, junto con los profesionales de la UEEA-PIAI (o del PMB en caso de que éste sea el subejecutor), evalúan un cambio o no del proyecto.

---

<sup>61</sup> Ley N°17930, 2005, art. 359  
Ley de Centros Poblados, 1946, art. 10, 11

El Ing. Agrimensor de la empresa contratada en este punto, tiene la responsabilidad de dar el puntapié inicial en lo que refiere al marcado de los límites entre lo que será propiedad privada de lo público. A partir de ese amojonamiento, comenzarán las obras. En el transcurso de las mismas, el Ing. Agrimensor controla lo que refiere a niveles, movimiento de suelos requeridos, chequeo de que se respeten los límites marcados, y proporciona datos solicitados por los Ing. Civiles y Arquitectos. Análogamente el Ing. Agrimensor del ETM también realiza controles y trabaja en conjunto con los profesionales de la empresa a fin de ir ajustando el proyecto a la realidad actual, teniendo en cuenta las diferencias que vayan surgiendo a medida que avanza la obra.

- Subfase 3: Cierre del Proyecto

Este período comienza luego de la certificación del 100% de la obra y tiene una duración, según la Guía de Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento Barrial, de 6 meses. En esta etapa el ETM oficiará de coordinador y asesor técnico, elabora el padrón de beneficiarios en base al Censo y al Padrón Final de Beneficiarios, elabora el padrón final de realojos, informa y asesora a los vecinos sobre el amojonamiento de los predios y su importancia con respecto a la futura titularidad.

Al finalizar esta subfase, el ETM debe entregar el Informe Final con la sistematización de la experiencia realizada y los logros alcanzados.

En esta etapa, el Ing. Agrimensor de la empresa o el de la UEEA-PIAI en su defecto (dependiendo del tipo de licitación que se haya hecho, hasta donde llega el trabajo del profesional de la empresa contratada), lleva adelante la creación de los planos de mensura que serán inscriptos en la Dirección Nacional de Catastro.

En los casos, por ejemplo, que haya transcurrido mucho tiempo entre la generación de los planos de anteproyecto y el cierre de la obra, o detectados muchos cambios a medida que fue avanzando la misma, puede ser necesario la solicitud de un nuevo vuelo dron, a fin de chequear o en sus efectos modificar los planos y generarlos acordes a la realidad actual del barrio.

Como ya se ha expresado a lo largo del presente proyecto, no existe una

única forma de proceder o una metodología estandarizada de trabajo sino que, por lo contrario, a lo largo del tiempo se han ido implementado diferentes procedimientos.

En este momento, la metodología de trabajo que está estableciéndose en la UEEA-PIAI y en el PMB, en cuanto a la generación de los planos requeridos para la regularización es la siguiente:

1. Plano de amanzanamiento y/o afectaciones
2. Plano de fraccionamiento
3. Plano de propiedad horizontal

Es importante mencionar que, en todos los casos, el Ing. Agrimensor actúa desde diferentes servicios u oficinas a fin de cotejar los planos: UEEA-PIAI (en caso de ser realizados por la empresa contratada), PMB y Dirección Nacional de Catastro.

En los casos donde sea el PMB el que lleva adelante la regularización, el proceso será a la inversa siendo el Ing. Agrimensor del PMB (o un profesional contratado por dicho Programa) quien realice los planos de amanzanamiento, afectaciones, fraccionamiento y/o propiedad horizontal en caso de ser necesario. Éstos serán enviados a la Intendencia de Montevideo para que el Ing. Agrimensor de la UEEA-PIAI los chequee y posteriormente serán cotejados por el profesional de la DNC.

#### 1. Plano de amanzanamiento y/o afectaciones

En el caso de un trámite de un particular, la generación de un plano de amanzanamiento y/o afectaciones debe pasar estrictamente por el Servicio de Regulación Territorial, a fin de obtener la aprobación de dicho servicio y debiendo dejarse plasmada la misma mediante sello en los planos. En contraposición a esto, los planos levantados a los efectos de una regularización de asentamientos, no requieren la aprobación de dicho servicio sustituyéndola con la promulgación de un decreto por la Junta Departamental que autorice a la Intendencia de Montevideo a aprobar el plano. Posteriormente y en base a dicho decreto, el Intendente dictará una resolución que apruebe la mutación.

En este sentido, en los planos de afectaciones, es importante la existencia de una planilla que identifique de forma clara los cambios que surgen con el mismo entre las áreas de dominio público y dominio privado de la Intendencia, a fin de servir como base para la redacción del mencionado decreto y posterior resolución.

Asimismo existe un análisis en conjunto entre los Arquitectos y los Ing. Agrimensores de la UEEA-PIAI en interacción con el Servicio de Regulación Territorial, a fin de generar los cambios necesarios en los parámetros urbanísticos para que se ajusten a la realidad del barrio (retiros, FOS). Una vez resuelto, se envía a la Junta Departamental, junto con el cambio de alineaciones mencionado anteriormente.

Una vez promulgada la resolución, los datos tanto de ésta como del decreto de la Junta Departamental, serán expresados, en los planos correspondientes.

I.M.	
RESOLUCION N°	_____
MONTEVIDEO	_____
APROBRADO POR RESOLUCION DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO:	
DECRETO N°	_____
DE FECHA:	_____

Figura N°7: Sello que deja constancia del Decreto y la Resolución que lo amparan.

Fuente: Sello tipo utilizado en los planos realizados por la UEEA-PIAI en el marco de la regularización de asentamientos

Por otro lado, para toda inscripción de plano ante la Dirección Nacional de Catastro se requiere la presentación de la Declaración Jurada de Caracterización Urbana (DJCU) tal y como se establece en el artículo 178 de la Ley N°17296 del 21 de febrero de 2001. En contraposición a esto, y por tratarse de planos levantados en el marco de la regularización de asentamientos irregulares, tanto el MVOT como los Gobiernos Departamentales se ven exonerados de la presentación de dicha DJCU, amparados en el artículo 360 de la Ley N°17930 del 23 de diciembre de

2005.<sup>62</sup> Esta normativa también debe estar indicada, mediante sello, en los planos correspondientes.

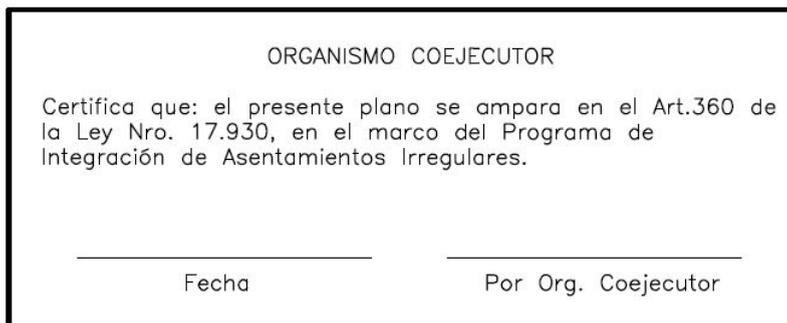


Figura N°8: Ejemplo de sello referente a la exoneración de la presentación de la DJCU.  
Fuente: Sello tipo utilizado en los planos realizados por la UEEA-PIAI en el marco de la regularización de asentamientos

En el caso del PMB como subejecutor, se procede de forma similar a la que realiza un privado. Se inicia el trámite en el Servicio de Regulación Territorial para que se aprueben y se modifiquen las alienaciones, la única diferencia que podría llegar a existir es la aprobación de apertura de calles con un ancho menor a 12 metros que según el Digesto Departamental es el mínimo permitido para vías accesorias (“Aquellas vías que no integren la red viaria general, que se generen por nuevos amanzanamientos o sean contiguas a vías básicas o rutas nacionales”<sup>63</sup>). El sello de aprobación del Servicio de Regulación Territorial debe estar incluido en el plano de afectación que se presentará ante la DNC.

## 2. Plano de Fraccionamiento

Una vez registrado el plano de amanzanamiento y/o afectaciones, se tiene cada manzana con su correspondiente número de padrón. La ventaja de realizar este plano primero es que habilita la posibilidad de generar los planos de

<sup>62</sup> Ley N°17930, 2005, art. 360

<sup>63</sup> Intendencia de Montevideo. Digesto Departamental, Volumen IV Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sostenible y Urbanismo. Libro II instrumentos del ámbito Departamental, Título III De los amanzanamientos y fraccionamientos, capítulo único, Sección II. Recuperado de <https://normativa.montevideo.gub.uy/indice/51202>

fraccionamiento por zonas o manzanas.

En este plano se debe dejar constancia, mediante sello, del decreto mencionado en la sección 5.1.2, en el cual se ampara la UEEA-PIAI para la creación de lotes menores a 300m<sup>2</sup>.

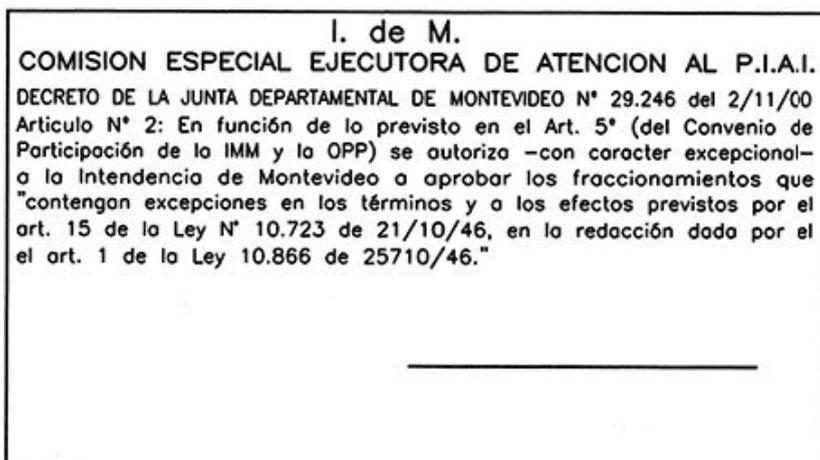


Figura N°9: Sello que avala la creación de lotes menores a 300m<sup>2</sup>.

Fuente: Sello tipo utilizado en los planos realizados por la UEEA-PIAI en el marco de la regularización de asentamientos

Es importante destacar que el sello expuesto en la Figura N°9, si bien es el que se ha utilizado hasta el momento, hace referencia al artículo 15 de la Ley N°10723 el cual fue derogado por el artículo 280 de la Ley N°19149 del 24 de octubre de 2013. Es por ello que se considera que el sello debería hacer mención a la Resolución 4292/16, expuesta en la sección 5.1.2, en donde se autoriza a la UEEA-PIAI a “aprobar fraccionamientos que contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos por el artículo 16 de la Ley 10.723, de 21/04/46, en la redacción dada por el artículo 1 de la ley 19.044, del 26/12/2012”<sup>64</sup>.

Análogamente al caso del plano de amanzanamiento y/o afectaciones, se deja constancia, mediante el sello expuesto en la Figura N°8 de la exoneración de la realización de la DJCU. Es importante mencionar que esta exoneración es válida ante los efectos de la titulación a favor de los beneficiarios. En el caso de una eventual venta que pueda llegar a realizar el beneficiario a un tercero, será

<sup>64</sup> Resolución de la Secretaría General N°4292/19, 2016.

requisito que se cumpla con el Art. 178 de la Ley N°17296.

### 3. Plano de propiedad horizontal

En caso de ser necesario el plano de fraccionamiento - propiedad horizontal, la incorporación al régimen de la Ley N°10751 se hace según lo dispuesto en el Decreto-Ley N°14261 y al amparo de la Ley N°18362 artículo 383, como se menciona en la sección 5.1.2. Este hecho debe ser expresado mediante nota, al igual que la información correspondiente al relevamiento integral. Ver Figura N°10.

Si bien no es excepcional para el caso de la regularización de asentamientos irregulares sino que rige para todos los planos de fraccionamiento - propiedad horizontal que ingresen al régimen por el Decreto-Ley N°14261, es relevante volver a mencionar el hecho de que cuando se sustituye el permiso de construcción por un relevamiento integral (a los efectos del registro del plano), las construcciones no quedan regularizadas por el acto de la inscripción del plano en la DNC.



Esta incorporación se realiza amparándose en la Ley 18996, Art. 233 ( sustituye al Art. 383 de la Ley 18362)

Figura N°10: Acercamiento a las notas del Plano de Mensura Fraccionamiento - Propiedad Horizontal

Fuente: Plano registrado en el DNC con el N°48478 el 15 de junio de 2016

### **5.1.4. FASE 4: TITULACIÓN**

En esta fase los beneficiarios se hacen de la propiedad del bien ya sea mediante régimen común o propiedad horizontal. Para que esto pueda ser posible es necesario:

- Aprobación de la Norma Departamental que habilite al Poder Ejecutivo a transferir la propiedad o, en caso de que los inmuebles sean propiedad del MVOT, Resolución Ministerial.
- Final de obra
- Plano de Fraccionamiento aprobado e inscripto por la Dirección Nacional de

Catastro, lo que genera lotes independientes y empadronados de forma individual.

- En base al padrón final de beneficiarios y la correspondencia de éstos con los lotes individuales generados en caso de propiedad común, o la unidad en caso de propiedad horizontal, el subejecutor otorga el título de propiedad o documento que garantice los derechos posesorios, según permita la situación legal de los beneficiarios.

En esta etapa, el Ing. Agrimensor de la UEEA-PIAI realiza un informe en donde se relaciona el Lote dentro de la Manzana con respecto al nuevo número de padrón que surge del plano de fraccionamiento registrado y su procedencia (procedimiento análogo en el caso de las unidades de propiedad horizontal). Esta tarea se realiza a fin de facilitarles la información a los escribanos que llevarán adelante la realización de los títulos de propiedad.

Además, se solicita la tasación al Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo, de cada uno de los lotes generados en los planos. Esta tarea se realiza a fin de obtener el valor del terreno de cada inmueble resultante y en base a ellos poder establecer las condiciones de los compromisos de venta con los beneficiarios. Nótese que no se solicita la tasación de las mejoras que se encuentren sobre el terreno dado que en general, fueron realizadas por los mismos beneficiarios, entendiéndose que ya son de su propiedad. La UEEA-PIAI en este sentido, cuenta con el Decreto N°32294 que en su artículo 7 establece:

“En todos los casos, el precio de la primera enajenación que por este instrumento se autoriza, será fijado por el Servicio de Catastro y Avalúos.

En dicha determinación, se tomará en cuenta en forma exclusiva el valor del terreno, con exclusión de las mejoras que se hubieren incorporado y será expresado en la resolución que dicte, adjudicando el lote respectivo. Dicho precio se expresará en Unidades Indexadas.”

65

---

<sup>65</sup> Decreto 32294, 2007, art. 7

Nuevamente se encuentra la presencia del Ing. Agrimensor, en este caso como parte del equipo responsable de realizar el avalúo de los bienes inmuebles solicitados. Para realizar esta tarea, el Ing. Agrimensor debe salirse de los métodos avaluatorios conocidos y generar un procedimiento acorde al fin social de la intervención. Para ello se tiene en cuenta el valor del terreno con exclusión de las construcciones, como se menciona en el Decreto N°32294. Además dicho valor debe corresponder con el que se tenía al momento de la ocupación, condición que deja establecido la UEEA-PIAI al generar la solicitud de la tasación al Servicio de Catastro y Avalúo.

Por otro lado, en los proyectos de regularización llevados adelante por el PMB, y si bien se encuentran amparados por el artículo 383 de la Ley N°18362, el Ing. Agrimensor junto con el arquitecto del Programa realizan la Declaración Jurada de Caracterización Urbana en esta etapa del proceso, entendiéndose conveniente a efectos de entregarle la titularidad a los beneficiarios con esa situación saneada.

Además, en los casos de PMB como subejecutor, la tasación que se tiene en cuenta para la obtención del valor de los lotes es la realizada por la Dirección Nacional de Catastro.

## **5.2. REALOJO**

En esta sección se tratan los proyectos que realiza el MVOT -a través del PMB- en coordinación con la Intendencia de Montevideo -por intermedio de UEEA-PIAI- denominados realojos. Éstos se dan cuando en el proceso de regularización “in situ” se detectan familias que no pueden permanecer en el predio donde se encuentran asentados por tratarse de terrenos inundables o contaminados o en zonas donde el proyecto de intervención necesite de esas tierras para, por ejemplo, abrir una calle. Cuando esto ocurre se procede al realojo de las familias afectadas.

Las familias a ser realojadas deben haber sido relevadas en el censo inicial y pertenecer al padrón de beneficiarios. No deben ser propietarias de otra vivienda en el territorio nacional ni haber sido beneficiarias de ningún programa público de vivienda y todas las familias deberán firmar un acuerdo de adhesión y compromiso para el realojo. La condición de beneficiario de realojo es intransferible.

Para determinar si es necesario el realojo de las familias de un asentamiento, se realizan los estudios necesarios del terreno donde éste se ubica para comprobar que se trata de suelos total o parcialmente inundables según criterios definidos por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) o predios contaminados según criterios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), y se podrían incluir estudios de las obras de infraestructura a realizar que fundamenten el realojo de familias o por la existencia de viviendas con un grado alto de precariedad habitacional o hacinamiento. Para que la intervención pueda ser llevada a cabo, el o los inmuebles donde se encuentra el asentamiento deben ser propiedad del Estado. Si alguno de ellos no lo fuera, se deberá proceder a la expropiación de todo aquellos inmuebles privados de tal forma que el Estado tenga permitida la intervención en esos terrenos tanto al tomar la decisión de realojar y demoler todas las construcciones, como en el posterior control para evitar una nueva ocupación.

Se contemplan dos modalidades de realojos: vivienda nueva (llave en mano, autoconstrucción o ayuda mutua parcial asistida) o compra de vivienda usada. En el presente proyecto se profundizará sobre la modalidad de realojo de vivienda

nueva.

Los realojos, al ser parte de proyectos integrales de mejoramiento de barrios cumplen el mismo ciclo que el proyecto general, por lo tanto sus fases son las mismas. A continuación se describe cada una de ellas haciendo énfasis en lo que respecta a realojos sin entrar en detalles sobre el proyecto general ya que este fue descrito con anterioridad:

### **5.2.1. FASE 1: ELEGIBILIDAD**

La Intendencia o el PMB en esta primera fase realiza un estudio sobre los asentamientos irregulares a incluir dentro de la Cartera de Proyectos. En esta instancia se procura recabar información acerca de las viviendas que deberán ser reubicadas como consecuencia de la regularización, indicando las causas de los realojos y los conceptos que determinaron dicha necesidad.

Para llevar adelante dicho análisis, el Ing. Agrimensor y el Arquitecto se encargan de reunir información acerca de las características del terreno en donde se encuentra emplazado el asentamiento y se estudian los posibles realojos en el caso en que las familias se encuentren sobre terrenos inundables y/o contaminados. Dado que en esta instancia aún no se concurre al barrio, el estudio se realiza con imágenes satelitales, cartografía existente sobre áreas inundables y áreas contaminadas, también con los testimonios de los vecinos que denuncian en los comunales zonales. En conjunto con el Arquitecto, el Ing. Agrimensor debe estudiar las alineaciones proyectadas para la zona y analizar qué familias pueden ser realojadas por aperturas de calles o cambios de alineaciones.

### **5.2.2. FASE 2: FORMULACIÓN DEL PROYECTO**

Esta fase se divide en tres subfases:

- Subfase 1: Relevamiento, Diagnóstico y Propuesta de Mejoramiento Barrial

Respecto a los realojos, en esta fase se elabora el diagnóstico socioeconómico de las familias a realojar y se establecen líneas base para evaluar el plan de realojos.

El Ing. Agrimensor del ETM realiza el relevamiento descrito en la sección 5.1 para esta subfase y con los datos sobre la topografía del terreno, los umbrales de las casas asentadas, los límites internos del asentamiento y los externos, las alineaciones existentes y las proyectadas para la zona, los estudios de contaminación del suelo, y el estudio de la precariedad de las viviendas, es que el ETM analiza y decide cuáles son las familias que deberán ser realojadas y cuáles permanecen.

En esta etapa se incluyen planos que reflejan la situación del asentamiento antes de la intervención y el proyecto de intervención a realizar.

Por su parte el Ing. Agrimensor del organismo subejecutor debe llevar un control sobre los datos que el ETM presenta, además de analizar y corroborar que las decisiones tomadas sean las adecuadas. En este punto entonces existe un ida y vuelta de información entre el Ing. Agrimensor del ETM y el Ing. Agrimensor del organismo subejecutor, esto sucede si el equipo técnico multidisciplinario es contratado en forma externa. Sobre realojos particularmente se analiza qué posibilidades existen respecto de los terrenos donde realojar procurando que sea en el entorno cercano al asentamiento. En este sentido y dependiendo del caso, se puede expropiar terrenos; consultar con la cartera de tierras; permutar con otros organismos públicos; reubicar a las familias en el mismo terreno donde se emplaza el asentamiento.

Una vez finalizado el relevamiento, el diagnóstico y la propuesta de mejoramiento barrial, en el caso de la UEEA-PIAI se envía al PMB un informe de situación que refleja toda la información y datos recabados hasta el momento sobre el asentamiento. Y para el caso donde el PMB es el subejecutor se envían los planos a la Intendencia Departamental para que desde allí se aprueben las modificaciones y las implantaciones proyectadas.

- Subfase 2: Anteproyecto de Mejoramiento Barrial

Se conforma la Comisión de realojos. Los técnicos del ETM proponen reuniones periódicas donde se acuerda con las familias la propuesta de realojo y el diseño de las viviendas, la forma de gestión, la necesidad de alojamientos

temporales si son necesarios y el cronograma.

En el Anteproyecto se incluye las tipologías de vivienda a construir (las que deberán respetar las especificaciones técnicas establecidas en el Art. 18 de la Ley de Vivienda y en la normativa departamental correspondiente), los planos, memorias constructivas, presupuesto de oficina y cronograma de ejecución de las viviendas. También debe estar incluido en el Anteproyecto el Padrón de Realojos, el cual contiene la información completa de la totalidad de las familias a realojar, las causas del realojo y la ubicación y características que debe tener la nueva vivienda.

En esta fase el ETM es el encargado de generar un anteproyecto de realojo, por lo tanto lo primero y fundamental para la elaboración de un anteproyecto es conocer el terreno donde se hará la intervención. El terreno es propuesto por la Intendencia o por el MVOT en su caso, por lo tanto el Ing. Agrimensor del ETM realiza un estudio de los antecedentes gráficos y genera un procedimiento para concurrir al predio, crea un sistema de referencia fijo, coloca los mojones de referencia y realiza el relevamiento planialtimétrico el cual debe incluir además de la mensura del terreno, tapas de saneamiento de la zona circundante, límites de propiedad de la zona consolidada de los alrededores y así obtener un relevamiento base que permita al ETM proyectar de manera confiable sobre él. El Ing. Agrimensor es quien conociendo el proyecto de viviendas a emplazar en el predio analiza la factibilidad del mismo conociendo la topografía del terreno, las alineaciones vigentes, los parámetros urbanos existentes en la zona, servidumbres existentes, las áreas mínimas permitidas para la creación de lotes nuevos en el marco de la regularización y todos aquellos factores que podrían influir en la concreción del proyecto.

El Arquitecto y el Ing. Agrimensor del organismo subejecutor tienen un contacto continuo con el ETM de manera que el anteproyecto esté en conformidad con lo solicitado. Además realizan apoyo en campo de ser necesario para la toma de decisiones sobre el proyecto.

Una vez generado el anteproyecto, si dentro de éste existen cambios de alineaciones y/o aperturas de calles, el Ing. Agrimensor del ETM realiza el plano de

afectaciones y amanzanamiento. También genera el plano de fraccionamiento, y si los realojos se proyectan en propiedad horizontal entonces se presenta el plano de fraccionamiento en propiedad horizontal.

Entregados los planos, el Ing. Agrim de la UEEA-PIAI verifica que no existan errores o falencias en lo presentado y lo envía al PMB para que se realice el cotejo correspondiente. El Ing. Agrimensor del PMB será uno de los profesionales que debe cotejar los planos enviados, en lo que refiere a realojos debe corroborar que todas las familias propuestas para un realojo se encuentren justificadas por alguna de las causas permitidas dentro del reglamento operativo o de ser una excepción, analiza si se justifica su relocalización.

En el caso en que el subejecutor sea el PMB, los planos del anteproyecto son enviados a la Intendencia de Montevideo para que sean aprobados. Cada servicio hace los estudios del proyecto en base a sus facultades delegadas.

- Subfase 3: Proyecto Ejecutivo de Mejoramiento Barrial.

En esta etapa se presenta el Plan de Realojos, el cual incluye el diagnóstico socioeconómico de las familias a ser realojadas, las actividades que se desarrollarán antes, durante y después del traslado de acuerdo a la modalidad de realojo, con su respectivo cronograma, presupuesto, indicadores de seguimiento y evaluación. En relación con las viviendas, el Plan presenta los planos, memorias constructivas, presupuesto de oficina y cronograma definitivos para la licitación y construcción de las mismas.

El Ing. Agrimensor en esta subfase colabora en la redacción del pliego para la licitación de obra en lo que refiere al trabajo que se espera realice el Ing. Agrimensor de la empresa, los planos de mensura que se deben entregar y los honorarios. También es de suma importancia que el ETM compruebe que todos los planos presentados en el Anteproyecto se ajusten a la realidad de esta nueva subfase, dado que al ser una población de un alto movimiento las familias asignadas a realojo pueden no vivir más en el barrio o podría cambiar su estructura familiar. Los cambios realizados deben ser avalados por la UEEA-PIAI y luego se envían al PMB para que el Proyecto sea aprobado. Y para el caso en que el PMB

actúa como subejecutor se envía a la Intendencia para su aprobación antes de darle las aprobaciones desde el Programa.

### **5.2.3. FASE 3: EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

- Subfase 1: Inicio de ejecución del Proyecto

Esta etapa tiene como objetivo principal la elaboración del cronograma detallado de todas las áreas involucradas en el proyecto en cuestión. Además, el ETM debe elaborar estrategias para generar espacios de interacción con los vecinos, a fin de poner en manifiesto los compromisos de ambas partes en lo que respecta a las obras, los plazos, el cronograma.

- Subfase 2: Incorporación de las obras a la ejecución del proyecto

En esta subfase se ejecuta el Plan de Realojos diseñado en la fase anterior el cual incluye la construcción de las viviendas. Se pone en funcionamiento la Comisión de Seguimiento de Obras. Por su parte, en la Comisión de Realojos se trabaja con las familias la información sobre el avance del Plan de Realojos.

Para la ejecución de las obras de realojos, una de las primeras acciones que el Ing. Agrimensor de la empresa contratada, o del organismo subejecutor en su defecto, debe realizar es el análisis de los antecedentes gráficos y dominiales que fueron presentados por el ETM en la instancia de Proyecto Ejecutivo, para cerciorarse que no existan errores o cambios y así poder materializar los límites del predio en cuestión. Dado que en el Proyecto Ejecutivo se presentan mojones de referencia, el Ing. Agrimensor debe ajustar el proyecto de realojo a la realidad basándose en el estudio generado, en las coordenadas de dichos mojones y todos los datos entregados sobre el Plan de Realojos. El rol del Ing. Agrimensor en este punto es fundamental ya que la obra no comienza hasta que no se tienen marcados los límites de la(s) parcela(s) (amojonamiento), las manzanas (si es que existe un amanzanamiento), los ejes de calles y las plateas de cada una de las viviendas.

Una vez que comienzan las obras, el Ing. Agrimensor controla el trabajo que se va realizando y proporciona datos de utilidad para los Arquitectos e Ing. Civiles

acerca de los avances de obra, por ejemplo los movimientos de tierra realizados, los niveles de platea, las calles abiertas, entre otros. Estos controles son realizados tanto por el Ing. Agrimensor de la empresa como por el de la UEEA-PIAI o PMB en el caso de proyectos realizados desde el Ministerio.

Cuando se trata de realojos puntuales, o de pocas familias el trabajo puede ser realizado desde la UEEA-PIAI y por lo tanto el relevamiento planialtimétrico, el amojonamiento y la demarcación de plateas es llevada a cabo por el Ing. Agrimensor de la Unidad.

- Subfase 3: Cierre del Proyecto

Una vez concluida la construcción de las viviendas y realizada la recepción provisoria de las mismas, éstas son entregadas a las familias, se firma un documento de comodato y tiene lugar el traslado de las familias.

Con posterioridad a la terminación de las obras el ETM realiza una evaluación de las condiciones de las familias realojadas.

En esta etapa el Ing. Agrimensor de la empresa o del organismo subejecutor en su defecto realiza el plano de afectaciones y amanzanamiento. El procedimiento es igual al descrito en 5.1.

Una vez inscripto el plano de afectaciones y amanzanamiento en la DNC y asignados los números de padrón de las manzanas resultantes, el Ing. Agrimensor realiza el plano de fraccionamiento o plano de fraccionamiento en régimen de propiedad horizontal, según corresponda. Para la creación de lotes nuevos en el marco de programas de construcción viviendas de interés social el Plan de Montevideo en su artículo N°120 permite que los lotes tengan un área mínima de 180m<sup>2</sup> y 9 metros de frente o lote al frente y lote al fondo de tal forma que el primero tenga como mínimo un frente de 7 metros con un área de 180m<sup>2</sup>; y el lote al fondo tenga como mínimo un frente de 3 metros con un área de 200m<sup>2</sup>.

El plano de fraccionamiento de realojos debe llevar los sellos correspondientes a todas las excepciones que un plano de este tipo tiene por ampararse en el marco de la regularización de asentamientos irregulares, estos son:

- Resolución del Intendente de Montevideo N°1625/16 del 25 de abril de 2016 que autoriza a la UEEA-PIAI aprobar planos de fraccionamiento fuera del área del asentamiento siempre que sea con un fin social. En este caso realojos.
- Artículo N°120 del Plan de Montevideo si se fraccionan lotes menores a 180 m<sup>2</sup>.

Para los casos donde se ingresan unidades en régimen de propiedad horizontal se deben gestionar los permisos de construcción. Para viviendas de interés social la resolución N°1813/10 del 3 de mayo de 2010 del Departamento de Acondicionamiento Urbano autoriza “al Servicio de Tierras y Vivienda a conceder Permisos de Construcción a las viviendas sociales construidas por esta Intendencia u otros organismos del Estado, para realojos de familias.-...”<sup>66</sup>

Dado que las construcciones que la UEEA-PIAI realiza son viviendas de interés social, el permiso de construcción se tramita en el Servicio de Tierras y Vivienda y se hace de forma paralela o posteriormente a la construcción de las viviendas. En estos casos se prioriza la construcción de la vivienda a los trámites que conllevan los permisos de construcción. Si se tramitarán con anterioridad a la construcción de las viviendas y considerando la rapidez con la que las familias realizan modificaciones en las construcciones, para el final de obras las viviendas no se encontrarán habilitadas por modificaciones realizadas. Debe quedar constancia de la aprobación del permiso de construcción en el plano de fraccionamiento.

---

<sup>66</sup> Resolución N°1813/10, 2010, art 1.



Figura N°11: Ejemplo de sello de aprobación de las construcciones según permiso de construcción otorgado

Fuente: Plano registrado en la DNC con el N° 49549 el 5 de octubre de 2017

Quando se trata de realojos de viviendas nuevas en régimen de propiedad horizontal el plano debe ingresar por la Ley N° 10.751 de fecha 25 de junio de 1946.

#### 5.2.4. FASE 4: TITULACIÓN

En esta fase se realiza la transferencia de propiedad de la tierra a cada una de las familias.

Para llevar adelante la titulación de las unidades, el Ing. Agrimensor de la UEEA-PIAI realiza un informe que contiene una planilla con los números de padrón de cada lote resultante del fraccionamiento, el número de lote que le corresponde en el plano, la manzana a la que pertenece y los padrones antecedentes de los que proviene dicho lote. Este informe es entregado al escribano que realizará la titulación.

En esta instancia, con los planos registrados se solicita al Servicio Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo que realice la tasación de los inmuebles.

Como se menciona en regularización para la UEEA-PIAI se cuenta con el Decreto N°32294 que excluye de la tasación las construcciones y se realiza un procedimiento análogo al descrito en el apartado 5.1.

En el caso del PMB cuando es subejecutor, las tasaciones las solicita directamente a la Dirección Nacional de Catastro y el Ing. Agrimensor es quien realiza un “relacionado de padrones” donde se procede de una forma similar a lo descrito para la tasación realizada desde la UEEA-PIAI.

Para los casos donde el fraccionamiento corresponde al régimen de propiedad horizontal, desde el área de escribanía se realiza el reglamento de copropiedad aunque la ley no lo exija, ya que la convivencia entre vecinos, que antes tenían su propia vivienda y ahora deben compartir espacios comunes, a veces es compleja.

### **5.3 RELOCALIZACIÓN**

La relocalización, como fue mencionado anteriormente, es llevada adelante por el MVOT -a través del PNR- en coordinación con la Intendencia de Montevideo -por intermedio del Servicio de Tierras y Vivienda-.

El objetivo de este tipo de intervención es revertir los procesos de segregación residencial y fragmentación social territorial de aquellos asentamientos irregulares que se desarrollan total o parcialmente sobre suelo contaminado y/o inundable y que dejan la regularización “in situ” fuera de las posibilidades.

Las familias a ser relocalizadas deben haber sido relevadas en el censo inicial y pertenecer al padrón social. No deben ser propietarias de otra vivienda en el territorio nacional ni haber sido beneficiarias de ningún programa público de vivienda y todas las familias deberán firmar un acuerdo de adhesión y compromiso para la relocalización.

Para determinar si es necesaria la reubicación de las familias de un asentamiento, se realizan los estudios necesarios del terreno donde éste se ubica para comprobar que se trata de suelos total o parcialmente inundables según criterios definidos por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) o predios contaminados según criterios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

El Plan Nacional de Relocalización tiene un ciclo de proyecto que se divide en tres etapas:

#### **5.3.1. ETAPA 0:**

Para que un proyecto ingrese al PNR el Gobierno Departamental debe seleccionar más de un asentamiento irregular que desea ingresar y presentar la solicitud frente al MVOT. Con la solicitud de ingreso al PNR, se comienzan las negociaciones para acordar los términos de referencia para la elaboración del convenio en el marco del PNR. El organismo co-ejecutor debe presentar un estudio sobre el asentamiento a intervenir plasmando la situación actual del asentamiento, el que debe contener la delimitación del área geográfica, su situación dominial y

una estimación de las familias asentadas en el lugar, así como un perfil socio-económico.

En esta etapa la intervención del Ing. Agrimensor consiste en realizar un estudio de antecedentes gráficos y dominiales del terreno donde las familias están asentadas para confirmar que la tierra es de dominio de la Intendencia o en su defecto si es necesaria la expropiación de alguno de los terrenos. Este estudio se realiza con información obtenida de imágenes satelitales de Google Earth que permite ubicar el asentamiento y los padrones en los que este último se ubica. Por supuesto que estos datos tienen la precisión aceptada para esta etapa.

Para realizar el croquis de las construcciones del asentamiento que permitirán obtener una aproximación a la cantidad de familias asentadas se utilizan imágenes satelitales de Google Earth, también censos realizados con anterioridad para la zona e información que tienen los comunales zonales sobre las familias. El objetivo es recabar la mayor cantidad de información sobre el asentamiento sin tener que concurrir al barrio ya que esto genera expectativas en las familias y en esta etapa no existen seguridades sobre si existirá una intervención.

La primera aproximación acerca de la inundabilidad de los predios viene dada por estudios ya existentes sobre las zonas inundables de Montevideo y también por denuncias que realizan las familias del barrio en los eventos de lluvia. Y algo similar ocurre con los terrenos contaminados, los primeros datos son obtenidos por estudios anteriores realizados en determinadas zonas conocidas por contener materiales tóxicos, como por ejemplo antiguas canteras utilizadas posteriormente como basurales en donde luego se asentaron familias. En general los asentamientos escogidos para ser intervenidos por inundaciones se encuentran en las riberas y alrededores de cursos de agua. La Intendencia de Montevideo actualmente tiene un lineamiento bastante específico que consiste en intervenir las áreas circundantes a los arroyos y más concretamente al Arroyo Miguelete y con este objetivo es que se seleccionan los proyectos a presentar al PRN.

El organismo co-ejecutor debe presentar un plan de resignificación del área pública a liberar y establecer las modalidades de acceso a la vivienda y modalidades de ejecución con las que se determinará el monto del convenio y el

terreno para la relocalización.

El Ing. Agrimensor es el encargado de la búsqueda del terreno donde se relocalizarán las familias. Con las aproximaciones sobre la cantidad de familias en el asentamiento, se estudia la viabilidad de los realojos consultado con la Cartera de Tierras sobre inmuebles que sean de su propiedad. Dentro de las opciones de terrenos se busca que se encuentren en las cercanías del asentamiento dado que el proceso de relocalización ya introduce grandes cambios en las familias, por lo que se pretende mitigar el impacto social que tiene tanto para ellas como para los vecinos de las zonas que las recibirán. Cuando los terrenos que se encuentran a disposición no cumplen con dichos requisitos, se solicita a la Cartera de Tierras que realice una licitación pública para la compra de terrenos que se ajusten a las necesidades, donde la licitación la realizan los profesionales del Servicio de Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo. Para incorporar un terreno a la Cartera de Tierras, se debe comprobar que cuente con los servicios públicos básicos tales como electricidad, agua potable, saneamiento, alumbrado público, y de no contar con alguno de ellos el Ing. Agrimensor en conjunto con otros profesionales estudian la potencialidad del terreno para ser equipado a un costo razonable. El Ing. Agrimensor tiene un rol importante en la selección de estos terrenos ya que realiza el estudio de la fraccionabilidad según las ordenanzas vigentes para la zona, de la topografía, el escurrimiento del agua y el cálculo de movimientos de suelo necesarios para la edificación.

Otra opción para adquirir terrenos para la Cartera de Tierras es la expropiación. En estos caso se necesita la designación de la Junta Departamental de Montevideo y la posterior resolución que apruebe la designación para la expropiación, la valuación del terreno es realizada por el Servicio de Expropiaciones.

Si se hace necesaria la compra o expropiación de un terreno para la relocalización, se utiliza el FEGUR como fondo para el pago del terreno. Lo mismo ocurre si alguno de los terrenos donde se encuentra el asentamiento debe ser expropiado para luego realizar el proyecto de resignificación. Este proyecto es llevado adelante por la Unidad de Planificación Gestión y Diseño de la Intendencia

de Montevideo y tiene como cometido “remediar y reconvertir los predios liberados en áreas integradas a la trama formal dentro de una nueva modalidad de uso colectivo y calificado que desaliente nuevas ocupaciones.”<sup>67</sup>

Los Arquitectos en conjunto con los Ing. Agrimensores deberán formular un proyecto de relocalización en el terreno seleccionado para así tener una aproximación de las familias que podrán ser realojadas y los costos que tal relocalización conlleva.

Con el estudio realizado sobre la situación actual del asentamiento, el proyecto de relocalización aproximado sobre las familias del asentamiento y los costos que dicha intervención tendrá, se presenta antes la MVOT la solicitud de ingreso del proyecto al PNR.

La División de Planificación y Diseño del MVOT determinará la viabilidad de la tierra para la relocalización y ésta en conjunto con el Comité Operativo del PNR (CO) realizarán la evaluación del proyecto de resignificación presentado. El CO eleva al Director Nacional de Vivienda la solicitud de relocalización para su ingreso a PNR. Con la aprobación del Director de Vivienda el CO realiza una evaluación general de las solicitudes y analiza, en base a la disponibilidad de recursos financieros y las prioridades políticas que en ese momento se están teniendo a consideración, que proyectos incorporar y cuales dejar en lista de prelación.

### **5.3.2. ETAPA 1:**

Una vez incorporado el proyecto se firma el convenio entre co-ejecutor y MVOT. Se conforma el ETM que comenzará a trabajar en el asentamiento para generar un vínculo con las familias y para definir algunos aspectos sociales del proyecto. El ETM puede estar conformado enteramente con personal de la Intendencia o de ser necesario se contratan organizaciones sociales que cuentan con equipos multidisciplinarios que por lo general no tienen Ing. Agrimensores dentro del personal. En algunas ocasiones la organización social contrata para trabajos puntuales un Ing. Agrimensor, de lo contrario el Ing. Agrimensor del

---

<sup>67</sup> Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2017). Reglamento Operativo del Programa Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)

Servicio de Tierras y Vivienda (STV) es quien lleva adelante los trabajos requeridos.

Para realizar el relevamiento físico y social del asentamiento lo primero que se realiza es un croquis de ubicación en el que sean identificables las casas y los lotes existentes, para ello es que se utilizan fotos aéreas tomadas mediante el uso de dispositivos UAV por el Servicio de Geomática de la Intendencia de Montevideo. Con el producto que entrega Geomática se realiza el croquis que servirá al equipo de Lic. en Trabajo Social para la etapa de relevamiento físico y social del asentamiento, para luego poder generar el padrón de adjudicatarios que será la base de datos de las familias a realojar. En el STV el área de agrimensura cumple la función de acompañar a los equipos de Lic. en Trabajo Social en las primeras recorridas en el asentamiento ya que la visualización en campo de lo que se encuentra plasmado en el croquis no es sencilla y es de suma importancia que el relevamiento sea lo más acertado posible, la verificación de las construcciones existentes también se realiza en este momento ya que las interpretaciones que se realizan por foto aérea no siempre son correctas.

En esta etapa se comienzan a realizar estudios más detallados sobre el asentamiento para conocer las condiciones verdaderas de las familias asentadas. El estudio de inundabilidad se realiza desde el Servicio de Estudios y Proyectos de Saneamiento del Departamento de Desarrollo Ambiental en base a relevamientos planialtimétricos realizados por los Ing. Agrimensores del servicio y en algunas oportunidades con apoyo de Ing. Agrimensores del STV. También se realiza el relevamiento del curso de agua que provoca la inundación junto con puntos de cota conocida para poder referenciar los niveles relevados. De la misma manera, el estudio de contaminación de suelo es realizado por el Servicio de Evaluación de la Calidad y Control Ambiental.

Con el estudio más detallado sobre las familias que deberán ser realojadas, comienza la etapa de relevamientos del terreno adquirido o en vías de ser adquirido para generar el anteproyecto. El Ing. Agrimensor del STV es quien concurre al predio y realiza el relevamiento planialtimétrico que será utilizado como base del proyecto. Se relevan los niveles de terreno, niveles de calle, tapas de

saneamiento, construcciones dentro del terreno, las alienaciones aparentes de la zona para el amojonamiento del terreno por parte del Servicio de Tierras y Vivienda. En esta etapa se analiza la necesidad de buscar algún otro terreno de ser necesario debido al cambio de configuración de las familias o por alguna falencia del proyecto generado en la etapa 0. Y el proceso es similar al detallado con anterioridad para la adquisición.

Para la confección del anteproyecto, el Ing. Agrimensor realiza un estudio de antecedentes gráficos, alineaciones existentes, retiros, servidumbres existentes y generan la base para que los Arquitectos del Servicio, o de la organización social si fueren contratados, proyecten las viviendas de realojos en el predio. Muchas veces los terrenos son de grandes dimensiones y dentro del proyecto surge la necesidad de abrir calles y generar manzanas, la toma de tales decisiones las realiza el Ing. Agrimensor en coordinación con el Servicio de Regulación Territorial. En esta etapa existe un continuo intercambio entre los profesionales para obtener la solución habitacional que mejor se adapte a las necesidades de las familias y siempre cumpliendo con los requisitos necesarios.

Se genera también el proyecto de resignificación del área sobre la que se emplazada el asentamiento, que como fue planteado en párrafos anteriores se encuentra en manos de la Unidad de Planificación Gestión y Diseño, la cual deberá presentar un anteproyecto.

Con el anteproyecto urbano arquitectónico del área a intervenir finalizado se envía al MVOT para que sea aprobado por el CO. Con la aprobación, el anteproyecto se presenta a la población a relocalizar, que de estar de acuerdo con él, firmarán los compromisos de realojos.

Una vez que el MVOT aprueba el anteproyecto, el Servicio de Tierras y Vivienda elabora el proyecto integral de realojo que incluye el proyecto ejecutivo de las viviendas, proyecto social, proyecto de infraestructuras que será elaborado por el STV en conjunto con el Servicio de Vialidad y la División de Saneamiento, y el cronograma tentativo global.

Por otro lado, la Unidad de Planificación, Gestión y Diseño elabora el proyecto de resignificación del área a liberar que será avalado por las familias de la

zona.

Con el proyecto de realojos finalizado se presenta ante la población que será relocalizada para su aprobación. Una vez aprobada la propuesta por la población, el CO elevará a conocimiento del Director/a Nacional a fin de autorizar el comienzo de la Etapa 2.

### **5.3.3. ETAPA 2:**

En esta etapa se implementa el proyecto integral según metas y cronograma estipulado. El co-ejecutor es quien realiza la planificación y supervisión de obra.

Para la implementación del proyecto, una de las primeras acciones que el Ing. Agrimensor del STV realiza es la confección del plano de afectaciones y fraccionamiento, este plano debería ajustarse al proyecto de alineaciones que genera el Servicio de Regulación Territorial, pero muchas veces dichos proyectos no se ajustan a la realidad de la zona y por esa razón se proponen cambios en las alineaciones proyectadas, otras veces si el predio es grande se hace necesaria la apertura de calles las que deben ser propuestas. Por lo tanto se solicita vía expediente el cambio en las alineaciones. El Servicio de Regulación Territorial debe estudiar y aprobar dichos cambios y el expediente es enviado al Intendente para que dicte una resolución con el proyecto de decreto que deberá aprobar la Junta Departamental facultando a la Intendencia de Montevideo a realizar el cambio de afectaciones y aprobar el plano que regulación territorial genera con los cambios solicitados por el STV. Luego el Intendente hace una resolución aprobando los cambios solicitados en virtud de las facultades que la Junta Departamental le otorgó. El número tanto de resolución, del decreto y del plano de Regulación Territorial deben estar incluidos entre las notas del plano que se llevará a la DNC para su inscripción. Igualmente se deben incluir las aprobaciones del Servicio de Regulación Territorial respecto al fraccionamiento realizado.

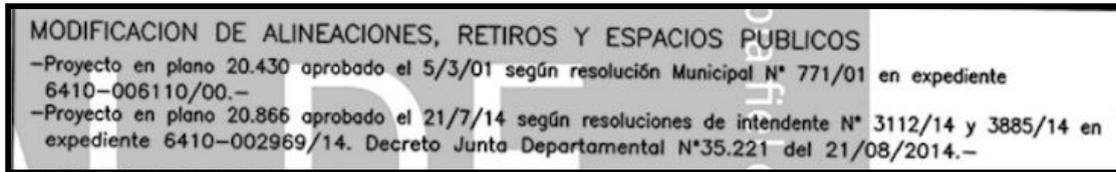


Figura N°12: Ejemplo de notas donde se agregan las resoluciones, el decreto y el plano del Servicio de Regulación Territorial que avala el cambio de alineaciones.

Fuente: Plano registrado en la DNC con el N° 47474 el 11 de marzo de 2015



Figura N°13: Sello de aprobación de Contralor Territorial

Fuente: Plano registrado en la DNC con el N° 47474 el 11 de marzo de 2015



Figura N°14: Sello de aprobación del Fraccionamiento

Fuente: Plano registrado en la DNC con el N° 47474 el 11 de marzo de 2015

Dado que para la inscripción de planos de fraccionamiento con destino a la creación y/o ampliación de centros poblados es necesario que se hayan realizado las obras de infraestructura y servicios básicos, y en este caso primero se desea inscribir el plano de afectaciones y fraccionamiento de las manzanas, se debe

incluir entre las notas el Decreto N°33.599 del 4 de noviembre de 2010, que permite para los casos de viviendas de interés social el fraccionamiento con anterioridad a la instalación de los servicios.

Una vez que el plano se encuentra inscripto en la DNC, el Ing. Agrimensor del STV procede a amojonar los lotes donde luego se implantará la obra.

Otro caso posible, es que el predio donde se implanta la obra no necesite mutaciones catastrales y por tanto no es necesario el paso previo del registro del plano de afectaciones y fraccionamiento.

Con el terreno listo para el comienzo de las obras se inicia el trámite de los permisos de construcción, los cuales se realizan desde el STV, en el Sector Vivienda.

Para el amojonamiento se realiza el estudio de los antecedentes gráficos y dominiales, se analizan los datos obtenidos en el relevamiento realizado para la confección del anteproyecto y de ser necesario se concurre al terreno para obtener todos los datos faltantes. Una vez colocados en sistema se replantean todos los vértices del predio, los lotes generados, aperturas de calles si existen y las plateas de las viviendas. La infraestructura es realizada por la Intendencia de Montevideo, esto incluye la instalación de los servicios y la apertura de calles de ser necesarios.

Al inicio de esta etapa en paralelo al trabajo realizado sobre el terreno de realojos, se realiza la licitación de la empresa constructora que llevará adelante la obra de construcción de viviendas.

Dicha empresa realiza todos los trabajos de obra necesarios para la construcción de las viviendas, lo que incluye estudio del proyecto, movimientos de suelo y la implantación de las viviendas. El STV mientras la obra está en ejecución es quien realiza los controles periódicos del avance de la misma, entre ellos el Ing. Agrimensor es quien verifica que no existan errores en la ubicación de las plateas y que no haya corrimientos en los límites prediales. Dependiendo de lo que se haya licitado, y en caso de corresponder, la empresa podría llegar a tener que generar los planos de Propiedad Horizontal. De lo contrario, se realizan desde el Servicio.

Una vez finalizadas las obras, el MVOT y el co-ejecutor entregan en una primera instancia un acta de adjudicación de la vivienda y posteriormente un

comodato. Se realiza la previsión de conexión individual de servicios de luz y agua, la mudanza de las familias a las nuevas viviendas junto con la demolición de las casas del asentamiento. El Ing. Agrimensor cumple un rol asistencial con respecto a la mudanza y a la demolición.

En la etapa posterior de la obra parte del equipo técnico permanecerá hasta por lo menos 24 meses después de la mudanza de las familias para continuar con las acciones tendientes a lograr: la recepción definitiva de las obras, la elaboración de los planos de fraccionamiento ya sea en propiedad común y/o propiedad horizontal, el seguimiento de trámites en la Dirección Nacional de Catastro. Respecto a los planos de fraccionamiento en régimen de propiedad horizontal, se debe incluir el sello del Servicio de Tierras y Vivienda sobre el permiso de construcción.

Una vez inscriptos los planos, el Ing. Agrimensor finaliza su participación en la intervención del barrio ya que a diferencia de lo que ocurre en los realojos realizados en el marco del PMB, aquí si bien existe la intención no se llega a realizar la titulación de las viviendas a favor de las familias beneficiarias.

## **CAPÍTULO 6: Solución jurídica para los procesos de regularización de asentamientos irregulares**

---

Como fue mencionado en la fase de titulación de los procesos de regularización “in situ”, realojo y relocalización (sección 5.1, 5.2 y 5.3), el objetivo final de los proyectos es la traslación del dominio a los beneficiarios. Para llegar a la entrega del título de propiedad, se utilizan otras soluciones jurídicas “intermedias” que se definen en el apartado 6.1 del presente proyecto.

Por otro lado, surge en el artículo 65 de la LOTDS la Prescripción de 5 años. Dado que este artículo, y sus posteriores modificaciones, abre la posibilidad de una nueva forma de adquirir el dominio por parte de los asentados, resulta importante introducir y analizar sus características.

### **6.1. TÍTULO DE PROPIEDAD, COMODATO, ACTA DE ADJUDICACIÓN**

El título de propiedad es un documento que acredita el dominio sobre alguna cosa. En él se describe la fecha y cómo se adquirió el bien, incluyendo las características principales de este último.<sup>68</sup>

En el caso de los bienes inmuebles que resultan del proceso de regularización, los beneficiarios se hacen del título de propiedad mediante el modo de adquirir tradición y título compraventa. El Código Civil Uruguayo define estos dos conceptos en los artículos 758 y 1661 respectivamente.

“La tradición o entrega, es la transferencia que hace una persona a otra, de la posesión de una cosa, con facultad y ánimo de transferirle el dominio de ella...”<sup>69</sup>

“La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero.”<sup>70</sup>

En este sentido, la Intendencia de Montevideo como parte vendedora y el beneficiario como compradora, serán las partes involucradas en el proceso de

---

<sup>68</sup> Enciclopedia jurídica. Definición Título de Propiedad. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.com>

<sup>69</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 758

<sup>70</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1661

transferencia de dominio en donde el precio será el establecido por la tasación del Servicio de Catastro y Avalúo (en el caso de los procesos de regularización “in situ” o realojo donde la IM es subejecutora) o por la Dirección Nacional de Catastro (cuando el PMB sea el subejecutor).

En el título de propiedad otorgado se establece que la parte adquirente no podrá transferir, enajenar ni arrendar el inmueble que adquiere, ni ceder su uso a ningún título dentro del plazo de 10 años a contar desde el momento de la firma del documento o hasta que se realice el pago total (100%) del precio.

Dado que generalmente entre la finalización de las obras de realojo/relocalización y el registro de los planos de fraccionamiento o planos de fraccionamiento en propiedad horizontal según corresponda, existe una diferencia importante en el tiempo, para estos casos la Intendencia de Montevideo como propietaria de los terrenos otorga soluciones “intermedias” antes de poder entregar finalmente el título de propiedad: comodato o acta de adjudicación.

Según lo establecido en el artículo 2216 del CCU “El comodato o préstamo de uso es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra alguna cosa no fungible, mueble o raíz, para que use de ella gratuitamente y se la devuelva en especie.”<sup>71</sup>

En este caso entonces, la Intendencia de Montevideo como comodante será quien otorga el uso y disfrute del bien al beneficiario (comodatario). Éste sólo podrá utilizar el bien según lo que se establezca en el comodato o, a falta de convención, podrá utilizarse para el uso ordinario de la cosa de su clase<sup>72</sup>, en este caso para la vivienda.

Por otro lado, el concepto de acta de adjudicación o acta de entrega no tiene una definición jurídica establecida por el CCU. Es una solución utilizada por el Servicio de Tierras y Vivienda en el marco de los planes de relocalización (PNR). Con el acto de la firma del acta de adjudicación, se deja establecido que los beneficiarios se deben hacer cargo de todos los gastos y consumos que genera la ocupación del inmueble. En conjunto con el acta se le entregan las llaves de la

---

<sup>71</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 2216

<sup>72</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 2220

vivienda, debiéndose comprometer los beneficiarios a ingresar a las construcciones inmediatamente.

Tanto en el caso del comodato como en el acta de adjudicación se deja establecido que queda prohibida la venta, alquiler, préstamo, canje o donación de la vivienda o cederla a cualquier otro título.

## **6.2. PRESCRIPCIÓN**

### **6.2.1. DEFINICIÓN**

La definición de prescripción es introducida por el Código Civil Uruguayo (CCU) del 1 de enero de 1869 en su artículo 1118 y se establece que:

“La prescripción es un modo de adquirir o de extinguir los derechos ajenos. (Artículo 1447, inciso 8º).

En el primer caso se adquiere el derecho por la posesión continuada por el tiempo y con los requisitos que la ley señala.

En el segundo, se pierde la acción por el no uso de ella en el tiempo señalado por la ley. Para esta clase de prescripción, la ley no exige título ni buena fe.”<sup>73</sup>

Se presentan entonces dos maneras de prescribir, la prescripción adquisitiva y la prescripción extintiva. En este capítulo nos centraremos en la prescripción adquisitiva.

“No se puede renunciar de antemano a la prescripción, pero sí a la que ya se ha consumado. La renuncia puede ser expresa o tácita.”<sup>74</sup>

Se puede prescribir “todo lo que está en el comercio de los hombres, a no prohibirlo alguna ley especial.”<sup>75</sup> En este punto es necesario recordar los tres tipos de bienes que existen y cuáles pueden ser prescriptos. Para ello se presenta la siguiente tabla:

---

<sup>73</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1118

<sup>74</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1189

<sup>75</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1193

Propiedad de:	ENAJENABLE	EMBARGABLE	PRESCRIPTIBLE
De los particulares	SI	SI	SI
Privado del Estado	SI	NO (Con excepciones)	SI
De uso público	NO	NO	NO

Tabla N°2: Resumen de características de los diferentes tipos de bienes respecto de su enajenación, embargabilidad y prescripción.

Fuente: Material de apoyo Agrimensura Legal realizado por el Ing. Agrim. José Luis Niederer

Como lo indica la tabla los bienes de uso público son los únicos que no podrán ser prescriptos por no estar en el comercio de los hombres. Además existe una excepción establecida por el artículo 633 del CCU para la servidumbre que tenga el carácter de no aparente o discontinua, donde la única forma de adquirirla es en virtud de título.

El CCU por otro lado establece que:

“El Estado y los Gobiernos Departamentales respecto de los bienes de propiedad privada, con excepción de las tierras públicas, los establecimientos públicos y corporaciones, quedan sujetos a las mismas prescripciones que los particulares y pueden oponerlas como ellos.

Con respecto a las tierras públicas que un poseedor hubiere poseído por sí o por sus causantes a título universal o singular por espacio de veinte años, estarán en todos los casos al abrigo de las pretensiones del Fisco, cumpliendo con los demás requisitos establecidos en la legislación especial.”<sup>76</sup>

Este artículo es el primero que la Ley N°19886 “Ley de Urgente Consideración” modifica en lo que respecta a la prescripción. La modificación de

<sup>76</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1194

este artículo equipara a los bienes de propiedad privada de los GD, como sujetos de prescripción al igual que los bienes privados del Estado. También deja en claro de qué tipo de inmuebles se está hablando en el segundo inciso y reduce los años de posesión de treinta a veinte para las tierras públicas y de cuarenta y cinco<sup>77</sup> a veinte para las tierras municipales. Entendiéndose por tierras públicas aquellas que nunca han salido del dominio del Estado y tierras municipales aquellas que nunca han salido del dominio de los Gobiernos Departamentales.

Dentro de los requisitos para poder prescribir un bien inmueble, el artículo 1196 del CCU establece que la posesión debe haber sido continua y no interrumpida, pacífica, pública, no equivoca y en concepto de propietario.

Que sea continua significa que el poseedor no debe haber abandonado el bien de forma voluntaria, una vez iniciada la ocupación. La no interrupción refiere a hechos ajenos a la propia voluntad del poseedor que obligan a interrumpir la posesión, esta puede ser natural o civil. La posesión pacífica es aquella en la que el poseedor no se ve molestado en forma extrajudicial en su ocupación. Pública indica que la misma debe ser hecha a ciencia y paciencia de todo aquel que se quiera enterar, incluido el dueño si lo hubiese. No equivoca es el caso en el que los actos que realiza el poseedor puedan inducir a un error y en concepto de propietario significa que el poseedor debe ejercer los derechos y obligaciones tal cual lo haría el verdadero dueño.<sup>78</sup>

Se incluye otro requisito respecto a la posesión en el artículo 1198 del CCU y tiene que ver con una toma de posesión violenta, en este caso la posesión útil no principia hasta que haya cesado la violencia.

En relación a los tiempos para poder prescribir, el Código Civil Uruguayo en su artículo 1204 en la redacción dada por el artículo 463 de la Ley N°19886 establece que: “La propiedad de los bienes inmuebles u otros derechos reales se adquiere por la posesión de diez años con buena fe y justo título.” Con la última redacción se elimina la diferencia que existía por la posesión entre presentes y entre ausentes. Y queda derogado el artículo 1205 en el que se definía “ausente”

---

<sup>77</sup> Ley N°13892, 1970, art. 524

<sup>78</sup> Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, Material de apoyo curso de Agrimensura Legal

para los efectos de la prescripción. Por lo tanto con buena fe y justo título actualmente se puede prescribir una vez cumplidos los diez años, sin importar que haya sido una posesión entre presentes o ausentes.

Se definen la buena fe y el justo título en los artículos 1207 y 1208 respectivamente del CCU:

- “La buena fe consiste en creer que aquel de quien se recibe la cosa es dueño y puede enajenarla...”<sup>79</sup>

“La buena fe se presume, mientras no se pruebe lo contrario y basta que haya existido al tiempo de la adquisición.”

- “Entiéndese por justo título el legal y capaz de transferir la propiedad.

El título para la prescripción ha de ser verdadero y válido.”<sup>80</sup>

“El que alegue la prescripción está obligado a probar el justo título: éste nunca se presume.”<sup>81</sup>

Cuando no se cuenta con buena fe y justo título, el CCU prevé otro tipo de prescripción en su artículo 1211:

“La propiedad de los bienes inmuebles y los demás derechos reales se prescribe también por la posesión de veinte años, sin necesidad de parte del poseedor, de presentar título y sin que pueda oponérsele la mala fe, salvo la excepción establecida en el artículo 633.”<sup>82</sup>

Este artículo fue modificado por la Ley 19886 donde el CCU antes establecía una posesión de treinta años para este tipo de prescripción en la que no se cuenta con buena fe y justo título.

Para poder llevar adelante la prescripción de un inmueble, se debe iniciar un Juicio de Prescripción, en el cual el Ing. Agrimensor cumple un rol fundamental ya que está a su cargo la confección del plano de mensura de lo que el poseedor pretende prescribir, determinando así el área efectivamente en posesión por esa persona o grupo de personas. Como lo establece el Decreto N° 318/995 del 8 de

---

<sup>79</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1207

<sup>80</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1208

<sup>81</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1209

<sup>82</sup> Código Civil Uruguayo, 1869, art 1211

agosto de 1995, la Dirección Nacional de Catastro inscribirá los planos de mensura para prescripción que serán utilizados en el juicio de prescripción en un Registro Provisorio creado a esos efectos. Dicho plano solo podrá ser considerado registrado a los efectos del dicho juicio.

Es importante resaltar que a diferencia de los planos de mensura de un predio donde el solicitante de la mensura tiene el título de propiedad, el levantamiento topográfico en los casos de predios en posesión se basa solo en definir el área que el solicitante pretende prescribir. Por lo tanto el Ing. Agrimensor es el encargado de definir en el plano de mensura los límites del área que con la sentencia de prescripción a favor darán origen a un nuevo título de propiedad.

El plano que será inscripto en el registro provisorio deberá llevar el siguiente sello establecido por la Resolución N°40/018 del 31 de octubre de 2018:

A) Montevideo:



Figura N°15: Sello que debe incluir el plano que se inscribe en el registro provisorio de la DNC en Montevideo

Fuente: Resolución N°40/018 del 31 de octubre de 2018

B) Oficinas restantes:

**DIRECCIÓN NACIONAL DE CATASTRO**

**REGISTRO PROVISORIO**

**OFICINA DE CATASTRO DE ...**

**Cotejo, Registro y Archivos de Planos de Mensura**

Cotejado sin observaciones, se inscribe en forma provisoria con el N.º ...  
al sólo efecto de ser presentado en juicio de prescripción.

(Art. 247 – Ley 19355 de 19 de diciembre de 2015)

....., ..... de ..... de .....

.....

TECNICO JEFE DE REGISTRO

Figura N°16: Sello que debe incluir el plano que se inscribe en el registro provisorio de la DNC en las demás oficinas

Fuente: Resolución N°40/018 del 31 de octubre de 2018

Además la Resolución N°40/018 exige que se agregue en el plano provisorio la siguiente Nota:

“El presente plano se levanta a los solos efectos de servir de base a la sentencia de prescripción adquisitiva (Art. 286 – Ley N.º 12.804; Art. 247 – Ley N.º 19.355).”<sup>83</sup>

También establece que para los casos en donde se pretenda prescribir una superficie que no constituya un predio independiente, es decir se pretenda prescribir parte de un bien inmueble, será obligatorio agregar las siguientes Notas:

Nota 1)

“La superficie que se refiere en el plano como objeto de prescripción no constituye predio independiente, no pudiendo ser empadronada, hasta que se expida la correspondiente sentencia que declare la prescripción adquisitiva.”<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Resolución N°40/018, 2018, art 3

<sup>84</sup> Resolución N°40/018, 2018, art 3

Nota 2)

“No consta a la DNC que los predios resultantes cumplan con lo establecido en los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables”.<sup>85</sup>

“La inscripción en el Registro General se realizará a pedido del Juez como acto inmediato anterior al dictado de la sentencia declarativa de prescripción...”<sup>86</sup>

Para la inscripción del plano definitivo la Resolución N°40/018 establece que se debe agregar mediante una Nota la referencia al plano que diera lugar a la inscripción Provisoria, especificándose número, fecha y oficina interviniente. Y también que la Oficina Técnica actuante previo al registro del nuevo plano, deberá efectuar su cotejo con el archivado en el Registro Provisorio.

### **6.2.2. PRESCRIPCIÓN DE 5 AÑOS**

Como se presenta en la sección anterior, el modo de adquirir por prescripción data desde el 1 de enero de 1869 con la puesta en manifiesto del Código Civil Uruguayo. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y particularmente de su artículo 65, surge una nueva forma de prescripción con características importantes de mencionar dada su relación con la temática del presente proyecto. Posteriormente en la Ley N°19149 del 24 de octubre de 2013 y la Ley N°19661 del 21 de setiembre de 2018, se establecen elementos que intentan sanear la falta de definición de conceptos en la redacción original del artículo o modificar aspectos para cubrir falencias del mismo.

Antes de comenzar con el análisis propiamente dicho, resulta interesante mencionar los proyectos uruguayos antecedentes en la materia, a fin de destacar la necesidad que empezaba a surgir, por lo menos a los impulsores de los mismos, de modificar ciertos aspectos de la prescripción. Según establece el profesor y escribano Arturo Yglesias en su artículo “De la prescripción en la Ley de Ordenamiento Territorial”<sup>87</sup>, en el año 2000 se presenta a la Cámara de Diputados

---

<sup>85</sup> Resolución N°40/018, 2018, art 3

<sup>86</sup> Decreto 318/995, 1995, art 16

<sup>87</sup> Yglesias, A. J. (2014). De la prescripción en la Ley de Ordenamiento Territorial. *Revista De La Facultad De Derecho*, (27), 47-56. Recuperado de

un proyecto con el cometido de abreviar los plazos de prescripción dado que “tenemos plazos que son los más largos en este momento, de toda la región”<sup>88</sup>. Este proyecto finalmente no fue llevado adelante.

Por otro lado, en el año 2003, se presenta otro proyecto en el que se incluía un régimen de prescripción especial destinado a los bienes adjudicados por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. En este se estipulaba una abreviación de los plazos conocidos (a 5 años) y se solicitaba una serie de características a las personas para poder ser “beneficiarios” de la misma. Este proyecto lo elevó al Parlamento el Poder Ejecutivo y tampoco tuvo mayor éxito.

Para comenzar con el análisis y a fin de una mejor visualización de los elementos a destacar, se cita el artículo 65 en su redacción dada por el artículo 11 de la Ley N°19661, dividiéndolo convenientemente para resaltar los conceptos importantes de mencionar:

*“Aquellas personas cuyo núcleo familiar se encuentre en situación de precariedad habitacional, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado, 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 prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.”<sup>89</sup>*

El concepto de *núcleo familiar*, si bien es utilizado desde la redacción original del artículo, no es definido hasta la Ley N°19149 en su artículo 287. En

---

<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/143>

<sup>88</sup> Yglesias, A. J. (2014). De la prescripción en la Ley de Ordenamiento Territorial. *Revista De La Facultad De Derecho*, (27), 47-56. Recuperado de

<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/143>

<sup>89</sup> Ley N°18308, 2008, art 65

éste deja constancia que se define explícitamente a efectos de lo mencionado en el artículo 65: “grupo de personas vinculadas o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo.”<sup>90</sup>

Por otro lado, el núcleo familiar debe cumplir una serie de requisitos para poder llevar a término su cometido de prescribir por el modo prescripción que se analiza. Con el hecho de establecer estas condiciones, ya comienza a verse una clara diferencia entre la prescripción del CCU y la prescripción sujeta a estudio dado que, en el primer caso, la única cualidad de las personas que es relevante, es la buena o mala fé ante la posesión.

En primer lugar, se establece que se *encuentre en situación de precariedad habitacional* según los criterios que define el MVOT. Éstos se ponen en manifiesto en la Resolución N°1520/019 en donde el MVOT resuelve que la precariedad habitacional puede ser probado por el informe de cualquier organismo del Estado o declaración jurada de un profesional idóneo en la materia, que indique que se cumple al menos una de las siguientes situaciones:

- Vivienda inadecuada: Si cumple al menos una de las siguientes características:
  - Constructivas: Paredes sin impermeabilización exterior, con grietas o rajaduras, de materiales de desecho; Techos con filtraciones de agua, materiales de desecho.
  - Que no cuente con espacios adecuados para servicio higiénico, cocina-comedor, dormitorios.
  - Área habitable menor de 40m<sup>2</sup> en caso de vivienda con una sola habitación, o de 40m<sup>2</sup> más 20m<sup>2</sup> por dormitorio adicional que se necesite. Esta característica sigue lo establecido en el artículo 22 de la Ley N°13728 en su redacción dada por el artículo 3 de la Ley N°19581.
- Servicios de infraestructura insuficientes: Si cumple al menos una de las siguientes características:
  - No dispone de agua potable

---

<sup>90</sup> Ley N°19149, 2013, art 287

- Origen de agua potable no proviene de fuentes confiables
- No existe lugar de evacuación de aguas servidas (pozo negro, fosa séptica o red de saneamiento)
- No cuenta con instalación eléctrica adecuada y conectada a la red pública
- Hacinamiento: Se considera hacinamiento a efectos de esta resolución cuando más de dos personas compartan dormitorio.
- Incertidumbre en cuanto a la permanencia en el predio y/o edificio.

Si bien este es el concepto que se utiliza actualmente, en la redacción original se introducía la idea, aunque sin definirla, de que el núcleo familiar “no supere el nivel de pobreza en sus ingresos”<sup>91</sup>. Posteriormente, con el artículo 1 del Decreto Reglamentario del artículo 65 de la Ley N°18308 (del 29 de diciembre de 2014), se establece que “un núcleo familiar no supera el nivel de pobreza en sus ingresos, cuando sus ingresos corrientes son inferiores al valor de la Canasta Básica Total - Línea de Pobreza (CBT)”<sup>92</sup>. En el propio decreto se indica qué se debe tener en cuenta para calcular tanto los ingresos corrientes como el valor de la Canasta Básica Total - Línea de Pobreza). Como se menciona anteriormente, este artículo es derogado por la nueva redacción del artículo 65 dada por el artículo 11 de la Ley N°19661.

El artículo en estudio expresa dos condiciones que, junto con lo mencionado anteriormente, deja en evidencia el sector de la población a la que se apunta y con razones fundadas que se diferencian claramente de la prescripción del CCU. En este sentido, es requisito que las personas pasibles de ampararse en este artículo posean el bien *no siendo propietarias de inmuebles y destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar*. Con estas dos condiciones, se manifiesta el espíritu del artículo de presentar a la prescripción como un medio para cubrir un derecho y una necesidad no satisfecha, como lo es la vivienda; en contraposición con la

---

<sup>91</sup> Redacción original del Artículo 65 de la Ley N°18308.

<sup>92</sup> Decreto N°389/014, 2014, art. 1. Decreto Reglamentario del Artículo 65 de la Ley N°18308 relativo a la Prescripción Adquisitiva.

prescripción del CCU que, verificado que se cumplen con los requisitos que allí se detallan, no es necesario justificar el porqué de la posesión.

La calidad de *no ser propietario de otro inmueble* debe ser acreditado mediante una declaración jurada de cada integrante del núcleo familiar mayor de edad y capaz. La presentación ante el juez de dicho documento será condición suficiente, salvo prueba documental en contrario. Este aspecto también ha cambiado en comparación con la redacción dada por la Ley N°19149 ya que en esta, además de la declaración jurada, se solicitaba que el Juez realice una consulta al Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria de la Dirección General de Registro, a fin de que este organismo informe si los integrantes del núcleo familiar eran propietarios de algún bien inmueble. Al eliminar este documento como prueba de dicho requisito, si bien se reducen los tiempos de ejecución del proceso judicial, no existe una corroboración de la información presentada por los solicitantes lo podría llegar a generar conflictos en el futuro.

Por otro lado, la posesión debe ser sobre un predio *no público ni fiscal*. Lo que agrega esta condición a los ya conocidos requisitos de la prescripción del CCU, es la no posibilidad de prescribir terrenos fiscales. El hecho de agregar los terrenos públicos como no pasibles de prescripción no resulta de relevancia dado que, por su propia definición y como se muestra en la Tabla N°2, los terrenos públicos no están en el comercio de los hombres por tanto no pueden ser prescritos.

En cuanto a las cualidades que se le exigen al bien inmueble, se solicita que el mismo tenga *aptitud de ser urbanizado*. Si bien este requisito data desde la redacción original del artículo (2008) es definido con la promulgación de la Ley N°19149 (2013), particularmente de su artículo 284. Posteriormente, este artículo es sustituido por el artículo 12 de la Ley N°19661 en donde actualmente se establecen tanto los requisitos que debe cumplir el terreno para ser considerado con aptitud de ser urbanizado, como el tiempo que tienen los Gobiernos Departamentales (como organismo competente de informar dicha aptitud), para pronunciarse al respecto:

“Le compete a la Intendencia Departamental, informar si el predio cuya prescripción adquisitiva se pretende, tiene la aptitud de ser urbanizado.

Si el informe no se presentara con la demanda de prescripción, el Juez de la causa lo solicitará a la Intendencia Departamental, la que deberá pronunciarse en un plazo de ciento veinte días, bajo apercibimiento de considerarse el predio con aptitud de ser urbanizado.

Se consideran terrenos con la aptitud de ser urbanizados aquellos predios que se encuentren dotados o que, en ausencia de ello, sea viable que se doten en el futuro de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público”.<sup>93</sup>

*La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.* En estos requisitos se puede notar que no se usa estrictamente los mismos conceptos que se establecen en el CCU. Según el Prof. y Esc. Arturo Yglesias, esto responde a que este artículo está basado, y por tanto toma su terminología, en el Estatuto da Cidade brasileño. De todas formas, se considera que existe una estrecha relación entre los conceptos utilizados en el artículo en estudio con respecto a los que establece el CCU: *interrumpida* se puede asociar con el continua y no interrumpida; *con ánimo de dueño* se relaciona con en concepto de propietario; *no resistida por el propietario* se puede presumir que responde a la calidad de pacífica; en cuanto al concepto de equívoco que menciona en el CCU, el artículo 65 no especifica que se deba o no tener en cuenta.

*“Podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios con una superficie habitable necesaria para cumplir el fin habitacional básico conforme a los criterios dispuestos por los artículos 12,*

---

<sup>93</sup> Ley N°19149, 2013, art. 284

*14, 18 literal A) y 19 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, hasta un máximo de trescientos metros cuadrados.*

*No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.<sup>94</sup>*

En este inciso del artículo sujeto de estudio, se detalla las condiciones que debe cumplir la vivienda y el predio para poder ser objeto de prescripción. En este sentido la Ley N°13728 de 17 de diciembre de 1968, menciona, en los artículos que se enumeran en la transcripción, los requisitos para considerarse superficie necesaria para cumplir el fin habitacional básico.

El artículo 12 de la Ley N°13728 establece que será considerado una vivienda adecuada si cumple con el mínimo habitacional y si tiene el número de dormitorios necesarios para la composición familiar. Estos dos conceptos son explicados en los artículos 18 y 14 respectivamente.

El artículo 14 establece el criterio para calcular la cantidad de dormitorios necesarios. Se admite un dormitorio para cada matrimonio; y luego se calcula dormitorio separando por sexo y considerando un dormitorio cada 2 personas si son mayores de 6 años y hasta 3 si son menores de dicha edad. En este aspecto se puede tener flexibilización con matrimonios jóvenes que lo soliciten por previsión del futuro crecimiento de la familia.

Por otro lado, el mínimo habitacional se establece en el literal A del artículo 18, en su redacción dada por la Ley N°19581 del 22 de diciembre de 2017. Éste establece que la superficie habitable de la vivienda con un dormitorio no debe ser menor de 35m<sup>2</sup>, agregando 15m<sup>2</sup> por cada cuarto adicional.

Por último, el artículo 19 agrega que para contabilizar el área habitable se tiene en cuenta la superficie que ocupen todas las habitaciones (baño, dormitorios, espacios de circulación, etc) hasta la cara exterior de los muros exteriores.

En este inciso es importante resaltar, el hecho de que se tiene un máximo de área para prescribir: 300m<sup>2</sup>. Este concepto está íntimamente ligado a la idea mencionada anteriormente de que predomina el espíritu de hacer valer el derecho

---

<sup>94</sup> Ley N°18308, 2008, art 65

de la vivienda antes que la posesión por demás de un área que no es estrictamente necesaria para que su derecho fundamental esté cubierto.

*“Cuando el predio sea parte de un inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal.*

*La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial*

*En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble. (\*)<sup>95</sup>*

Este inciso plantea un nuevo concepto dentro de la prescripción de cinco años que merece ser analizada ya que introduce en primer lugar, la idea de que en un terreno de propiedad privada existen varias familias que cumplen con los requisitos necesarios para prescribir por este artículo. En segundo lugar, que dichas familias pueden tener una iniciativa colectiva respecto a su deseo de prescribir lo que han estado poseyendo. Cada familia prescribirá de forma individual pero la solicitud se podrá gestionar, de acuerdo a lo que establece dicho artículo, en conjunto.

El artículo 286 de la Ley N°19149 en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley N°19661, establece que para este tipo de solicitud colectiva, los solicitantes deberán presentar un proyecto de urbanización y fraccionamiento. La particularidad

---

<sup>95</sup> Ley N°18308, 2008, art 65

de tal proyecto es que el artículo posibilita a la Intendencia Departamental competente o al MVOT a elaborarlo, realizando convenios con UDELAR de ser necesarios. Es lógico que dadas las características de las familias para las que está pensada esta posibilidad de prescripción, no sea un requisito excluyente contratar de forma privada un equipo técnico que elabore el proyecto sino que sea el propio Gobierno quien intervenga en la elaboración. Además deberá ser aprobado por la Intendencia Departamental.

El proyecto de fraccionamiento y urbanización, según en el artículo 286 de la Ley N°19149, debe identificar las parcelas que prescribirán a favor de cada solicitante y determinar las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos. El artículo permite además, que el solicitante al momento de acreditar la posesión de su predio dentro del inmueble en mayor área, pueda hacerlo sin importar que dicho predio coincida, en ubicación o dimensión, con la parcela que se le asigna en el proyecto de urbanización. Esto permite que se re-configure el área que las familias han poseído de manera de generar un proyecto de urbanización acorde a los instrumentos de ordenamiento territorial, siempre teniendo en cuenta el fin habitacional.

También se dispone que las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Departamental. El artículo 286 vuelve a especificar esto, declarando que una vez efectuado el fraccionamiento del padrón en mayor área y el empadronamiento de cada una de las parcelas cuya prescripción se declare, las infraestructuras, servicios y espacios libres pasarán de pleno derecho a favor de la Intendencia Departamental correspondiente.

El artículo 65 de la LOTDS tiene como cometido mejorar las condiciones de vida de familias que ocupan predios privados y que se encuentran en situaciones críticas respecto a la vivienda y la calidad de vida. Particularmente el inciso cuatro de dicho artículo introduce una posibilidad de regularización sobre predios privados que se asemeja en varios aspectos a lo que realizan las Intendencias o el MVOT sobre predios de propiedad de los mismos.

La primera similitud que se puede observar es respecto del tipo de vivienda que se quiere regularizar (autoconstrucción, no respetando la normativa urbanística, con pocos o ninguno de los servicios básicos o infraestructuras). En segundo lugar, los dos tienen como objetivo darle solución habitacional a familias que se encuentran asentadas en terrenos que no son de su propiedad. En este punto es importante resaltar cómo para los casos de prescripción de cinco años se hace necesario que los predios no sean ni públicos ni fiscales, mientras que para las regularizaciones realizadas por las Intendencias Departamentales o el MVOT, es imprescindible que los predios sean de dominio del Estado o Gobierno Departamental y de no serlo primero se expropien para luego poder intervenir.

Se considera entonces, que el artículo 65 de la LOTDS podría llegar a ser la vía de solución más rápida y menos costosa para el Estado frente a regularizaciones de asentamientos irregulares en predios privados, teniendo en cuenta los tiempos y el costo de llevar adelante trámites de expropiación.

Otra semejanza que se observa, es como el artículo 65 permite que los Gobiernos Departamentales o el MVOT sean quienes elaboren los proyectos urbanísticos y de fraccionamiento.

Sin embargo, si bien existe la posibilidad de realizar regularizaciones mediante la prescripción que establece el artículo 65, sería necesario contar un decreto reglamentario o un procedimiento que aclare, por ejemplo, quién debe llevar adelante tales proyectos dentro de estas instituciones; quién financia y realiza las obras de infraestructura necesarias en la zona; qué planos debería realizar el Ing. Agrimensor para llevar adelante el proyecto.

## CONCLUSIONES

---

En base a la información recopilada a lo largo del proyecto y del análisis expuesto se ha arribado a conclusiones que resulta de importancia plantear.

En primera instancia, respecto al surgimiento de los asentamientos irregulares y a la permanencia de estos en el tiempo se puede concluir que es un fenómeno multicausal. Del análisis realizado en el capítulo 1 se destacan los siguientes factores: migración campo-ciudad; precarización del empleo; empleos zafrales; liberación del mercado de alquileres; predios abandonados dada la no prevención o malas políticas en el ejercicio del control territorial; ciclos de marginalidad (acostumbramiento, preferencia, empleos precarios por falta de estudio, entre otros); transacciones fraudulentas.

En otro orden, se puede observar que el Estado tiene una línea de intervención constante respecto a la vivienda. Sin embargo, las acciones han variado a lo largo de los años dependiendo de las necesidades de la población, de las posibilidades del Estado y de las intenciones políticas.

Por otro lado, la Ley de Centros Poblados y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, con el fin de orientar y diseñar el uso del territorio, dejaron por fuera la necesidad de la franja de la población más vulnerable, estableciendo condiciones poco accesibles para personas con bajos recursos que buscan desarrollar su vida en la trama formal de la ciudad. Sin embargo, existen artículos de dichas leyes que incluyen la realidad de los asentamientos irregulares, abordando la problemática con excepciones para solucionar la informalidad constituida, así como la prevención de la formación de la misma. Si bien la prevención se encuentra dentro de las disposiciones establecidas en la LOTDS como “control territorial”, a lo largo de la historia no ha sido efectiva ya que la mayoría de los asentamientos irregulares se encuentran emplazados sobre terrenos públicos.

Como se menciona en el capítulo 3, según Nora Clichevsky existen dos formas de solucionar la informalidad: dominial e integral. Es importante hacer notar

que la solución dominial mencionada no solo hace referencia a la entrega del dominio a través del título de propiedad, sino que incluye las soluciones jurídicas intermedias expresadas en el capítulo 6 (acta de adjudicación y comodato).

Recordando las características de la vivienda adecuada se puede concluir que la solución dominial regulariza solo lo que respecta a la seguridad de la tenencia. Por su lado, la solución del tipo integral apunta a una intervención más completa cumpliendo con las características de disponibilidad de servicios, asequibilidad y habitabilidad, además de la seguridad de la tenencia.

En Uruguay, las regularizaciones que llevan adelante los Organismos Estatales siguen la línea del tipo de solución integral. No obstante, en base a la información recabada y a la experiencia adquirida se concluye que si bien la seguridad de la tenencia se ve cubierta a través del otorgamiento de comodatos o actas de adjudicación, la entrega de la titularidad a favor de las familias beneficiarias, que es el cometido final del proceso, en algunos casos tarda más de lo apropiado o no se alcanza. Por otro lado, en lo que respecta a la característica habitabilidad no se llega a satisfacer completamente ya que no siempre las familias logran desarrollar su vida laboral, cultural, social y educativa en su totalidad luego de finalizado el proceso de regularización. En consecuencia, el Estado frente al fenómeno que representan los asentamientos irregulares lleva adelante intervenciones que mejoran sustancialmente aspectos de la calidad de vida de las familias pero aún persisten dificultades y hace falta una visión más integral.

En cuanto a los procesos de regularización, desde la puesta en funcionamiento de los planes o proyectos, existen reglamentos operativos que establecen las pautas generales que el organismo subejecutor debe seguir para que el financiador apruebe la intervención. En éstos se indica la necesidad del registro de planos donde al momento de ser llevados a cabo los Organismos subejecutores, a lo largo del tiempo, se han encontrado con trabas dada las características intrínsecas de la regularización (formas irregulares de lotes, anchos de pasajes/calles menores a los estipulados, elementos constructivos precarios de las viviendas). Es por ello que han surgido diferentes normas que poniendo el foco en el fin social de la regularización permiten sortear los obstáculos. Un claro

ejemplo de esto es la aprobación de los planos de mensura fraccionamiento por parte de la UEEA-PIAI sin la autorización del Servicio de Regulación Territorial como requiere cualquier trámite común de este tipo (Resolución 4292/16 del 26/9/2016). De igual forma se puede mencionar la posibilidad del registro de planos de fraccionamiento en propiedad horizontal de hasta tres unidades reemplazando el permiso de construcción por un relevamiento integral sin importar el año de las construcciones (artículo 383 de la Ley N°18632 del 6/10/2008) o la excepción de la presentación de la declaración jurada de caracterización urbana acompañando los planos correspondientes (artículo 360 de la Ley N°17930 del 23/12/2005).

Como consecuencia de no poder aplicar las normas generales para llevar adelante la regularización, el proceso de intervención pierde el lineamiento claro que tienen las unidades o servicios de la Intendencia Departamental de Montevideo respecto de cómo actuar. Es por esta razón que no existe una forma estandarizada de proceder, siendo la descrita en el capítulo 5 la que actualmente es llevada adelante por los organismos correspondientes.

Respecto a la participación del Ing. Agrimensor en los procesos de regularización, las actividades detalladas en el capítulo 5 se corresponden con una importante y activa intervención. Esta situación tan ideal no siempre se da ya que en las etapas en donde su presencia no es estrictamente necesaria (planos que no requieran su firma, por ejemplo) muchas veces no se lo consulta. Esta omisión es un desacierto ya que este profesional puede aportar una visión de ordenamiento territorial útil para los proyectos.

Por otro lado, gracias a su conocimiento en materia tanto gráfica como legal, el Ing. Agrimensor actúa como mediador entre Arquitectos y Escribanos/Abogados, tarea que muchas veces resulta invisible pero que es imprescindible para lograr una buena comunicación y entendimiento entre las diferentes áreas intervinientes en los procesos de regularización.

En relación a la prescripción de 5 años, más específicamente a la posibilidad que se abre de gestión en forma colectiva, se puede concluir que gracias a las sucesivas modificaciones que ha tenido el artículo 65 de la LOTDS actualmente se entiende a qué sector de la población apunta y cuál es su fin. De

todas formas aún falta un decreto reglamentario o algún tipo de procedimiento que especifique cómo y quién llevaría adelante los proyectos, quién los financia y qué planos el Ing. Agrimensor debe realizar. En caso de llegar a esta estructura organizativa, la gestión colectiva de la prescripción de 5 años puede ser una buena forma de intervenir los asentamientos emplazados sobre terrenos privados.

## **POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO**

---

Una vez finalizado el presente proyecto y dado lo amplio del tema que engloba a los asentamientos irregulares, resulta importante mencionar que estudios se podrían realizar a modo de complementar la investigación:

- Analizar como es el procedimiento de ejecución de los diferentes programas de regularización de asentamientos irregulares en los demás departamentos del país y estudiar la participación del Ing. Agrimensor en cada uno de ellos.
- En base al presente proyecto, en el cual se describe la metodología que actualmente es llevada adelante por el Estado, generar una nueva metodología que permita perfeccionar la ejecución de los proyectos conociendo las falencias que hasta el momento existen.
- Estudiar la precisión y las tolerancias que el Ing. Agrimensor debe tener en cuenta para trabajar en asentamientos irregulares debido a las características intrínsecas de éstos y el fin social de la intervención.
- Generar un procedimiento normativo que permita llevar adelante la regularización de asentamientos irregulares, que se encuentran emplazados en terrenos privados, por medio de la prescripción de 5 años.

## ENTREVISTAS

---

A modo de complementar la bibliografía existente sobre la temática en estudio y dada las diferentes formas de proceder en cada Servicio o Unidad en cuanto a los programas y planes descritos y la falta de definición de la actuación del Ing. Agrimensor, se recurre a las entrevistas a profesionales de los Organismos Estatales actuantes como fuente de información.

- Arq. Pablo Mederos. Consultas sobre el funcionamiento de la UEEA-PIAI
  - Entrevista vía mail: 25 de abril 2020
  - Entrevista personal: 4 de setiembre de 2020
  - Entrevista vía mail: 6 de octubre 2020
  
- Arq. Guillermo Fernández. Consultas sobre el funcionamiento de la UEEA-PIAI y el rol del Ing. Agrimensor.
  - Entrevista personal: 4 de setiembre de 2020
  - Entrevista vía mail: 9 de octubre de 2020
  
- Ing. Agrim. Mónica Pamparato. Consultas sobre el funcionamiento del STV como coejecutor del PNR y el rol del Ing. Agrimensor en dicho programa.
  - Entrevista personal: 24 de agosto de 2020
  - Entrevista via mail: 10 de octubre de 2020
  - Entrevista personal: 15 de octubre de 2020
  
- Arq. Dante Mario Piazza. Consultas sobre el funcionamiento del STV como coejecutor del PNR.
  - Entrevista vía mail: 12 de mayo de 2020
  
- Ing. Agrim. Gino Grisi. Consulta sobre el funcionamiento del PMB y el rol del Ing. Agrimensor en dicho programa.

- Entrevista vía mail: 27 de abril 2020
- Entrevista personal: 4 de agosto 2020
- Entrevista personal: 15 de octubre de 2020
  
- Soc. Pablo Cruz. Consulta sobre el funcionamiento del PMB
  - Entrevista personal: 15 de octubre de 2020
  
- Ing. Agrim. Cinthya Osaba. Consulta sobre el funcionamiento del PNR.
  - Entrevista personal: 14 de agosto de 2020.
  
- Ing. Agrim. Nestor Cuentas. Consulta sobre el funcionamiento del Plan Juntos.
  - Entrevista personal: 6 de agosto de 2020.
  
- Ing. Agrim. Ricardo Zunino. Consulta sobre el funcionamiento del Servicio de Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo en lo que respecta a las tasaciones para regularización de asentamientos.
  - Entrevista personal: 20 de octubre de 23.2.2.2020.

## LISTA DE REFERENCIA

---

Álvarez, María José. (2014). *Asentamientos Irregulares y Política en perspectiva histórica y comparada. (Ponencia presentada para el Seminario “15 AÑOS, MÁS DE CIENTO HISTORIAS” Programas de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014, Montevideo.)*. Colombia

Amarante, V. & Caffera. M. (2003). *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico*. Uruguay.

Arbolito, A. (2011). *El camino de la incertidumbre*. Uruguay

Campaña, C. (2012). *Respuesta del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares*. Uruguay.

Educalingo. *Definición de Asentamiento irregular*.

Enciclopedia jurídica. *Definición Título de Propiedad*.

Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. *Material de apoyo curso de Teoría del Instrumental*.

Facultad de Ingeniería, Universidad de la República (2006). *Material de apoyo curso de Agrimensura Legal*.

Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. *Presentaciones y material de apoyo curso de fotogrametría*

Intendencia de Montevideo (2020). *Cometidos Tierras y Hábitat*. Uruguay, Montevideo.

Intendencia de Montevideo. *Digesto Departamental, Volumen IV Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sostenible y Urbanismo. Libro II instrumentos del ámbito Departamental, Título III De los amanzamientos y fraccionamientos, capítulo único, Sección II.* Uruguay, Montevideo

Intendencia de Montevideo (2008). *División Políticas Sociales.* Uruguay, Montevideo

Intendencia de Montevideo (2019). *¿Qué hace el FEGUR?.* Uruguay, Montevideo

Instituto Nacional de Estadística (2006). *Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005-2006.* Uruguay

Ministerio de Vivienda de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. *Cometidos del MVOTMA*

Naciones Unidas Derechos Humanos (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Nora Clichesvsky (2000). *Integración y segregación urbana en América Latina.* Chile, Santiago de Chile

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Programa Naciones de Realojos.*

Organización de las Naciones Unidas (2015). *17 objetivos para el Desarrollo Sostenible.*

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivo 11.*

Piazza, D.M.,(2005). *Las políticas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La Cartera de Tierras.* Uruguay

Programa de Mejoramiento de Barrios. *Objetivos del Programa.* Uruguay

Programa de Mejoramiento de Barrios - Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2018). *Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018.* Uruguay

Programa de Mejoramiento de Barrios - Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2012). *Relevamiento de asentamientos irregulares, primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.* Uruguay

Universidad Nacional de La Plata. (1996). *Cursillo preparatorio de Geodesia Satelitaria.*

Yglesias, A. J. (2014). De la prescripción en la Ley de Ordenamiento Territorial. *Revista De La Facultad De Derecho*, (27), 47-56.

## **NORMATIVA**

Intendente de Montevideo (6 de junio de 2005). Artículo 1. [Resolución N°2571/05]. Recuperado de:  
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/2571-05>

Intendente de Montevideo (3 de mayo de 2010). Artículo 1. [Resolución N°1813/10]. Recuperado de:  
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/1813-10>

Intendente de Montevideo (26 de setiembre de 2016). [Resolución N°4292/16].  
Recuperado de:  
[http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/  
4292-16](http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/4292-16)

Intendente de Montevideo. (31 de octubre de 2018). Artículo 3. [Resolución  
N°40/018]. Recuperado de  
[https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-  
n-40018-tramitacion-planos-mensura-para-prescripcion-adquisitiva](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-40018-tramitacion-planos-mensura-para-prescripcion-adquisitiva)

Junta Departamental de Montevideo (24 de junio de 1999). Artículo 4. [Decreto  
N°28655]. Recuperado de <http://pmb.mvotma.gub.uy/content/decreto-imm-n-28655>

Junta Departamental de Montevideo (2 de noviembre de 2000). [Decreto N°29246].  
Recuperado de  
[https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto  
-departamental-n-29246-fecha-02112000](https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-29246-fecha-02112000)

Junta Departamental de Montevideo (22 de noviembre de 2007). Artículo 7.  
[Decreto N°32294]. Recuperado de:  
[https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto  
-departamental-n-32294-fecha-22112007](https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-32294-fecha-22112007)

Poder Ejecutivo. (1 de enero de 1869). Artículo 758, 1118, 1149, 1199, 1193, 1207,  
1208, 1209, 1211, 1661, 2216, 2220. *Código Civil Uruguayo*.

Poder Ejecutivo. (9 de agosto de 1995). Artículo 16. *Registración de firma y título  
profesional en la Dirección General del Catastro Nacional. Planos de Mensura*.  
Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/318-1995>

Poder Ejecutivo. (29 de diciembre de 2014). Artículo 1. *Reglamentación del Art. 65 de la Ley 18.308 relativo a la prescripción adquisitiva*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/389-2014>

Poder Legislativo. (17 de abril de 1936). Artículo 1. *Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Autorización. Préstamo* [Ley N°9560]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9560-1936/1>

Poder Legislativo. (19 de noviembre de 1937). Artículos 1, 2, 7, 15. *Instituto Nacional de Vivienda Económicas (INVE). Creación. Declaración de utilidad pública para expropiación* [Ley N°9723]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9723-1937/14>

Poder Legislativo (21 de abril de 1946). Artículos 10, 11. *Ley de Centros Poblados* [Ley N°10723]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>

Poder Legislativo. (31 de diciembre de 1963). Artículo 9. *Aprobación de Contrato de préstamo con el BID. Financiamiento de Programa del Plan Nacional de Vivienda*. [Ley N°13229]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13229-1963>

Poder Legislativo. (20 de setiembre de 1966). Artículo 1. *Plan de Viviendas. Urbanización y Saneamiento*. [Ley N°13493]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13493-1966>

Poder Legislativo. (2 de febrero de 1967). Artículo 45. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Recuperado <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Poder Legislativo. (26 de diciembre de 1967). Artículo 474. *Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 1968 1972* [Ley N°13640]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13640-1967>

Poder Legislativo. (19 de octubre de 1970). Artículo 524. *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 1969*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13892-1970>

Poder Legislativo. (30 de mayo de 1990). Artículo 1, 3. *Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial* [Ley N°16112]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990/3>

Poder Legislativo. (5 de enero de 1996). Artículo 446. *Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 1995 1999* [Ley N°16736]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996>

Poder Legislativo. (24 de octubre de 2001). Artículo 2. *Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos* [Ley N°18829]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011>

Poder Legislativo. (19 de diciembre de 2005). Artículos 359, 360. *Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2005-2009*. [Ley N°17930]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>

Poder Legislativo. (18 de junio de 2008). Artículo 65. *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. [Ley N°18308]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Poder Legislativo. (24 de octubre de 2013). Artículo 284, 287. *Aprobación de rendición de cuentas y balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2012*. [Ley N°19149]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013>.

Poder Legislativo. (19 de diciembre de 2015). Artículo 480. *Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019*. [Ley N°19355]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>

Poder Legislativo. (9 de julio de 2020). Artículo 303, 411, 412, 413. *Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia*. [Ley N°19889]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

## BIBLIOGRAFÍA

---

Abramo Pedro, (2009). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Ecuador, Quito

Amarante, V. & Caffera. M. (2003). *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico*. Uruguay.

Arbolito, A. (2011). *El camino de la incertidumbre*. Uruguay

Campaña, C. (2012). *Respuesta del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares*. Uruguay.

Castelnombre Leidy (2014). *“Plan Juntos” Analisis de una experiencia en el barrio “Las cabañitas”*.

Código Civil Uruguayo (1 de enero de 1869)

Facultad de Ingeniería, Universidad de la República (2006). *Material de apoyo curso de Agrimensura Legal*.

Fernandez, Edésio (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*.

Magallanes, Adrian (2012). *El neoliberalismo “un lobo disfrazado de cordero”*. Uruguay

Mariella Pellegrino (2005). *Lineamientos del estado uruguayo en políticas públicas dirigidas a los asentamientos irregulares*.

Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Recuperado de:

<https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>

Organización de las Naciones Unidas (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*.

Poder Legislativo (21 de abril de 1946). *Ley de Centros Poblados* [Ley N°10723].

Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>

Poder Legislativo (25 de junio de 1946). *Ley de Propiedad Horizontal* [Ley N°10751]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10751-1946>

Poder Legislativo (3 de setiembre de 1973). *Ley de Incorporación al Régimen Propiedad Horizontal de Bienes Inmuebles* [Ley N°14261]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14261-1974>

Poder Legislativo (18 de junio de 2008). *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* [Ley N°18308]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Poder legislativo (24 de octubre 2011) Declaración de interés general. *Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos* [Ley N°18829]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011>

Poder Legislativo (9 de julio de 2020) Aprobación de la *Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia* [Ley N°19889]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Programa de Mejoramiento de Barrios (2018). *Reglamento Operativo*. Uruguay

Programa de Mejoramiento de Barrios (2014). *Guía de Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento Barrial*. Uruguay

Programa Habitat (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. Turquía, Estambul

Yaffe, Jaime (2010). *Dictadura y Neoliberalismo en Uruguay*. Uruguay

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AI	Asentamiento Irregular
ALC	América Latina y el Caribe
APT	Atributo Potencialmente Transformable
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCU	Código Civil Uruguayo
CO	Comité Operativo
CP	Centros Poblados
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINISU	Dirección Nacional de Integración Social y Urbana
DJCU	Declaración Jurada de Caracterización Urbana
DNC	Dirección Nacional de Catastro
ETM	Equipo Técnico Multidisciplinario
FEGUR	Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural
GD	Gobierno Departamental
GNSS	Global Navigation Satellite System
ID	Intendencia Departamental
IM	Intendencia de Montevideo
INE	Instituto Nacional de Estadística
IOT	Instrumento de Ordenamiento Territorial
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PAI	Programa de Actuación Integrada
PH	Propiedad Horizontal
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PNR	Plan Nacional de Relocalización
RO	Reglamento Operativo
RTK	Real Time Kinematic
STV	Servicio de Tierras y Vivienda
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UGASU	Unidad de Gestión de Acceso del Suelo Urbano
UEEA-PIAI	Unidad Especial Ejecutora de Atención de Programa Integración de Asentamientos Irregulares
UTM	Universal Transverse Mercator