

# **Los temas abordados por la Ley de Vivienda y las modificaciones en la regulación de subsídios**

Fernando Delgado Soares Netto\*

\* Abogado, asesor jurídico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOV).

## Introducción

En diciembre del presente año se cumplirán cincuenta de la aprobación de la emblemática Ley de Nacional de Viviendas No.13.728 (LNV)<sup>1</sup>. Esta norma aborda el tema de la vivienda social en su integralidad a través de un conjunto de disposiciones al respecto y reguló por primera vez las cooperativas de vivienda, ya que si bien existían algunas experiencias de tipo cooperativo en varios puntos del país, no contaban con una normativa específica<sup>2</sup>.

El propósito de esta contribución es repasar algunos contenidos generales de la Ley y más específicamente abordar la reciente Ley 19.588, que modificó la normativa sobre subsidios, tema

que de antiguo ha sido reivindicado por el movimiento cooperativo de vivienda, aun cuando vale aclarar que es aplicable para todo el sistema público de vivienda de interés social.

### El fundamento constitucional y las normas internacionales

Esta norma, en cuya elaboración se destacó la participación del Arquitecto Juan Pablo Terra, no puede observarse en forma aislada, sino que su aprobación debe verse como el cumplimiento por parte del legislador del mandato del artículo 45 de la Constitución de la República sobre el derecho a la vivienda.

Recordemos que esta norma establece que

*“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”*

También se desarrolla la vivienda como derecho humano fundamental consagrado en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)<sup>3</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (1966)<sup>4</sup>.

### La multiplicidad de temas abordados por la norma

La LNV es contundente desde el comienzo, señalando el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y la obligación del Estado de crear las condiciones para efectivizar el ejercicio de tal derecho, y declarando de interés social las políticas públicas planificadas de vivienda. Se trata de una norma que aborda multiplicidad de aspectos y que llama la atención por su integralidad y versatilidad, si la miramos con una perspectiva de medio siglo.

<sup>3</sup> Artículo 25.

<sup>4</sup> Artículo 11.

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1968.

<sup>2</sup> Cf., entre otros González, Gustavo; *Una historia de FUCVAM*, Ed. Trilce, Montevideo, 2013 y Cecilio, Miguel “La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos” en *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, MVOTMA, Montevideo, 2008.

Repasemos brevemente, algunos aspectos sustanciales:

1. *La definición de los diferentes tipos de vivienda.* Se define como vivienda adecuada a la que cumpla con el concepto de mínimo habitacional y tenga la cantidad de dormitorios de acuerdo a la composición familiar del núcleo que debe vivir en ella. Asimismo, se realizan varias e importantes definiciones sobre lo que se considera *vivienda de interés social*, integrada por las nociones de vivienda *económica y media*.

2. *La institucionalidad en materia de vivienda.* La norma organiza todo un sistema institucional del Estado a efectos de la vivienda, en el que tenía un papel protagónico la Dirección Nacional de Vivienda (dependiente entonces del Ministerio de Obras Públicas), así como el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Este diseño fue modificado sustancialmente, primero por la creación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social y sobre todo por la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley 16.237), así como por el rediseño del BHU y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (Ley 18.125 y otras).

3. *La creación de la Unidad Reajutable y el Índice Medio de Salarios.* Otro elemento relevante es la creación de la Unidad Reajutable (UR)

como unidad de cuenta específica del sistema público de viviendas a efectos del otorgamiento de los préstamos, su amortización y la concesión de subsidios. También se crea a efectos de cuantificar la progresión de la UR, el Índice Medio de Salarios (IMS)<sup>6</sup>. Se trata de elementos que son utilizados hasta el día de hoy, no solamente en materia de vivienda, sino como parámetros en múltiples aspectos normativos, como por ejemplo el reajuste de las pasividades, que a partir de la reforma del artículo 67 de la Constitución se realiza de conformidad con el IMS.

4. *Las distintas modalidades de préstamos para vivienda.* Se establecen diversas modalidades de préstamos según los destinatarios (personas físicas, cooperativas, instituciones públicas y privadas) y según el tipo de vivienda (vivienda nueva, usada, refacciones, etc.)

5. *La aparición de las cooperativas de vivienda y los fondos sociales.* Como señalamos anteriormente, en la LNV se da partida de nacimiento a las cooperativas de vivienda como sujetos de derecho específicos. Particularmente es de interés el concepto de propiedad colectiva de las cooperativas de vivienda de usuarios, en las cuales la propiedad de las unidades permanece en manos de la Cooperativa y sus socios son titula-

<sup>6</sup> Artículos 28 y 29.

res de un “derecho de uso y goce” especialísimo y diferente de las modalidades previstas en el Código Civil. En el año 2008, recogiendo reclamos y propuestas de larga data del movimiento cooperativo, se aprobó la Ley General de Marco Cooperativo No.18.407, que contiene un capítulo específico sobre cooperativas de vivienda, que derogó las disposiciones de la Ley original, aunque reproduciendo textualmente muchas de ellas. La Ley 18.407, que ha merecido diversos comentarios y exhaustivos trabajos doctrinarios<sup>6</sup>, ha sido modificada por varias normas, dentro de las cuales podemos destacar especialmente las Leyes No.19.181 y más recientemente la Ley 19.591, de diciembre de 2017.

Por otra parte, se incorporan los Fondos Sociales de Vivienda, financiados por aportes de trabajadores y empleadores en el marco de convenios colectivos celebrados entre organizaciones representativas de estos sectores. Esta modalidad une la política de vivienda con las relaciones laborales y el diálogo social, y ha redundado en numerosas soluciones habitacionales en nuestro país.

<sup>6</sup> A título de ejemplo; Reyes, Sergio; Lamenza, Alfredo; Gutiérrez, Danilo y Machado, Jorge; *Derecho Cooperativo Uruguayo*, FCU 2011; Amorín, Ricardo y Algorta, Paula, *Sociedades Cooperativas. Sistema y Derecho Cooperativo*, La Ley Uruguay, 2010; González Chiappara, Miguel; “A propósito de la sanción de la Ley de Cooperativas-Ley 18.407” en *Judicatura* No.47, 2009, pág 39 y ss.

## La nueva regulación legal sobre subsidios

Sin perjuicio de la multiplicidad de temas que como vimos están tratados en la LNV, nos interesa abordar específicamente la nueva normativa sobre subsidios consagrada en la Ley 19.588<sup>7</sup>. Con la expresión subsidio, nos referimos a la ayuda que se brinda por el Estado a efectos de apoyar a las familias para acceder a las diferentes viviendas.

*a. Antecedentes. La ley 13.728 y los vaivenes históricos en cuanto a su aplicación*

En la Ley existen varias normas sobre subsidio a la vivienda, siendo especialmente relevantes los artículos 35 y 67. En el caso del artículo 35, la redacción vigente hasta diciembre de 2017, provenía de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 16.237 de 1992. Esta norma había modificado lo previsto por la Ley 14.105 aprobada poco antes del Golpe de Estado de 1973, cuyo contenido era bastante más extenso y protector, incluyendo una previsión específica para las cooperativas de ayuda mutua. De cualquier modo al no reglamentarse la Ley 14.105, lo que era imprescindible para su aplicación, no se puso en marcha el mecanismo de los subsidios, lo que motivó múltiples reclamos y movilizaciones por

parte de FUCVAM, FECOVI y el movimiento cooperativo en general, durante la dictadura y en los gobiernos democráticos inmediatamente posteriores.

*b. Las reglamentaciones y su alcance y los convenios MVOTMA-federaciones*

*b.1. Las Resoluciones Ministeriales Nos.539 y 540/2008.* Los subsidios que están previstos genéricamente por las normas legales debían ser reglamentados por el Poder Ejecutivo. Durante muchos años la reglamentación no fue dictada, lo que como anotamos fue objeto de múltiples críticas y cuestionamientos del movimiento cooperativo.

La situación comenzó a regularizarse al final de la primera década del presente siglo, en el primer gobierno del Frente Amplio. En tal sentido es relevante el Reglamento de Subsidio a la Demanda Habitacional aprobado por Resolución Ministerial No.539/2008 de 17 de junio de 2008, complementada por la Resolución No.540/2008, específica para cooperativas de viviendas.

Veamos algunos aspectos importantes de dicho reglamento:

-se define el concepto de subsidio habitacional, con dos modalidades: el subsidio al capital y el subsidio a la cuota;

-en el artículo 11 se establece que las Cooperativas de Vivienda (sin distinguir su tipo) pueden ser beneficiarias del subsidio a la cuota “con la expresa condición de que lo trasladen a los socios cooperativistas que lo requieran y cumplan con las condiciones establecidas en el presente reglamento”;

-el subsidio a la cuota está sujeto a revisión según se mantenga o no la situación económica del solicitante. En el caso de las Cooperativas, las mismas deben estar en situación regular de pago ante el MVOTMA;

-en cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 26 establece que el reglamento “*será de aplicación a los préstamos y subsidios que se otorguen con posterioridad a su entrada en vigor (de la reglamentación) y siempre que aquellos se ajusten a las condiciones establecidas en el mismo*”. O sea que el Reglamento, como tal, no sería aplicable a préstamos otorgados a Cooperativas con anterioridad a la fecha de su entrada en vigencia.

*b.2. Los convenios con FUCVAM, FECOVI y otras organizaciones.* Dado que la reglamentación abarca las situaciones posteriores a 2008, se planteaba un problema con los casos de cooperativas con préstamos anteriores a tal fecha y qué pasaba entonces con el subsidio a la cuota.

En tal sentido, el MVOTMA celebró con FUCVAM (también con COVIPRO-CH) una se-

<sup>7</sup> Promulgada el 28 de diciembre de 2017, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 2018

rie de convenios que abordaron la reestructuración de deudas, estableciendo la regularización de sus pagos y también la reglamentación de los subsidios. Tales convenios se suscribieron en 2008 y 2011. En 2007 también se suscribió un preacuerdo con FECOVI.

El objeto de estos convenios fue contribuir, a través del otorgamiento de subsidios, a la solución de la situación de endeudamiento de las cooperativas de vivienda de usuarios y propietarios involucradas, reconociendo el subsidio a la permanencia para la totalidad de las cooperativas habitadas, tanto las financiadas por el MVOTMA como las que originariamente lo habían sido por el BHU. A tales efectos debe suscribirse un convenio particular con cada Cooperativa en caso de ser necesario y cumplirse un trámite para la solicitud de subsidio a la cuota respectiva, a efectos de verificar cada situación particular.

Por Resolución 996/2009 el Ministerio de Vivienda extendió las condiciones de los convenios con FUCVAM a todas las cooperativas que recibían financiamiento de dicha Secretaría de Estado, incluidas las de ahorro previo.

### *c. La ley 19.588 sobre subsidios*

Vayamos ahora a describir sucintamente el contenido de la Ley 19.588. Como señalamos anteriormente, lo que esta norma hace es modificar varios artículos de la Ley 13.728 y posteriores, por lo que no se altera la integralidad del cuerpo normativo preexistente.

*c.1. El subsidio habitacional y el subsidio a la permanencia.* La nueva Ley modifica el artículo 64 de la Ley 13.728 introduciendo el concepto de subsidio habitacional, definido como *"la ayuda estatal*

*directa aplicada a una familia para acceder a una solución habitacional, que se otorga sin cargo de restitución por parte del adjudicatario"* El concepto de subsidio habitacional sustituye el concepto de "subsidio a la vivienda" del texto anterior. Se trata de un texto similar al del Reglamento de Subsidios de 2008 al que referimos anteriormente.

Una de las modalidades del subsidio habitacional es el subsidio a la cuota o a la permanencia. Se trata del apoyo que se brinda por el Estado cuando la cuota de amortización a abonar supera un determinado porcentaje de los ingresos del núcleo familiar beneficiario del préstamo de vivienda de interés social. En el caso de las cooperativas de vivienda de usuarios, los beneficiarios son los socios de las Cooperativas, si bien quien contrata el préstamo es la Cooperativa.

El subsidio a la cuota se diferencia de otras modalidades de subsidio habitacional como el subsidio al capital que se vincula con el préstamo. También de la rebaja de alquileres, previstos para otro tipo de modalidades de vivienda social.

*c.2. Los porcentajes de afectación de la cuota en los ingresos familiares.* Otro aspecto de gran importancia es la referencia a los porcentajes máximos de ingresos familiares que pueden estar afectados al pago de amortizaciones. Se cambia el artículo 35 antes mencionado, estableciendo que "ningún hogar" podrá afectar a servicios de amortización de los préstamos del Fondo Nacional de Vivienda un monto superior al 25% de los ingresos líquidos de la familia. Se expresa que a tales efectos el MVOTMA *"aplicará los instrumentos de subsidio más convenientes para el logro de sus fines y del respeto del derecho de las familias de acceder a una vivienda adecuada"*. El concepto de "hogar" sustituye al de "persona" que contenía la regulación anterior.

Se establece un criterio más beneficioso para los hogares, con un 25% en lugar del 30% de la norma anterior, se habla de ingresos líquidos y no de nominales. Asimismo, la redacción le da mandato obligatorio al MVOTMA de reglamentar la ley.

Sin perjuicio de ese criterio general, en el artículo 5º de la Ley se modificó el artículo 67 de la Ley 13.728, disponiendo porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares aplicables a la amortización de préstamos, según franjas de ingreso.

Se despliega un cuadro con topes diferenciales para distintos niveles de ingresos familiares, *"con el objetivo de instrumentar un régimen de tipo progresivo que privilegie a las familias de menores recursos"*

Se toman en cuenta no solamente los ingresos totales del núcleo familiar, sino la cantidad de integrantes del mismo, lo que constituye una novedad. Esto redundará en un criterio más justo y equitativo ya que los ingresos familiares no pueden medirse de la misma forma si se trata de una familia con un hijo que con cinco.

Se toma como parámetro del ingreso la Canasta Básica Alimenticia establecida por el Instituto Nacional de Estadística, según el cuadro adjunto (transcrito textualmente de la ley):

En las cooperativas de vivienda, la cuota parte de amortización de capital correspondiente a los subsidios podrá computarse como capital social de los socios solicitantes.

*c.3. Caracteres del subsidio, requisitos y consecuencias del incumplimiento.* Los subsidios pre-

vistos en la norma tienen carácter precario, transitorio y revocable, sujeto a la verificación de las condiciones establecidas en la reglamentación. Tal reglamentación podrá exigir la actualización periódica de las condiciones económicas e integración de la familia.<sup>8</sup>

Los socios que soliciten ampararse al sistema deberán acreditar la situación de ingresos correspondientes y estarán obligados a permitir los controles e inspecciones del MVOTMA. Asimismo, la declaración falsa por parte del solicitante del subsidio determinará el cese del mismo.

La Ley también modifica el artículo 48 sobre los requisitos de tipos de solución habitacional y de núcleos familiares a ser involucrados en los Planes Quinquenales de Vivienda.

*c.4. Problemas y temas pendientes.* Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, existen temas pendientes de solución en cuanto a la temática de los subsidios. Entre otros:

- el hecho que los porcentajes de afectación de ingresos de los hogares previstos en la norma no tiene un criterio progresional según los ingresos, sino que se da en franjas estáticas, donde el ganar un poco más supone un "salto";
- situaciones de algunas cooperativas que tenían trámite avanzado en 2008 y no optaron por la nueva reglamentación, que quedaron fuera del beneficio del subsidio a la cuota;
- necesidad de la reglamentación de esta nueva norma.

<sup>8</sup> Modificación del artículo 72 de la Ley 13.728.

% máximo de Afectación de los ingresos del núcleo familiar	Ingresos per cápita según número de integrantes del núcleo familiar		
	1 integrante	2 integrantes	3 o más integrantes
0%	0 a 3,0 CBA	0 a 1,5 CBA	0 a 1,0 CBA
10%	3,1 a 5,0 CBA	1,5 a 3,0 CBA	1,1 a 2,5 CBA
14%	5,1 a 7,0 CBA	3,1 a 4,5 CBA	2,6 a 3,5 CBA
18%	7,1 a 9,0 CBA	4,6 a 6,0 CBA	3,6 a 4,5 CBA
21%	9,1 a 11,0 CBA	6,1 a 7,5 CBA	4,6 a 5,5 CBA
25%	Más de 11,0 CBA	Más de 7,5 CBA	Más de 5,5 CBA
Nota: para considerar los ingresos per cápita de los hogares con más de tres integrantes, se computará 0,6 por cada integrante adicional			
CBA. Canasta Básica de Alimentación, publicada por el Instituto Nacional de Estadística			

### Algunos comentarios

- i. A cincuenta años de su aprobación, la LNV sigue impresionando por su integralidad y por la multiplicidad de temas que aborda, aspirando a cumplir con el mandato constitucional de concebir la vivienda como un derecho humano fundamental. Es paradójico que una solución tan buena haya visto la luz cuando nuestro país se encontraba a las puertas del oscuro período dictatorial.
- ii. A su vez, es el puntapié inicial de las cooperativas de vivienda, que son un fenómeno relevante social y cultural de nuestro país, reconocido a nivel mundial.
- iii. La normativa ha estado en permanente movimiento, sujeta a los vaivenes políticos, económicos y culturales que ha sufrido nuestro país en este medio siglo.

iv. La nueva regulación de los subsidios mediante la Ley 19.588, es realmente muy saludable y beneficiosa, y recoge una vieja reivindicación del movimiento cooperativo, aun cuando es aplicable a los diversos beneficiarios de la vivienda de interés social.

v. Es trascendente que se otorgue rango legal a disposiciones anteriores que solamente tenían carácter reglamentario y eran por tanto fácilmente revisables. Por otro lado, la regulación del tope de ingresos familiares a ser afectado por las cuotas de amortización, contiene un concepto más equitativo y justo, tomando en cuenta no sólo el ingreso familiar sino la cantidad de integrantes del núcleo familiar.

vi. No obstante ello, resta que se reglamente en forma adecuada esta norma legal y que se ajusten algunos problemas que ella puede provocar.