

El marco normativo vigente

Posibles perspectivas transformadoras

Álvaro Portillo

Los marcos normativos en un Estado de Derecho son fundamentales, porque establecen lo permitido y lo prohibido, y en la medida que surjan de un procedimiento acorde a la institucionalidad vigente, estarán legitimados para ser aplicados a toda la sociedad. Dicho de otra forma: las normas son una de las principales expresiones del contrato social.

En la realidad, las cosas no son tan claras y con frecuencia ocurre que existen normas que no se cumplen o se las aplica parcialmente. Ello es consecuencia del funcionamiento concreto del Derecho, que es una expresión dinámica de los procesos sociales y, por lo tanto, el *deber ser* que implica una determinada norma puede tener distintas aplicaciones. Inclusive, a veces se pueden dar procesos contrarios o paralelos a las normas, en donde la fuerza de los hechos va más allá que la voluntad manifiesta de los marcos normativos.

En el caso del acceso al suelo se da una particular tensión con la consagración del derecho de propiedad, el que en todas sus manifestaciones, pero en particular en la propiedad inmueble, está tensionado entre una tendencia a su consideración como "sagrado e inviolable", y otra tendencia, que determinada por la tutela de bienes y valores de carácter general, establece limitaciones en su ejercicio.

Como ya fuera dicho, en los escenarios urbanos ello es particularmente álgido, porque las necesidades sociales de la propia vida urbana implican usos compartidos del espacio urbano. En el caso que se analiza, el problema es grave, ya que el "normal" funcionamiento del mercado inmobiliario se transforma en una fuerza de segregación espacial que reafirma la fragmentación social e impide el desarrollo de una ciudad democrática con una mejor convivencia, una mayor eficiencia en el uso de los bienes urbanos colectivos y sus servicios, y un abordaje ambiental adecuado.

Lo específico del caso uruguayo es que el marco normativo vigente va mucho más allá que una práctica concreta que sigue acompañando la inercia de las tendencias vigentes en los procesos urbanos contemporáneos. Vale la pena repasar algunas de las normas vigentes que sostienen esta apreciación

En particular, uno de los mayores problemas planteados refiere a la aplicación de la normatividad vigente en los ámbitos urbanos consolidados, a efectos de corregir disfuncionalidades e inequidades. Ha habido una tendencia a la consideración de los instrumentos jurídicos -nuevos y viejos- en los procesos de ciudad nueva. Ha sido el caso de la regularización de asentamientos, los programas de actuación integrada pre-

vistos en la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (LODTS), la categorización del suelo suburbano y rural, entre otros.

El principal problema en la urbanización uruguayo radica al interior de los tejidos urbanos. De acuerdo a todo lo analizado con anterioridad, se observa un fenómeno de desaprovechamiento de la ciudad existente con múltiples efectos negativos. Por lo tanto, corresponde centrar las baterías de la intervención planificadora en encontrar y aplicar exitosamente fórmulas que reviertan este proceso.

Se observa que los sectores sociales de menor ingreso se localizan en las periferias (de manera regular o irregular), con frecuencia los programas habitacionales públicos del Estado también terminan ofreciendo alternativas residenciales en las periferias, y los sectores sociales de alto poder adquisitivo a menudo también optan por la "exclusividad" de espacios extraurbanos.

¿Cómo operar exitosamente en revertir estos procesos? En primer lugar, corresponde asumir políticamente desde la gestión del territorio la necesidad de intervenir activamente al servicio de los objetivos del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. Es decir, dejar de ser un espectador pasivo de la lógica inmobiliaria para

transformarse en un activo jugador en ese mercado, usando todos los recursos legales disponibles.

Es importante repasar ciertos caminos posibles que pueden operar eficazmente en un ordenamiento del territorio que redefine las pautas de urbanización anotadas.

1. El cumplimiento de los deberes territoriales

La LODTS establece de manera clara e inconfundible una suerte de estatuto de la posesión de los predios urbanos. Ello lo expresa en un conjunto de formulaciones definidas como los deberes territoriales a cumplir esencialmente por los propietarios de los predios (art. 35):

- deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la LODTS y a las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación;
- deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público;
- realización de las obras de conservación oportunas y cumplimiento de las disposiciones



que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente;

- deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos y el patrimonio naturales, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de

resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o a ocupación del suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo;

- deber de proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán vigilarlo y protegerlo frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contra-



vencción a lo dispuesto por los instrumentos de ordenación territorial o en menoscabo de los deberes territoriales;

- deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

Estos deberes configuran un estatuto de ocupación a ser considerado, el que habilita a las autoridades departamental y nacional a intervenir con el suficiente respaldo. El incumplimiento de cualquiera de estos deberes podría en principio activar acciones administrativas en materia de policía territorial, o directamente la expropiación de los inmuebles por incumplimiento de estos deberes, tal cual lo prevé expresamente el art. 63 de la LODTS, especificando una forma de valoración al respecto (art. 64) que reafirma el

espíritu del legislador en el fortalecimiento de la intervención administrativa a efectos del cumplimiento de los deberes.

2. Adquisición de inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes

El art 62 de la LODTS establece de manera precisa y expresa el caso de la necesidad de adquirir inmuebles para el cumplimiento de los planes. Se establece claramente la causa de utilidad pública para proceder a las expropiaciones que se entiendan necesarias específicamente para construcción de vivienda de interés social.

3. Cartera de tierras

El art. 67 de la LODTS prevé la conformación de carteras de tierras, tanto por parte de la autoridad departamental, como por parte del

Gobierno Nacional. Se entiende que este mecanismo es de vital importancia para la oferta de suelo urbano consolidado para la construcción de vivienda de interés social. Uno de los principales problemas a resolver es el órgano encargado de la administración y gestión de la cartera de tierras.

Tal vez no sea lo más funcional el manejo a cargo de la autoridad estatal. Es evidente que esta gestión debe hacerse al servicio del interés general, en principio expresado en los planes existentes, pero ello puede hacerse en un órgano público (es decir de entera propiedad estatal) de derecho privado.

Ello obedece a la necesidad de una operativa ágil que permita comprar y vender con fluidez, interviniendo en el mercado inmobiliario al servicio del interés general. Reconocer la lógica del mercado inmobiliario y su existencia misma, no necesariamente debe implicar rendirse pasivamente a sus tendencias. Es posible incidir para el logro de los objetivos generales.

Con frecuencia se dispone de tierra fiscal altamente valorizada, que podría ser vendida a precios de mercado y con ello obtener mayores áreas en zonas menos valorizadas pero igualmente útiles para su uso.

Todo ello puede también estar vinculado a una modalidad de fideicomiso, que permita captar otro tipo de recursos también orientados a la adquisición de suelo, y que a su vez sea el ámbito receptor del recupero de los inmuebles reasignados bajo cualquiera de las modalidades que se definan (entrega en propiedad con hipoteca, arrendamiento, derecho de superficie, derecho de uso, etc.). Lo importante es saber conjugar una operativa muy transparente y a su vez muy eficiente.

A nivel nacional puede ser un componente de esta estrategia la propia Agencia Nacional de Vivienda, la que en exclusiva o consorciada con la autoridad departamental, desarrolle a nivel local una acción como la propuesta.

4. Derecho de superficie

Es ésta una novedad en el ordenamiento jurídico uruguayo cuya creación precisamente obedeció a la necesidad de ofrecer un instrumento de acceso al suelo urbano a menores costos que la adquisición de la propiedad plena. Corresponde encarar su reglamentación a efectos de poder utilizar esta innovadora alternativa, tan conocida en el derecho comparado.

Sería de mucha utilidad un estudio de la realidad de ese derecho comparado en este



instrumento jurídico, a efectos de servir de fuente de inspiración a la mencionada reglamentación pendiente.

5. Tributación finalista

Las atribuciones en materia de captación fiscal, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, ofrecen la posibilidad de fijar tributos cuyo propósito no sea necesariamente la obtención de mayores recursos, sino la inducción y pro-

moción de determinados comportamientos en referencia a usos del suelo: fijación de tasas progresivas a inmuebles en desuso, que pueden llegar a hacer insostenible su pago, y frente a una decisión de erigir proyectos promovidos (como por ejemplo de vivienda de interés social) su inmediata interrupción y posterior aplicación de exenciones tributarias que faciliten la operativa y la estimulen. Todo ello acompañado de asistencia técnica y financiera para una aún más fluida operativa.

Por su parte, de nada sirve una tributación progresiva a fincas ruinosas o lotes baldíos, si no está acompañada de un procedimiento ágil de acción de cobro, que precipite el remate del inmueble en cuestión. Con ello, no solamente se ejerce una fuerte presión sobre el propietario, sino que en aquellos casos en donde el mismo no existe, facilita la integración del predio a una función de utilidad pública.

El derecho de preferencia que la LODTS le otorga a las intendencias en todas las ventas que se realizan en su territorio, es una vía expedita para la adquisición de este tipo de inmuebles judicialmente ejecutados.

6. Fortalecimiento a actores sociales

La producción de ciudad es obra de acciones individuales, corporativas o del propio Estado. La inexistencia de planes en el pasado, y menos aún de una cultura de coordinación, ha llevado a que las lógicas de estos diferentes actores hayan estado separadas y por momentos contrapuestas.

En una estrategia de coordinación sustentada en la formulación de planes, es muy necesario el apoyo y fortalecimiento de actores sociales que producen ciudad desde el asociativismo. Ello encuentra su expresión paradigmática

en Uruguay en el cooperativismo, aunque no necesariamente es el único exponente de esta lógica de actuación.

Este tipo de actores ha demostrado que es capaz de producir ciudad en términos de la vivienda de interés social, con significativos menores costos de actuación, y con una gran disposición a la construcción de una imagen de ciudad cualitativamente superior.

Su apoyo y fortalecimiento pasa por colaborar desde una adecuada política de tierras, en la que se ofrezcan los espacios requeridos, pero también actuando con otros estímulos tributarios y financieros como los ya mencionados. Una mención aparte merece el señalamiento de la necesidad de extrapolar a estos actores los importantes beneficios fiscales establecidos en la Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social, los que en su versión actual quedan acotados a intervenciones (grandes o pequeñas) con sentido lucrativo.

7. Declaratoria judicial de inmuebles en desuso

Se trata de un proyecto de ley en estudio de la Cámara de Diputados, mediante el cual se procede a declarar judicialmente inmuebles en desuso o vacantes, con lo cual se echa a andar

un procedimiento expedito que permite al Gobierno Nacional y las intendencias promoverlo para el uso adecuado de dichos inmuebles.

8. Abordajes diferentes en el territorio

La realidad objeto de intervención muestra un mercado inmobiliario altamente heterogéneo. Ello conduce necesariamente a considerar respuestas de intervención distintas, dependiendo de los diversos lugares del tejido urbano.

En el caso de Montevideo, resulta funcional considerar medidas tributarias y de otra naturaleza, diferenciales de acuerdo a la realidad de cada municipio. No puede ser, por ejemplo, el mismo abordaje para las zonas centrales de la ciudad, la franja costera o las distintas periferias. En el caso de las ciudades del interior, se trata de discriminar a los tejidos urbanos históricos consolidados, a efectos de potenciar allí una política de revitalización eficaz. Asimismo, pueden existir zonas adecuadas para su promoción, a las que se puede asimilar a regímenes especiales en materia de estímulos y controles.

Fuente fotográfica: Servicio de Medios Audiovisuales