

EL MARCO legal

El presente trabajo tiene por objeto analizar los instrumentos jurídicos incluidos en la normativa vigente y que puedan utilizarse en el proyecto de rehabilitación urbana en las zonas centrales de Montevideo.

1. La primera precisión a realizar es que una operación como la prevista se inserta en una concepción de la vivienda y urbanismo que se basa en una disposición constitucional y una minuciosa ley de promoción, la N° 13.728, aunque ésta ha sufrido modificaciones inspiradas en los nuevos paradigmas hegemónicos en materia de política social y económica. En mi opinión, dichos cambios han comprometido la eficacia del sistema de promoción planificada que ella institucionaliza.

2. El art. 45 de la Constitución de 1967 establece textualmente: "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 estimulando la inversión de capitales privados para ese fin."

Afortunadamente, el mandato constitucional fue rápida y eficazmente cumplido por el Poder Legislativo. La Ley 13.728 dispone que la satisfacción de las necesidades de vivienda sea encarada mediante la planificación, atendiendo el problema habitacional en forma integral y abarcando la universalidad de los beneficiarios. Es obvio que las necesidades de vivienda no se limitan al ámbito cerrado en que habita la familia. La Ley establece algunas normas referidas a la urbanización: el art. 24 que incorpora al valor de tasación la incidencia de las "obras complementarias de urbanización"; el art. 75 inc. 8o. (derogado en tiempos de dictadura), facultaba a la DINAVI a reglamentar las condiciones que deben reunir "las áreas urbanas y suburbanas para el afinamiento de viviendas que se construyan de acuerdo a esta ley en cuanto a servicios, equipamiento e instalaciones de uso colectivo". El art. 3 numeral 2 de la Ley 16.112 otorgó al MVOTMA dichas facultades. Aunque sin consecuencias prácticas, a partir de la Ley 16.237 el Fondo Nacional de Vivienda pasó a llamarse Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Por otra parte en el artículo 121 se hace

referencia a la participación de los Gobiernos Municipales, aportando a su costo las tierras necesarias urbanizadas y dotadas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimentos y energía domiciliaria.

Debe tenerse en cuenta que en el Capítulo X de la Ley 13.728 se hace referencia a servicios complementarios a la vivienda (arts. 130 y 142).

Finalmente, en la Sección 5 del mismo capítulo, referido a las Cooperativas Matrices, en el art. 168 se establece:

«Las Cooperativas Matrices, en caso de promover grandes conjuntos habitacionales, deberán establecer un proyecto urbanístico y edilio de conjunto. Los lineamientos generales de esos proyectos deberán ser respetados por las unidades cooperativas filiales.»

Por lo expuesto, existe en la Ley una tendencia asistemática pero evidente a favorecer aquellas propuestas que otorguen, además de techos, soluciones integrales que atiendan a la efectiva mejora de la calidad de vida. Si bien las referencias espigadas a lo largo de la Ley y de alguna de sus reformas están orientadas a proveer a los conjuntos habitacionales de los servicios indispensables para una vida decorosa (agua corriente, energía eléctrica, saneamiento) también propenden al mismo fin la mejor localización de las viviendas y el acceso a las vías de comunicación.

3. Es teniendo presente estas definiciones primarias que podemos ubicar el proyecto de rehabilitación urbana en las zonas centrales de Montevideo en el marco jurídico general. El abordaje desde el punto de vista jurídico tiene que ver con aspectos institucionales y financieros. Es obvio que un proyecto como el que nos ocupa requiere una gestión concertada de agentes públicos y privados. El papel protagónico que debe jugar el Gobierno Municipal, en virtud de su competencia específica, debe complementarse con la participación activa del MVOTMA. En primer lugar porque el art. 1 de la Ley 16.237, derogó la facultad de los Gobiernos Departamentales de reclamar hasta el 50% de las metas departamentales del plan del sector público. En segundo lugar (y no menos importante) porque la rehabilitación urbana también es competencia del Ministerio.

4. En cuanto a los agentes privados, hay que tener en cuenta en primer lugar a los destinatarios del proyecto.

Consideramos necesario el agrupamiento de los beneficiarios a los efectos de integrarlos al proceso como participantes activos. Obviamente, las formas jurídicas a asumir están directamente ligadas a la organización elegida para el acceso a la vivienda. Asumiremos como criterio inicial de esta aproximación al tema que ninguna forma jurídica se puede descartar a priori como instrumento para grupos que procuran el acceso a la vivienda.

En primer lugar, es menester distinguir entre **asociación** y **sociedad**, términos que se confunden a menudo ya que en sentido amplio la sociedad también es una asociación. Como queda dicho, en sentido lato, «asociación» es toda aquella agrupación de personas que se unen para procurar el cumplimiento de un objeto común. Según RIPPE, «En un sentido más estricto la asociación es una organización abierta, que persigue fines de interés general con base en la vinculación solidaria de sus miembros y que se alcanzan a través de la ejecución de las obligaciones de los asociados o poniendo determinados servicios a disposición de los mismos; con ese mismo sentido la sociedad es una organización contractual cerrada, que tiene fines lucrativos que implican intereses contrapuestos y que se logran mediante la realización de operaciones con terceros, que se traducen en resultados que se expresan en dinero repartible entre los socios».

Apoyándonos en la cita precedente corresponde señalar que cuando hablamos de **asociación civil** nos estamos refiriendo a la asociación en sentido estricto. Esta forma podría ser útil para agrupar a todos los beneficiarios y actuar como un grupo de interés en coordinación con las otras personas públicas y privadas comprometidas en el proyecto. Desde hace un año aproximadamente, el Movimiento de Inundados de Paysandú, con aproximadamente doscientos socios, desempeña esa función en coordinación con el MVOTMA, el gobierno municipal y el CCU. También cabe preguntarse si una Asociación Civil puede ser titular de las viviendas y celebrar con sus asociados contratos de uso y goce. En mi opinión esta solución es jurídicamente viable y fue adoptada en la experiencia de reciclaje de la Asociación Civil PRETYL con la aquiescencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (convenio celebrado el 29/1/93). Se entendió que entraba dentro del objeto de la Asociación Civil (en la especie, mejorar la calidad de vida de los

habitantes del Barrio Palermo).

Dejo constancia que la solución adoptada fue muy polémica en su momento y fue resistida dentro de la misma IMM. Requiere una autoregulación de la propia Asociación Civil para salvaguardar los derechos de los asociados y de la propia asociación. Por otra parte, los interesados querían formar una cooperativa pero se lo impedía el art. 142 de la Ley 13.728 que establecía un mínimo de diez miembros.

Esta exigencia, que afectaba la viabilidad de la forma cooperativa para operaciones de reciclaje, ha sido modificada por el artículo 462 de la Ley 16.736 que agrega un segundo párrafo: «Para el caso en que el objeto de la cooperativa se alcanzara a través de la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente («reciclaje») el número de socios se fija en seis.»

5. Dentro del término «sociedad» se incluyen tanto las civiles como las comerciales. Las cooperativas, si bien en algunas leyes son caracterizadas como «sociedades», también pueden caracterizarse como un tercer género que realiza actividades económicas como las sociedades pero carece de fin de lucro, al igual que las asociaciones. Por lo tanto corresponde examinar las formas jurídicas viables. En primer lugar, las sociedades comerciales, aptas para la construcción de fincas para revender, no se adaptan a proyectos como el que nos ocupa, ya sea por el costo de funcionamiento y tributario y la despersonalización de las Sociedades Anónimas, por las limitaciones en número de socios (cincuenta) y en capital (\$ 348.664) de las SRL. Por otra parte, la finalidad de las sociedades comerciales es la participación en las ganancias, aspecto que no es el fin de las personas que se asocian para acceder a una vivienda. Debo señalar, no obstante, que la Ley 10.751 de 25 de junio de 1946, que aún rige la propiedad horizontal, ha previsto la existencia de «sociedades inmobiliarias» con forma comercial y sin el fin de repartir beneficios. En nuestra opinión esa norma está derogada por el art. 1o. de la Ley. 16.060, aunque el tema es discutible. El Decreto-Ley 14.804 creó un tipo social llamado «sociedades civiles de propiedad horizontal» (en adelante SCPH). La primera virtud de esta forma jurídica es su especificidad. El objeto de estas sociedades es *exclusivamente la construcción de un edificio de acuerdo con dicho régimen* (el de propiedad horizontal), *para atribuir las unidades respectivas a sus integrantes*. Por el hecho de tener personería jurídica se acepta que la sociedad se organice en forma corporativa, es decir

actuando a través de órganos, usualmente, un órgano administrador y una Asamblea. Es indispensable que esta organización surja del contrato social, aunque el funcionamiento pueda regularse por reglamento interno. Una vez terminada la construcción, la SCPH se disuelve y adjudica las unidades a cada uno de los socios.

A diferencia de las Cooperativas, las SCPH existen al solo efecto de la construcción del edificio (un solo edificio por SCPH, además). Esta forma jurídica ha perdido incidencia en los planes de vivienda. Tal vez haya pagado un pecado de origen, ya que su creación obedeció a una intención espúrea: desactivar al movimiento cooperativista de vivienda y su desarrollo se dio ligado a promotores privados casi siempre voraces y no siempre honestos que desprestigiaron la herramienta.

6. Queda por considerar la forma cooperativa. A los efectos de emprendimientos limitados existen las unidades cooperativas que se dividen según su forma de construcción en de ayuda mutua y de ahorro previo, según el aporte principal que pueda realizar el socio cooperador.

Existe una tercera forma, de la que no se conocen ejemplos concretos, por lo menos recientes: la de autoconstrucción (el trabajo es aportado por el futuro propietario o usuario y sus familiares, pero no en forma comunitaria).

En cuanto al relacionamiento del socio con la vivienda existen las modalidades de usuarios, en la cual la cooperativa retiene la propiedad, y la de propietarios, en la cual la propiedad es entregada al socio, ya sea una vez construídas las viviendas (de entrega inmediata) o luego de cancelado el préstamo para la construcción (de entrega diferida).

7. A los efectos de este proyecto, conviene detenerse en las Cooperativas Matrices, forma especialmente adecuada para programas que no se agotan en un solo emprendimiento. Por otra parte ya existe una cooperativa matriz funcionando en el área del proyecto: la Cooperativa de Vivienda de Vecinos Matriz Aguada (COVIVEMA).

Las Cooperativas Matrices tienen como objeto principal organizar a sus socios en Unidades Cooperativas de Vivienda filiales para construir o adquirir conjuntos habitacionales. En el estatuto de COVIVEMA se previó expresamente la hipótesis del reciclaje, aunque éste puede considerarse un subtipo de la construcción de viviendas. Hay dos categorías de Cooperativas Matrices: gremiales o territoriales. Las gremiales pueden incluir uno o más sectores de actividad con afinidad

laboral (no necesariamente sindicales). Las territoriales pueden definir su ámbito geográfico dentro de límites amplísimos (puede ser una circunferencia cuyo radio máximo es 200 kilómetros). En el caso de COVIVEMA se favorece a las personas que viven o trabajan en la Aguada. Las Cooperativas matrices están abiertas a la inscripción de socios hasta un límite de mil socios sin vivienda adjudicada. Por cada inmueble o conjunto habitacional cuya construcción decida la matriz se organiza una unidad cooperativa que podrá asumir cualquiera de las modalidades cooperativas descriptas en el numeral VI. Tal como se señalara oportunamente la posibilidad de promover grandes conjuntos habitacionales con su proyecto urbanístico y edilicio de conjunto está prevista expresamente por el art. 168 de la Ley 13.728.

Las ventajas de las cooperativas matrices son evidentes:

a) Su ubicuidad para atender demandas de diversos sectores socio-económicos, diseñando soluciones distintas adecuadas a) cada grupo.
b) Su organización democrática.
c) Un impacto mayor que el que puede tener un emprendimiento más acotado, con el consiguiente beneficio para el proyecto.

8. Otros actores privados pueden ser, sin excluir a otros, los Institutos de Asistencia Técnica, de existencia necesaria en todo emprendimiento cooperativo, y las instituciones privadas de crédito, en especial las cooperativas de ahorro y crédito, de reciente incorporación al elenco de financiadores de vivienda de interés social, en aplicación del art. 215 de la Ley 13.728 en la redacción del art. 4 de la Ley 16.237.

9. Finalmente, en el plano financiero, además de la referencia hecha en el numeral anterior y de la competencia obvia del Banco Hipotecario del Uruguay como administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, corresponde dedicar un párrafo a un instrumento con que cuenta la Intendencia Municipal de Montevideo a los efectos de procurarse tierras y a la vez evitar el procedimiento expropiatorio: la Cautela Urbanística de Montevideo. Se trata de documentos de crédito transmisibles y que dan lugar a adquirir unidades de los edificios construídos. Si bien dicho instrumento podría ser operante para la adquisición de vivienda en propiedad horizontal genera dificultades su armonización con el régimen cooperativo. No obstante ello queda la posibilidad de la enajenación de la cautela en favor de la Cooperativa, de la propia Intendencia o del órgano financiador, sin perjuicio de las soluciones que invente la vida ante el caso concreto.