



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social

Monografía de grado para la Licenciatura en Trabajo Social

**Criminalización de la ocupación colectiva de tierras para vivir  
Estudio exploratorio a partir de la Nueva Ley de Usurpación.  
Uruguay 2007—2018.**

ESTUDIANTE: MARÍA FLORENCIA GOMES SILVEIRA  
TUTOR: Prof. Agr. Mag. CHRISTIAN MIRZA PERPIGNANI  
CO—TUTOR: Prof. Adj. Mag. MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ

Montevideo, Uruguay.

2018

## Tabla de contenidos

<b>Resumen - Palabras claves</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Estrategia teórico metodológica</b> .....	8
<b>Antecedentes</b> .....	13
<b>Capítulo 1: Derecho penal, delito, criminalización y castigo</b> .....	14
1.1 Algunas precisiones conceptuales.....	14
1.2 ¿Cómo hacer un ejercicio crítico desde el derecho burgués?.....	16
1.3 Criminalización primaria: la nueva ley, su curso legislativo y su particular agravante.....	17
1.4 ¿Cuándo hay delito de usurpación? Particularidades cuestionables. ....	18
<b>Capítulo 2: La ciudad criminal. El acceso al suelo y la vivienda</b> .....	20
2.1 El acceso a un lugar para vivir: estado de situación.....	20
2.2 Asentamientos y acción colectiva.....	21
2.3 La ciudad planificada y la pobreza no planificada.....	22
2.4 Las políticas de viviendas y su escasez.....	23
2.5 El suelo como recurso en disputa.....	25
2.6 El suelo: posibles respuestas en el marco del Estado.....	31
2.7 El acceso al suelo y a la vivienda a partir de la ponderación de derechos.....	33
<b>Capítulo 3: El Estado Penal en el Estado de Derecho. La Cuestión Social y la Cuestión Criminal</b> .....	36
3.1 La sociedad punitiva y su Estado penal.....	36
3.2 La encrucijada para el posible Estado de derecho.....	38
3.3 Desalojos.....	39
3.4 Último ratio y el papel de la policía en tres actos.....	41
3.5 Antecedentes, agravantes y experiencia judicializadora.....	43
3.6 El Estado en ejercicio de auxilio.....	45

3.7 Los municipios como agentes de control.....	46
3.8 Amebas: ámbitos jurídicos en paralelo. Normativa, jurisprudencia y voluntad política.....	48
3.9 De lo tolerable como sociedad y el gobierno político del Estado.....	51
<b>Capítulo 4: Conclusiones.....</b>	<b>53</b>
Bibliografía .....	57
Anexos .....	70
Entrevista a representante de la División Tierra y Hábitat de la IM .....	70
Entrevista a representante de la Cámara de la Construcción del Uruguay .....	76
Entrevista a Juez Letrado en lo Penal .....	79
Entrevista a abogado de casos .....	82
Entrevista a representante Municipio A .....	89
Entrevista a representante Municipio F .....	93
Entrevista a representante del MVOTMA .....	101
Entrevista a profesor de los Consultorios Jurídicos de la Facultad de Derecho .....	107
Entrevista a ex técnico del MIDES. Actual técnico del área social del Plan Juntos .....	112

*Ointem me sacarum tudo lo que trasía de Cuaraí  
Otra ves me quitarum tudo.  
Meu Deus, purqué tanta inyustisa.  
Qué digo pra Negra, meu Deus.  
Eya tava isperando o aseite, a fariña, u asúcar.  
No pude nei pasá a erva prá u mate da tarde.  
Ainda se fose robado,  
mas era uma semana de trabaliu  
um bolso cheio com el suor da nosa frente.  
Si Dios fuese artiguense  
no avia deiyado que los ombre  
me sacaran la bicicleta  
Eu pidí por favor  
eles diserum que era pra eu aprendé.  
Otra semana pidindo fiado nu armasén du Brasileiro  
camiñando pru molino  
yuntando as moedas pra ir u sábado que viene  
faser um surtifo en Cuaraí.*

(Fabián Severo, 2011:38)

## Resumen

Este trabajo se propone abordar la criminalización de la ocupación de tierras para vivir en el Uruguay actual a partir de un estudio exploratorio-descriptivo, que busca llegar a algunos escenarios de análisis, sin lograr profundizar en ellos. Se entiende la «penalización de la ocupación de tierra» como una de las expresiones posibles de los procesos de judicialización de la pobreza.

La investigación tiene como cometido aportar insumos para el análisis de los procesos de la justicia penal en torno a la ocupación de tierras para vivir, a partir del año 2007. Para ello se procurará contextualizar el delito y su significado, caracterizar los procesos judicializadores, y, por último, ver el accionar del Estado de derecho en consonancia con el Estado penal.

El período que se tomará en cuenta será desde el 2007, año en que es homologada la nueva Ley de Usurpación, hasta la actualidad, considerando materiales de prensa, expedientes penales de casos, protocolos de actuación y entrevistas a informantes calificados, además de la revisión bibliográfica realizada en cuanto al campo de estudio.

En el primer capítulo se abordarán precisiones conceptuales en torno a la criminalización, cómo considerarla en el marco del derecho burgués, y se realizará una presentación de las características de la ley, su significación y particularidades. En el segundo, partiendo de un estado de situación, se abordará la cuestión del acceso a la vivienda, al suelo, a la ciudad planificada en relación a las políticas estatales. El tercero refiere a la relación entre el Estado penal y el Estado de derecho, los sistemas de control ejercidos en torno al problema, la caracterización de los procesos judicializadores, la capacidad de auxilio —en el caso concreto— del Estado desde dimensión asistencial, y la ley como política de gobierno, cerrando finalmente con las conclusiones.

### Palabras claves:

\*Criminalización de la pobreza \*Usurpación \*Estado penal-Estado de derecho

## Introducción

El cometido de este trabajo es el de iniciar una investigación acerca de los procesos de judicialización penal de la ocupación colectiva de tierra para vivir en Uruguay a partir del año 2007, teniendo como elemento central la discusión acerca del delito en sí mismo y la doble intervención asistencial-punitiva del Estado.

En mayo del año 2007 es homologada la ley 18116<sup>1</sup>, ley de Usurpación, a partir de la cual se modifica el artículo 354 del Código Penal. Si bien la ocupación de tierras ya era penalizada para los casos en los que implicase «violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad» (Ley 14219 art. 81, 1974), a partir de esta nueva ley quedan potencialmente comprometidos el resto de los casos dentro de la figura de delito. Esto conlleva a entender toda ocupación indebida como usurpación, dirimiéndose las vías de resolución del conflicto entre la justicia penal y la justicia civil. La otra modificación sustancial refiere a la posibilidad de denuncia por cualquier persona y en cualquier momento, no siendo el dueño el único que puede radicarla, como sucedía anteriormente.

Esta investigación es de carácter exploratorio, dada la inexistencia de antecedentes en el análisis específico que aquí se propone, más allá de la consideración de varias investigaciones que se aproximan al tema —como se verá en los antecedentes—, y las pretensiones descriptivas-analíticas a las que se arriba.

La investigación tiene como objetivo general aportar insumos para el análisis de los procesos de la justicia penal en torno a la ocupación colectiva de tierras para vivir a partir del año 2007. Si bien se optó por considerar a Uruguay en su totalidad, se cuenta con elementos que refieren principalmente a Montevideo y en segundo lugar a Canelones y Maldonado.

Se propone así la contextualización del delito y su significado, procurando caracterizar los procesos judicializadores y observar el accionar del Estado de derecho en consonancia con el Estado penal. Dada la inexistencia de sistematización al respecto, tanto del Poder Judicial como del Ministerio del Interior, acabaremos por reconstruir los procesos judicializadores en base a los expedientes penales a los que se tuvo acceso y al aporte de los informantes calificados, sin poder cumplir con la pretensión inicial de dar a conocer de forma sistematizada el universo de

---

<sup>1</sup>—«ARTÍCULO 354. (Usurpación). —Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría 1—El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. 2—El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, remueve o altera los mojones que determinan los límites de un inmueble. 3—El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas. Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte, en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento"»

los casos.

Se entrevistaron informantes calificados, con el fin de contar con un escenario suficiente para identificar ciertos puntos de partida para el análisis desde una mirada relacional y crítica.

Por último, también se utilizó como insumo para la construcción de este trabajo materiales de prensa y las actas parlamentarias de discusión de la Ley.

Se procurará una deconstrucción del concepto de legalidad desde la criminología crítica, desde el cual poder analizar la disputa por el espacio para vivir y la consecuente criminalización de quienes ocupan el suelo con dicho fin.

El porqué de esta investigación responde a la pretensión de continuar profundizando el estudio del crecimiento del Estado penal en la entraña del Estado de derecho, entendiendo como prioritario considerar y explicitar los procesos penalizadores de la pobreza. El recorte fenoménico planteado, de concentrar la investigación exploratoria en la ocupación colectiva de tierra, refiere a la posibilidad de visualización de una contradicción referente a la ponderación de derechos, teniendo enfrentados básicamente el derecho a la propiedad privada respecto del derecho a la vivienda.

La pertinencia también responde a un momento histórico de la región en el cual estamos ante un constante fortalecimiento del aparato penal del Estado, que se contrapone en el Uruguay con una reacción auxiliar del mismo Estado, a partir de procedimientos que atienden de manera reactiva las manifestaciones de la cuestión social de los mismos penalizados o potencialmente penalizables desde una perspectiva asistencial, bajo el postulado de la integralidad e intersectorialidad de la acción del Estado.

Se propone aquí un abordaje desde el Trabajo Social, entendiendo al trabajador de este campo como un cientista social, con las particularidades que refieren a su inscripción en la división del trabajo, siendo parte del cuerpo ejecutor de auxilios anteriormente dicho (Iamamoto, 1997). Al mismo tiempo se entiende la necesidad de realizar aportes desde esta formación a la construcción de elementos sustantivos que sirvan de insumo para la construcción colectiva en defensa de una vida digna de la clase oprimida.

## Estrategia teórico-metodológica

La pretensión exploratoria de este trabajo conlleva la construcción de una estrategia metodológica particular, que sea capaz de realizar una aproximación a la temática en cuestión desde distintas dimensiones, considerando diferentes técnicas de investigación<sup>2</sup>.

El manejo de una norma penal como eje investigativo se realiza en los parámetros planteados por el criminólogo crítico latinoamericano Sandoval Huertas (1994). En su trabajo destaca la importancia de detenerse en la creación de las normativas, considerándolas en relación a por qué se han dictado algunas y otras no, entendiendo tanto el proceso de creación como el de abolición como parte de una misma unidad fenomenológica. Al mismo tiempo, comprende que la cuestión penal no responde en sí misma a diferencias de carácter ontológico o naturalístico respecto a las normas de otra índole jurídica, sino a definiciones políticas.

Se entiende también que nuestro problema de estudio —la judicialización penal de la ocupación colectiva de tierras desde la modificación del Código Penal en el 2007— ha de ser visto como un problema histórico, parte de un conflicto que refiere a condiciones materiales y simbólicas en el marco de la lucha de clases (Bravo, 1997:35). La penalización de la ocupación de tierra, no es más que una de las manifestaciones de la criminalización de la pobreza, de la defensa de la propiedad privada, de la regulación normativa de las relaciones sociales en el capitalismo. Esta manifestación estudiada —lo concreto—, ha de ser entendida entonces como síntesis de múltiples determinaciones (Marx, 1986:42) estructurales y también subjetivas-objetivantes, en el sentido de Bourdieu (2007). Se interpreta a su vez que el objeto de estudio sostiene su validez desde su pretensión de aportar a las construcciones colectivas de praxis revolucionarias, considerándolo como una herramienta de visibilización y denuncia, que contiene en sí una crítica a la ideología dominante (Marx, 1970) (Bravo, 1997).

Las dimensiones seleccionadas del objeto de estudio fueron: el significado de la penalización de la ocupación de tierras y el origen de la nueva normativa, la relación de cada representante con el problema a partir de la experiencia concreta, los componentes del proceso judicializador penal, la apreciación cualitativa de los cambios a partir de la nueva Ley de Usurpación, la relación ponderativa entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda, y el problema en un encuadre de perspectivas.

---

<sup>2</sup>Este abordaje no responde necesariamente a un todo coherente en materia ontológica y epistemológica. La pretensión central fue la de aumentar la capacidad de conocer y comprender, pero con el riesgo inminente de dar confusión intelectual a partir de premisas incompatibles pudiendo no aportar suficiente claridad y convicción en lo presentado.

El proceso campo se realizó entre los meses de febrero y julio del año 2018. La estrategia metodológica es mayoritariamente de corte cualitativo<sup>3</sup>, y los tres procesos investigativos fundamentales que fueron desarrollados en este trabajo, considerando el orden de trabajo de campo —más allá de que luego de un primer momento se hayan desarrollado en simultáneo complementándose—, fueron los siguientes:

## **1. Acercamiento al problema de estudio.**

Se abordó a partir de tres líneas de trabajo. La primera refiere al acercamiento a la temática a partir de la profundización teórica de autores relacionados al tema, como Sandoval Huertas y Eugenio Zaffaroni, referentes de la criminología crítica latinoamericana. Resultaba imprescindible comenzar ejercitando el Principio de Ruptura<sup>4</sup> en el sentido de Bourdieu (2008) con el concepto de delito y el sistema penal.

En segundo lugar, para la construcción del trabajo investigativo se realizaron entrevistas a actores académicos como informante calificados, los que, si bien no han trabajado el problema de investigación en sí, son referentes en el estudio desde Ciencias Sociales de las distintas dimensiones consideradas. A modo de resumen: Rafael Paternain, en lo que refiere al sistema punitivo uruguayo, Leticia Pérez en cuanto al estudio de los procesos punitivos en consonancia con los procesos asistenciales en las políticas sociales estatales, y Marcelo Pérez respecto a los procesos de conflicto y disputa por el suelo. El objetivo de estas entrevistas fue el de realizar un acercamiento en líneas generales a la bibliografía, a los problemas sustantivos subyacentes ya estudiados y a referentes específicos en el campo de estudio. En el transcurso del trabajo de campo, para abordar la cuestión de los asentamientos a partir de fuentes secundarias, también se contó con el aporte de un referente del Programa de Mejoramiento Barrial.

Por último, para posibilitar la construcción del escenario de estudio fue necesaria la lectura y análisis de material de prensa al respecto, utilizando como motores de búsqueda las palabras *usurpación* y *desalojo*, para luego adoptar el sistema de «bola de nieve» y continuar buscando en base a los resultados obtenidos. También se efectuó el análisis de las leyes vinculadas —Ley de Usurpación 18116, Ley del Plan Nacional de Viviendas 13728, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18308, Ley de Faltas y conservación y cuidado de los

---

<sup>3</sup> Más allá de no cumplir con premisas como «*que la teoría se descubrirá y formulará al entrar en el campo y relevar los datos empíricos*» (Acosta y Quiñones, 2015:83), desestimando así el Principio de Apertura (Acosta y Quiñones, 2015). Tampoco se hará énfasis en los aspectos subjetivos de quienes fueron entrevistados.

<sup>4</sup> Ejercicio de definir previamente el objeto, como construcción teórica provisoria, con la pretensión de romper con las prenociones y percepciones propias de la vida cotidiana cuya evidencia y autoridad residen en las funciones sociales que en esta se cumplen, y no en la búsqueda de una construcción científica (Bourdieu, 2008).

espacios públicos 19120—, y de proyectos de Ley. En última instancia se llevó a cabo la lectura y análisis de discusiones parlamentarias que finalizaron en la concreción del cambio en la Ley de Usurpación —Cámara de Representantes, Cámara de Senadores y Comisión Legislativa— con el fin de contextualizar y buscar los significados atribuidos a la creación de la nueva ley.

## **2. Datos cuantitativos: sistematización y caracterización.**

La pretensión inicial fue realizar una sistematización de los casos en los que la ocupación colectiva de tierras hubiese sido penalizada —o estuviese en proceso de— en el período 2007-2018 a partir de expedientes penales del Poder Judicial y de denuncias administrativas del Sistema de Gestión de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Dada la imposibilidad de identificación sistemática del material necesario por parte de los organismos citados u otros competentes, esta tarea no pudo realizarse.

Si bien se logra tener acceso a expedientes penales concretos, y a partir de las entrevistas tenemos referencia a distintos casos, se entiende arbitrario realizar una caracterización a partir de ellos. Como forma de respuesta a esta situación, lo que se intentó fue realizar una reconstrucción en base a los procesos judicializadores conocidos.

## **3. Entrevista a informantes calificados.**

Se optó por entrevistas presenciales semi-estructuradas, con el fin de contar con una guía que incluyese las dimensiones construidas, pero que al mismo tiempo permitiese el diálogo con los entrevistados y la readecuación de la pauta respecto a los énfasis suscitados por ellos, dando lugar a información y discusiones no concebidas *a priori*. Se interrogaron tópicos comunes en consonancia con las dimensiones de análisis —el significado de la penalización de la ocupación de tierras, la relación de cada representante con el problema a partir de la experiencia concreta, la apreciación de cuán significativo era el cambio a partir de la nueva Ley de Usurpación, la relación entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda...—. Se pretendió a su vez a partir de las entrevistas poder llegar a una reflexión en términos de cambios o perspectivas futuras respecto al problema de estudio.

El criterio de selectividad no responde a una cuestión de representatividad estadística sino a la relevancia investigativa (Acosta y Quiñones, 2015:83). La relevancia no refirió a las personas como políticos, o seres subjetivos, sino a su cercanía con la temática a partir de su trabajo, y la posibilidad de hablar desde la institución. Se propone así un análisis de contenido

(Ruiz, 2007:191-208) y no de discurso que ligue la respuesta al individuo titular de la palabra.

### 3.1 Entrevistados y breve explicación de la decisión metodológica<sup>5</sup>

**Poder Judicial:** Se entrevistó un juez penal de Montevideo con la intención de contar con el testimonio de su experiencia en casos concretos y saber cómo actúa la jurisprudencia en la cuestión interpretativa y ejecutiva del marco legal.

**Abogados de casos:** Se entrevistó a dos abogados implicados en la defensa de numerosos casos, uno privado y otro profesor de los Consultorios Jurídicos de la Facultad de Derecho. El por qué responde a la posibilidad de entendimiento de los procesos y una caracterización de los mismos, además de poder contar con elementos de materia legal para la comprensión de las normas ejecutadas o no.

**Representantes del tercer nivel de gobierno:** Se entrevistaron dos representantes de las alcaldías de los Municipio A y F, territorios donde se consumaron los procesos penalizantes más difundidos en la prensa en Montevideo. Se procuró acercarse a la experiencia de trabajo, entender el rol de policía territorial que les compete, al tiempo que ver el doble proceso que se da en los territorios: la regulación de los asentamientos ya existentes y obstaculización de la formación de nuevos.

**Representante del Ministerio del Interior:** Se intentó sin éxito entrevistar a Comisarios que trabajaron en procesos de desalojo o en segunda instancia a algún referente interesado<sup>6</sup>.

**Representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA):** Se entrevista a una técnica asesora de la Dirección Nacional de Viviendas —cargo político—, y a un técnico del área social del Plan Juntos —cargo técnico—. Se considera imprescindible entender el déficit de viviendas, así como la ocupación de tierras para vivir y la consecuente judicialización de quienes la llevan a cabo, en el marco de las políticas nacionales

---

<sup>5</sup> Es importante remarcar la decisión metodológica de no entrevistar para esta etapa del trabajo a personas que hayan atravesado procesos penalizantes —los sujetos de condena—, en el entendido de que no se pretende profundizar en aspectos subjetivos del padecimiento, ni en trayectorias personales. Se considera importante tratar de evitar la sobreexposición científica experimental de las personas pobres, entendiendo que la academia se ha concentrado en su estudio en demasía, haciendo a un lado la contracara del problema de la pobreza: la riqueza (Núñez Soto, 2015) (Lasa, 2018). Se entiende así que la alta acumulación teórica e investigativa acerca de quienes viven en situación de pobreza, resulta suficiente como insumo, partiendo de que quienes atraviesan los procesos criminalizantes no constituyen en sí un tipo específico de personas distinto a quienes viven en asentamientos y ya han sido estudiados.

<sup>6</sup>Tras ir dos y cuatro veces a dos comisarías identificadas, acabaron por considerar junto con sus superiores que no estaban en condiciones de responder a una entrevista de este tipo. Al dirigirme a Jefatura de Policía, luego de consultar en distintas oficinas también entendieron que no tenían quien diese respuesta. Se entiende una falla el no contar con este testimonio, en el sentido de la importancia del trabajo policial como selector de las personas implicadas, informante habitual de los jueces y cuerpo ejecutor de los desalojos en última instancia.

de vivienda. Así mismo, resulta de interés indagar acerca de la capacidad asistencial del MVOTMA en los procesos de desalojo.

**Representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES):** Se entrevista al ex Coordinador de políticas sociales del MIDES para Montevideo. Se pretende así indagar la participación y capacidades de auxilio en base a las experiencias.

**Intendencia de Montevideo:** Se entrevista a un representante de la División Hábitat y Tierras, con el propósito de entender el problema en el marco de los planes de Planificación y Desarrollo Urbano, considerando la especificidad de los casos, así como también los lineamientos generales de trabajo ante el déficit habitacional en el marco de posibles perspectivas.

**Representante de Cámaras empresariales:** Se entrevista a referente del departamento legal de la Cámara de Construcción del Uruguay, no logrando tener respuesta de la Cámara Inmobiliaria del Uruguay. La intención era a partir de la entrevista acercarnos a su participación en la construcción de la normativa, indagar acerca de la valoración respecto a la nueva Ley y cómo esta incide o no como herramienta de trabajo de las organizaciones.

## Antecedentes.

Como ya fue expuesto tras una exploración lo más exhaustiva posible, nos encontramos ante la ausencia de trabajos que refieran a la penalización de la ocupación de tierras para vivir en el Uruguay actual. En nuestro país si bien es vasta la literatura acerca de los asentamientos, el derecho a la ciudad y las políticas de viviendas<sup>7</sup>; y por otra parte existe un espacio creciente de estudios respecto a la punitividad<sup>8</sup>, no sucede lo mismo respecto al cruce de estos dos escenarios.

Fue de crucial utilidad contar con antecedentes teóricos de Trabajadoras Sociales que han estudiado el crecimiento punitivo en las políticas sociales (Pérez L., 2016) (Vecinday, 2013, 2017) para lograr abordar el objeto desde esta doble cuestión crimen-asistencia.

Respecto a estudios que refieren a la Ley de Usurpación concretamente sí encontramos un artículo publicado por Soto Salvatierra (2007) que es utilizado en este trabajo y plantea una serie de discusiones y observaciones desde el Derecho.

Brasil por su parte tiene una literatura amplia, más asociada a la disputa de tierra para trabajar. Si bien se realizó una investigación menos exhaustiva, puede afirmarse que la criminalización de la ocupación de tierras se estudia en paralelo a la criminalización de los militantes políticos de la reforma agraria, viendo en un mismo escenario la criminalización de la pobreza y la criminalización de la protesta (Moreira, 2010) (Da Costa, 2011).

En Argentina han sucedido procesos de desalojo y criminalización de enormes contingentes implicando incluso muertes violentas. La discusión es variada, considerando tópicos como la relación con las políticas públicas, la posición de los gobiernos, la acción represiva en nombre del capital, los procesos de desplazamiento (Dino, N., Vera, L. y Zapata, M, 2014) (Marcús, 2014) y hasta planteos desde una cuestión ontológica acerca del delito de usurpación Vegh (2011)<sup>9</sup>.

---

7 (Machado, 2001) (Terra, 2015) (Nahoum, 2011) Magri, 2015, 2014) (Cruz Fostik, 2005) (Álvarez Rivadulla, 2014, 2015)

8 (Trajtenberg, 2012) (Paternain, 2014) (Bayce, 2014) (Rico, 2014) (Juanche Di Palma, 2014) (Vigna, 2016)

<sup>9</sup> Los autores y autoras argentinas y brasileñas fueron citados solamente a modo de ejemplo.

# Capítulo 1. Derecho penal, delito, criminalización y castigo.

## 1.1 Algunas precisiones conceptuales.

El Estado penal está en proceso de expansión en la región (Paternain, 2018), conllevando a la criminalización de ciertos actos y personas de forma selectiva. El desentrañar qué es objeto de penalización —y qué no—, requiere de la inscripción del fenómeno en un marco histórico y relacional de la organización de la sociedad, pudiendo a partir de lo concreto caracterizar y acercarse —en parte— al conocimiento o entendimiento de la problemática, vislumbrando así posibilidades de cambio.

Los procesos de criminalización son parte de un fenómeno mucho más amplio: el *control social*, entendido como la totalidad de instituciones y sistemas normativos con base en los cuales, y mediante estrategias de socialización y procesos selectivos, se procura lograr la aceptación y el mantenimiento del orden social vigente y sus valores (Sandoval Huertas, 1994:5).

El Estado actúa entonces como poseedor de verdad, y así, árbitro del daño y la responsabilidad, juzgando, reparando y castigando. Hay una división entre técnicos y profanos (Bourdieu, 2001), teniendo los primeros la capacidad socialmente reconocida de sancionar los acuerdos establecidos por ley, consagrando de esta forma la visión legítima del mundo social, al tiempo que organizando jerárquicamente, y dando lugar a ciertos *habitus* incorporados y disciplinados. El *campo jurídico* es, entonces, un campo de relaciones de fuerza, que con sus parámetros estructura las luchas y competencias, dando lugar al *espacio de lo posible* (Bourdieu, 2001).

Vegh (2011:12) al rol del Estado como protector de la propiedad privada basándose en lo planteado por de Marx (1842) en la Revista Renana afirmará:

Se estableció que el vigilante de los bosques sería un actor fundamental en la precisión de la cuantía de pena. No sólo podrá apresar al infractor, sino que además fijará el precio de lo robado, constituyéndose así no sólo en cuidador privilegiado sino en juez en tanto falla sobre el precio del objeto en litigio. Marx caracteriza este agregado: «Esta lógica que convierte al servidor del propietario de un bosque en una autoridad del Estado, convierte a la autoridad del Estado en servidora de los propietarios de bosques... Todos los órganos del Estado se convierten en oídos, ojos, brazos y piernas por medio de los cuales puede oír, ver, tasar, defenderse, apretar y correr el interés del propietario del bosque» (1842:267).

El sistema penal es constitutivo del Estado moderno, siendo un complejo que materializa y administra el uso de la violencia legítima: «El sistema penal es una compleja manifestación del sistema social. [...] El poder social no es algo estático que se tiene, sino algo que se ejerce [...]» (Zaffaroni, 2009:20). «Las agencias del sistema penal ejercen su poder militarizado y verticalizador disciplinario, es decir su poder configurador sobre los sectores más carenciados de la población y sobre algunos disidentes o diferentes más molestos o significativos» (Zaffaroni, 2009:28).

El todo coherente y racionalizado del Estado no es más que una imagen idealista que entraña relaciones de propiedad, poder y castigo disímiles, administradas en parte a partir de este aparato que si bien está al servicio de los más pudientes, no deja de ser la síntesis de las pujas de poder y definición ejercidas por la sociedad toda. El capitalismo, caracterizado por la propiedad privada de los bienes de producción, la acumulación del capital y la asalarización, se disfraza en las máximas del Estado Moderno de libertad jurídica, económica y política, las cuales se fundan y se ahogan «en la desigualdad estructural y la dependencia que resulta de la subordinación del trabajo al capital», según Grassi (2003:14). Al mismo tiempo es pertinente entender a las políticas públicas estatales como una síntesis, ya que constantemente las instituciones son criticadas y puestas en crisis (Grassi, 2003).

La cuestión social encuentra su expresión particular en cada época, y se particulariza en problemas sociales que son expresión hegemónica de cómo se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. La lucha por la hegemonía al mismo tiempo refiere a los problemas de legitimidad y los procesos de significación y dirección en el marco de la lucha de clases (Grassi, 2003). En esta construcción de hegemonía —y contra-hegemonía—y disputa por la misma no se encuentra exenta la Universidad. La política criminal es una política pública que excede el campo jurídico e implica también una forma de ordenar y canalizar la cuestión social. Requiere de procedimientos burocráticos en la órbita del Estado y al mismo tiempo responde a definiciones ideológicas y políticas de lo que es factible de castigo.

La criminalización en lo fáctico se compone por dos etapas: la criminalización primaria, que responde a la definición legislativa del delito y la pena, y la criminalización secundaria, que implica la acción punitiva sobre personas concretas —desde la identificación hasta la posible prisionización—(Zaffaroni, 2005). Cuando hablamos de criminalización de la ocupación colectiva de tierras referimos entonces a ambos procesos, considerando como hito la nueva ley, proceso reflexivo que se podrá acompañar en este trabajo. La criminalización al mismo es un proceso político, aquella estrategia adoptada por el sistema de gobierno, como síntesis y respuesta a definiciones hegemónicas, que entiende que este tipo de sanción penal contribuye

a la justicia y el bien común.

En cuanto al castigo, «tiene un propósito instrumental, pero también un estilo cultural y una tradición histórica que determinan las maneras en que tal objetivo es perseguido» (Garland, 2007:132). El derecho penal no solo se ejerce, sino que también se expresa a partir de sanciones coercitivas y exhibiciones simbólicas (Garland, 2007:150), y así, «tiene un significado y un rango de efectos que alcanza a una población mucho más amplia que la de los criminales» (Garland, 2007:131).

## 1.2 ¿Cómo hacer un ejercicio crítico a partir del derecho burgués?

El partir de que el derecho burgués tiene un carácter insoslayable de clase no refiere a simplismos, reduccionismos o a un abordaje desde las teorías conspirativas, simplemente podemos hablar de un punto de partida evidente (Maielo, 2014). El derecho burgués implica desde un inicio lo que autores como Pashukanis (1976) se han encargado de denominar y explicar como el *fetichismo jurídico*: una desigualdad real solapada a partir de la igualdad formal del derecho. Elegimos no referirnos a la *alienación legal* en el entendido de que, si bien se parte de que no son reconocidos los derechos fundamentales de las personas —por ejemplo a la tierra, a la vivienda, a la defensa—, el motor que da lugar a esta crítica no puede ser la búsqueda de conquistar la integración legal y que los sujetos puedan ver el derecho como propio —en el sentido de Gargallena (2007)—, desde el momento en que la función primaria del derecho es la de sancionar la desigualdad real (Pashukanis, 1976). El igualitarismo jurídico comprende dentro de sí la falencia de que al no actuar sobre las propias contradicciones del capitalismo, acaba por continuar consagrando la realidad discriminatoria, clasista, sexista y racista propia de su ejercicio (Maielo, 2014).

El derecho constituye una relación social de la cual el trabajador es parte, no en tanto trabajador sino en tanto propietario igual a los demás, que recibe una “personalidad” atribuida jurídicamente y una “voluntad” presunta para ir al mercado a vender su mercancía fuerza de trabajo. Este “fetichismo jurídico” que nace de las entrañas de las relaciones sociales de producción capitalista es la base para ocultar la desigualdad real —en primer lugar entre explotadores y explotados— detrás de la igualdad formal de individuos que se presentan al mercado como propietarios de mercancías (Maielo, 2014:11).

Centrar este trabajo en torno a una ley tiene sus ventajas y desventajas. Sin bien en consonancia con lo recién expresado estamos ante una síntesis formal del derecho burgués, sancionatoria de la desigualdad, se pretende no hacer a un lado el campo de disputa formal en el que

inevitablemente nos encontramos inscriptos, y que es en parte delimitante del campo de lo posible en el sentido de Bourdieu (2001). Por eso se entiende que reconstruir a partir de la nueva ley, como fenómeno evidente, un trasfondo económico, político y cultural que dé lugar a su comprensión, puede ser de utilidad, superando en cierta medida los enfoques disociados típicos del castigo: el penal —desde su impronta instrumental—y el filosófico —desde un aporte reflexivo—(Garland, 2007).

### **1.3 Criminalización primaria. La nueva Ley: de su curso legislativo y su particular agravante.**

La homologación de la ley 18611 en el año 2007 implicó la modificación del artículo 354 del Código Penal, penalizando potencialmente dentro de la figura delictiva cualquier tipo de ocupación de tierras en la justicia penal y habilitando a cualquier ciudadano a ser posible denunciante.

Yendo a su curso legislativo, la ley se aprueba por unanimidad en la Cámara de Representantes, en la Comisión Constitución y Legislación, y seguidamente en la Cámara de Senadores. En los motivos expuestos por quienes presentan el proyecto, prima una clara alusión a la defensa a la propiedad privada en nombre de la industria turística:

En definitiva, se promueve el presente a efectos de brindar una mayor protección a la propiedad privada, bien jurídico tutelado por este delito, desalentando las ocupaciones de inmuebles, ocupaciones que van contra el desarrollo de la industria turística, y de la presentación de nuestro país como un lugar atractivo para la captación de inversiones, única forma de aumentar el empleo y de lograr mejores condiciones de vida para los uruguayos. (Casaretto, Federico, Rodríguez Nelson. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Exposición de Motivos, Carpeta N° 735, 16 de diciembre de 2005).

Tiene como agravante que la comisión del delito se desarrolle en zona balnearia. Si bien puede entenderse entonces como una medida preventiva-reactiva de protección al negocio turístico, no absuelve así al resto de las ocupaciones. En la línea de discusión propuesta aquí, desde un inicio nos vemos ante una ponderación de los multipropietarios, ya que los inmuebles rentados turísticamente en general no son los lugares habituales de residencia de quienes los poseen<sup>10</sup>.

La comisión de este tipo de delito tiende a facilitarse en las zonas balnearias, por cuanto se trata

---

<sup>10</sup> Este punto también genera problemas de ejecución desde el momento que el Derecho penal queda sujeto de resoluciones departamentales acerca de lo que se delimita como área turística, siendo esta una normativa fuera del derecho penal (Soto Salvatierra, 2007).

de zonas donde abundan los inmuebles propiedad de no residentes, de propietarios que en forma esporádica concurren a realizar tareas de mantenimiento en sus viviendas, y donde se facilita en consecuencia la oportunidad para ocupar inmuebles, que fuera de la temporada estival se encuentran deshabitados y sin la vigilancia habitual y permanente de sus propietarios. (Casaretto, Federico, Rodríguez Nelson. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Exposición de Motivos, Carpeta Nº 735, 16 de diciembre de 2005, p17).

La elaboración del proyecto de ley, como veremos más adelante, responde a la exigencia de grupos empresariales, particularmente aquellos relacionados al negocio inmobiliario. Visto de esta forma, se está ante una ponderación declarada de los propietarios ausentes y de la existencia de viviendas desocupadas, con una consideración de su valor de cambio por sobre su valor de uso (Lefebvre, 2013).

#### **1.4 ¿Cuándo hay delito de usurpación? Particularidades cuestionables.**

Al mismo tiempo, dentro de las discusiones en el campo del derecho, Sotto Salvatierra (2007), citando a distintos especialistas, pone en tela de juicio el ejercicio de esta ley. El hecho de que la misma carezca de especificidades descriptivas del delito delega todo el poder de decisión a los jueces —ahora los *fiscales*, según el Nuevo Código de proceso penal—. Según Soto Salvatierra, «este peculiar razonamiento delega en la subjetividad judicial la aplicación del tipo penal y transforma este delito en otro ejemplo de tipo judicial, olvidando que no son los jueces [los] que deben determinar la conducta prohibida sino los legisladores» (2007:38). Sin embargo, si analizamos la ponencia de quienes presentan la ley, existe un acuerdo explícito de depositar en los jueces tales potestades:

También debemos decir que no todas las ocupaciones son iguales. Uno puede advertir que hay gente, ciudadanos y desgraciados uruguayos que muchas veces no tienen más remedio que incursionar en estas acciones, pero también hay muchos avivados. Creo que el Juez a la hora de aplicar la ley, con este proyecto que la Cámara hoy está aprobando, va a tener un mejor instrumento para decidir ante cada una de estas circunstancias (Casaretto, Federico. Diputado, 62° sesión ordinaria, Cámara de Representantes, 15 de noviembre del 2006).

Lo cuestionable en los propios fundamentos de la ley es el manejo laxo de lo que se entiende por circunstancias. Gastón Chávez (2000) en Soto Salvatierra (2007) afirmará:

Los tipos penales no son amebas jurídicas, que se amoldan a la forma del hecho, sino todo lo contrario, moldes rígidos: para que haya tipicidad penal y posible responsabilidad, el hecho debe ajustarse a la letra y a la coma a la disposición legal (p.38).

Nos podemos acercar con la misma autora a la discusión acerca de gobernar «al grito» a partir del derecho penal. En su estudio, plantea que se presenta el derecho penal como respuesta válida e inmediata a distintas demandas populares en torno a conflictos sociales, sin que ello signifique una solución<sup>11</sup>.

Otros puntos en cuestión refieren a la consumación del delito. Respecto a esto, Nahoum (2011) se cuestionará: ¿cómo considerar que quienes «cometieron tal delito» previo a los cambios en la ley sean plausibles de penalizar por haber realizado algo que en su momento no lo era? Más allá de lo cierto de que el derecho penal no se aplica retroactivamente, el delito en sí sigue siendo consumado, por lo que sería plausible de pena, siempre y cuando no se cuente con los elementos suficientes para que entren en discusión los derechos posesorios por uso<sup>12</sup>.

Por último, dentro de las particularidades a considerar también presentaremos la que refiere a cómo una acción es plausible de ser penada, si la misma es capaz de ser generadora de un beneficio. Está en vigencia desde el año 1994 la prescripción adquisitiva treintenaria<sup>13</sup>, que habilita a quienes ocupan de forma pacífica y sostenida un predio, ejerciendo como dueños, la posibilidad de la titularidad del terreno. A partir del 2008 con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible —con circunstancias particulares respecto a la condición social de los ocupantes—, aprueba la prescripción tras cinco años. Sin embargo, a partir de la nueva Ley de Usurpación, en forma previa a la prescripción necesariamente se consuma el delito de Usurpación. Entonces, ¿cómo una acción delictiva puede que acabe en un beneficio asequible?

---

<sup>11</sup>Zaffaroni (2006) llamará a este fenómeno como la legislación autoritaria cool.

<sup>12</sup>Podemos ver referencia a esto en la entrevista de Emiliano Cotelo por el Espectador a Francisco Gallinal:

EC - ¿Qué pasa con las ocupaciones que ya están?

FG - Y las ocupaciones que ya están empiezan a regirse por esta normativa también.

EC - Por ejemplo, ¿qué para con las ocupaciones que se han producido en el departamento de Artigas de tierras pertenecientes a la colonización?

FG - La ley entra a regir a partir del momento de su promulgación. Si en el momento de la promulgación, de allí en adelante, hay ocupaciones de las características que define el artículo, desde ya que están comprendidas por la ley más allá de que hayan estado ocupadas antes de su sanción. Desde ya que las comprende. — Gallinal, Francisco, Cotelo, Emiliano (2007, 11 de abril) *Modifican legislación sobre ocupación de fincas o terrenos*. Recuperado en: <http://www.espectador.com/politica/93011/modifican—legislacion—sobre—ocupacion—de—fincas—o—terrenos>.

<sup>13</sup> Ley 16603 —Capítulo II— que modifica el Código Civil.

## Capítulo 2. La ciudad criminal: el acceso al suelo y la vivienda.

La conformación de asentamientos<sup>14</sup> urbanos no es exclusiva de esta era. Desde la fundación de las ciudades coloniales, hasta las actuales ciudades capitalistas, parte del contingente de la clase trabajadora ha tenido que construir su propio hábitat —viviendas y barrios— (Hardoy y Satterhwaite, 1987). Los asentamientos difieren según región, período histórico y cultura, y tienden a entornar los centros urbanos por su función como centro de producción e intercambio, no pudiendo acoplarse a la legalidad urbana respecto a zonificaciones, edificación, infraestructura, servicios, documentación y demás.

La nueva doxa internacional punitiva tiene como escenario la ciudad, asumiendo recurrentemente, como respuesta ante la pobreza, dirigir la vida de quienes se encuentran en esta situación. La ciudad se vuelve escenario de lo que se comprende como *crimen*, y son los que adquieren visibilidad pública y son protagonizados por personas pobres los que tienden a ser penados y moralizados (Wacquant, 2010):

Los acuerdos sociales, económicos y culturales propios de la modernidad tardía han moldeado una nueva experiencia colectiva del delito y la inseguridad, que las autoridades han dado una interpretación reaccionaria y una respuesta ambigua que combina la adaptación práctica a través de las asociaciones preventivas y una negación histórica a través de la segregación punitiva (Wacquant, 2010:421).

### 2.1 El acceso a un lugar para vivir: estado de situación.

Uruguay cuenta con un déficit habitacional, calculable alrededor de 40.000 viviendas según el Ministerio de Viviendas (Schelotto, 2016). Al 2015 se estima que el 6.9% de los hogares son ocupantes sin permiso o propietarios solo de la vivienda (Observatorio social del MIDES, 2016), y según el último censo del INE (2011), 165.271 personas residen en 48.708 viviendas de 589 asentamientos irregulares. Si realizamos un ejercicio de abstracción imaginaria estaríamos ante la segunda ciudad más poblada del país.

La vivienda como satisfactor, en el sentido planteado por Max Neef (1993), se presenta como un bien privado con distintas vías de acceso que responden a una inscripción particular de los sujetos en el mundo. Una inscripción de clase, que se diversifica según las distintas trayectorias

---

<sup>14</sup> Utilizaremos la conceptualización propuesta por Álvarez Rivadulla, haciendo referencia con el término asentamientos irregulares a «un conjunto de edificaciones que han sido construidas por sus propios habitantes, sobre terrenos ilegalmente ocupados, que presentan condiciones materiales deficientes» (2007:210)

y lazos de solidaridad de los que se forme parte.

## **2.2 Asentamientos y acción colectiva.**

A partir de las décadas de los 60' y 70' se da un aumento significativo del desplazamiento de las personas de menores ingresos a la periferia, por cuestiones de coacción económica, pero también física en el período dictatorial (Errandonea y Filgueira, 2014). En las décadas de los 80' y 90' se registra un crecimiento más acelerado de los asentamientos, producto de la crisis económica y las estrategias de supervivencia en respuesta a la incapacidad de acceso a la vivienda por parte de los más pobres (Errandonea y Filgueira, 2014).

Los asentamientos en las periferias urbanas, o en los «enclaves» de la ciudad —próximos a zonas ricas, o espacios de empleabilidad deshabitados— se dan tanto en Montevideo como en el interior, solapándose procesos de migración del espacio rural a los centros urbanos, migración interna dentro de las mismas ciudades y entre ciudades, primando el movimiento hacia los centros más poblados (Errandonea y Filgueira, 2014). Actualmente habremos de considerar también el asentamiento como destino de migrantes provenientes de otros países (España, 2016). El acceder a un espacio de suelo para vivir de forma irregular se ha sostenido, y si bien la presencia de gobiernos progresistas ha sofisticado los esquemas de protección social, aumentando su presupuesto, en una relación dual —entre la provisión social contributiva dirigida a los trabajadores formales y un componente público asistencial que abarca quienes están por fuera de esta (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013)—, los esfuerzos no han sido suficientes, ya que no se ha podido dar cuenta de forma cabal del problema de los asentamientos irregulares, al tiempo que estos perduran y crecen.

El aumento en términos generales del nivel de consumo no ha significado una interrupción de la ocupación como mecanismo para satisfacer el acceso a la vivienda (Referente del Plan de Mejora Barrial —PMB—, comunicación personal, 20 de junio de 2018). En Uruguay se accede a la vivienda a través del mercado inmobiliario, de lazos de solidaridad, de planes de vivienda estatales, del movimiento cooperativo o en quinto lugar a partir de estrategias de acción directa como es la ocupación irregular —que al mismo tiempo puede que tenga matices de las opciones anteriores, entendiéndose: terrenos o casas alquiladas en asentamientos, solares con dueños no legales que ceden, ocupaciones de organización cooperativa—.

Respecto a la pretensión de actualizar datos a la fecha, desde el PMB —coincidiendo con lo aportado en las entrevistas— se hace énfasis en un crecimiento endógeno de los asentamientos, generándose nuevos hogares a partir de las familias que ya los habitan, la generación de

asentamientos en las cercanías de los anteriores por esta misma lógica, el desplazamiento inter-asentamiento por cuestiones de seguridad y el aumento de una lógica de comercialización informal (Referente del PMB, comunicación personal, 20 de junio de 2018).

Por último, considerar que todos los asentamientos implican acción colectiva. El grado organizativo o de desarrollo variará en los casos concretos, pero existe siempre una organización social y una producción del hábitat. Sobre todo en su fundación, implica la planificación del uso del suelo, la construcción de redes eléctricas, la provisión de agua, etc. (Merklen, 1997). El habitar comprende una relación con el espacio físico que se apropia y transforma, pero al mismo tiempo una relación con el otro y con la vida cotidiana a partir de un espacio, que son atravesados por procesos identitarios y afectivos (Trinidad, 2012).

### **2.3 La ciudad planificada y la pobreza no planificada.**

Es de conocimiento público que la instalación de nuevos asentamientos es entendido por el Estado como un problema en lo que refiere a la planificación y concreción de la trama urbana. También podríamos pensarlo en sentido contrario: la serie de dificultades que les significa a las personas que se asientan —y las que lo han hecho hace muchos años ya— el no estar dentro de la planificación de la trama urbana, ser lo *no planificado* de la ciudad.

Se define lo informal como lo no integrado al sistema que se considera convencional; y muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad. Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad (Clichevsky, 2009:64).

Trinidad (2012), refiriéndose a Herzer y Pérez (1994:120) y Pérez (1995:12) planteará que:

La producción de la ciudad resulta de la interacción contradictoria y compleja de: i) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas; ii) la lógica de la ganancia —donde la ciudad es objeto y soporte de negocios iii) la lógica de la necesidad —impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran desarrollar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil— (p.32).

El crear ciudad donde no la hay supone un costo muy alto: caminería, acceso a servicios básicos como luz, agua y saneamiento, o a otro tipo de servicios como puede ser el transporte público

o centros educativos<sup>15</sup>. Esto genera reticencia a la hora de ampliar la misma para quienes ya la habitan a los márgenes, al tiempo que da lugar a la discusión de si efectivamente el extender la ciudad no refuerza ciertos procesos que se nombran como exclusión o marginación.

## 2.4 Las políticas de vivienda y su escasez.

Álvarez Rivadulla identificará como el primer caso de desalojo masivo en materia de asentamientos el sucedido en Manga en el año 2011 cuando fueron desalojadas 270 familias. Según la autora, hasta el momento la negociación había sido posible, *“por lo general, argumentando “estado de necesidad”, una figura legal que exime a quien comete un delito en el Código Penal uruguayo cuando éste puede probar que el móvil de dicho delito es una situación de necesidad extrema”* (2012:426) y con ello, fue la primera vez que el Poder Ejecutivo a través del Subsecretario de Vivienda se declara de forma pública en contra de la ocupación de tierras: *“La ocupación no es el mecanismo para exigir vivienda”* (2012:426).

Al día de la fecha existe una diversificada batería de políticas de vivienda, con poblaciones-objetivo diferenciales y también con características distintas: mientras que algunas significan créditos, otros sistemas mitigadores y otras la vivienda en su totalidad (MVOTMA, 2014). Si bien ciertos programas, como el Plan de Mejora Barrial o el Plan de Relocalizaciones, atienden a parte de la población que reside en asentamientos exclusivamente, no es posible ver hasta dónde lo hacen los demás. Es de suponer que MEVIR o los programas para la financiación de cooperativas de viviendas, en algunos casos, incluyan familias que viven en asentamientos, pero el alcance de estas políticas de vivienda aún resulta escaso. También puede que se entendiese que a partir del aumento de planes de vivienda con otra población objetivo, existiese para esta población un «efecto derrame», pero al consultarle al Referente del PMB acerca de la última investigación en la materia a publicarse este año, afirmó que no hay señales de que esto suceda (Referente del PMB, comunicación personal, 20 de junio de 2018).

En el Plan Quinquenal de viviendas del 2015-2019, se plantea la posibilidad de realizar 3570 viviendas por el PMB y 2500 relocalizaciones (MVOTMA, 2014). Si bien son números considerables y significativos para las trayectorias de las familias seleccionadas, no lo son respecto al total de la población en emergencia habitacional. En el período 2010-2014 se logró a partir de la política pública<sup>16</sup> reducir un 11% los asentamientos —habiendo unas 14.274

---

<sup>15</sup> EL MVOTMA respecto a esto afirma que *«La expansión no planificada de las ciudades genera consecuencias negativas en términos ambientales, sociales y económicos. Las nuevas necesidades y demandas de infraestructuras y servicios que conllevan implican elevados costos para toda la sociedad»* (MVOTMA, 2017)

<sup>16</sup> En suma, dado el nivel de consolidación de la irregularidad urbana en el país, no es esperable la reducción

personas menos residiendo en asentamientos— (MVOTMA, 2014).

Se necesita mucha mayor velocidad para atender la situación de los asentamientos, de lo que hemos venido trabajando hasta ahora. O sea, a un ritmo como viene trabajando el país, gobernado por distintos partidos, esta situación se eterniza en el tiempo. Es inviable. La porción entre que se va atendiendo, la existente y la que se genera, si bien hay algunos estudios que dicen que se ha mejorado o acompasado, como los programas de regularización, relocalización pudieron como inclinar la balanza y no se han desarrollado tantas ocupaciones nuevas, o tantos asentamientos nuevos porque a la interna si han crecido más endogámicamente. Imaginate que el crecimiento estuviera congelado y nosotros siguiéramos trabajando con regularizaciones, relocalizaciones...faltan tres, cuatro, cinco décadas para terminar, entonces decís ¿una sociedad se puede permitir estar cuarenta años, dos generaciones, para que la gente no viva mal, en la tierra, sin saneamiento, sin luz, se inunda, etc.? (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

Al mismo tiempo cabe considerar el problema del acceso a la vivienda como una dimensión del problema de la pobreza —que desde lo que se entiende en este trabajo es la contracara del problema de la riqueza—:

Pero lo que no estamos resolviendo, yo creo que es una cuestión más de fondo, que es la reproducción intergeneracional de la pobreza, es que con la solución habitacional se mejora la calidad de vida, pero no se sale de la pobreza por lo que el círculo perverso se repite, salvo algunas excepciones. Trasciende entonces la problemática habitacional o de precariedad habitacional. Si de hogares pobres nacen otros hogares pobres más aún en una situación de mayor vulnerabilidad y tienen como horizonte construir de manera informal, una construcción muy precaria para su vida y no cambian sus condiciones de trabajo, educación, salud, etc., la casa será el soporte para reproducir las condiciones de pobreza pero no para superarla, ese es el gran desafío, como la vivienda, que es básica, como la alimentación para el desarrollo humano y hace sinergia con otras dimensiones que lleven a un cambio más estructural. No salir de la pobreza de ingresos por las transferencias y la vivienda subsidiada, sino transformar las personas, las familias, los grupos cultural y materialmente, y se produzca un proceso de movilidad social ascendente (Técnica asesora del MVOTMA, comunicación personal, 11 de junio de 2018).

Si bien podemos suscribir a entender que el problema de la vivienda —y del acceso al suelo— no es un problema en sí mismo, que de «solucionarse» acabe por terminar de reproducirse, ya

---

«espontánea» de los asentamientos, incluso en un contexto de mejora global de los indicadores socioeconómicos. Por lo anterior, es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006 – 2011 fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos. Mientras en el período 2006 – 2011 surgen 18 nuevos asentamientos, los programas públicos (PMB y programas de las intendencias) regularizan o realojan 91 asentamientos, alcanzándose así un efecto neto positivo. (MVOTMA, 2014)

que responde a un problema estructural no resuelto (Clichevsky, 2009), no por ello pasa a ser un problema subsidiario que no pueda ser comprendido y abordado de la urgencia y la integralidad. Consecuentemente, ¿qué significa la movilidad ascendente en el capitalismo? La movilidad ascendente en el marco de problemas masivos que responden a condiciones estructurales sólo puede ser entendida como trayectorias antidesestino o en ejercicio de fuga, que puede que generen trayectorias particulares en condiciones de mayor dignidad, o que respondan a procesos coyunturales, pero difícilmente podamos hablar de cambios sostenibles o históricos en esos términos.

Donzelot (2012) hablará del pasaje de la *ciudadanía social* a la *ciudadanía urbana*, manifestándose la *urbanofilia*, entendiéndose el proceso por el cual el acceso a la ciudad pasa a ser comprendido como respuesta a todos los problemas sociales, económicos y ecológicos. Para el autor se abandona el abordaje de la *cuestión social* para sumirse en la *cuestión espacial*, lo que en el marco del neoliberalismo sucede en consonancia con el abandono de ciertas disputas sobre la estructura social o la búsqueda de derechos universales, dándole al espacio de vida en la ciudad primacía, y propiciando a partir de esta forma de atender la cuestión social, un corrimiento de cómo resolver los problemas sociales, dando lugar a lógicas de participación asistida y sistemas competitivos individualistas. Esto refiere también a lo que un Uruguay se ha llamado la *territorialización por defecto* (Baraibar, 2009)

## **2.5 El suelo como recurso en disputa.**

El suelo además de ser un recurso imprescindible para la vida, también es un recurso finito, por lo que se presenta como expresión de relaciones en conflicto, que conjugan tanto lo que refiere a una restricción estructural como, al mismo tiempo, una disputa simbólica.

«Es inviable pensar una ciudad democrática si no se da la lucha fundamental por el acceso al suelo como bien de uso y no de cambio», según González (2011:25). La ciudad se forma en torno al precio del suelo, ya que este se toma como mercancía, lo que da posibilidad de clasificar a las personas y con ello a los servicios que accede, «[...] hasta al mar y al paisaje se le pone precio, sin saber aun efectivamente a quién se lo están comprando» (González, 2011:24).

De acuerdo con Segura (2017), existe un creciente rol de las inversiones privadas como ordenador territorial que modifican el paisaje y las dinámicas urbanas. Si pensamos acerca del surgimiento de la Ley de Usurpación y la centralidad de esta en la disputa por el suelo en primacía del negocio turístico, puede que la entendamos como una herramienta que condice con la propagación de esta tendencia.

El origen de la modificación normativa, responde a exigencias planteadas desde asociaciones empresariales y de propietarios. En una entrevista a *El Espectador*, el Senador Francisco Gallinal —quien expuso el proyecto en la Cámara de Senadores— dirá:

Durante los últimos tiempos distintas asociaciones, básicamente inmobiliarias incluso propietarios, habían hecho un reclamo por una ley que protegiera sus derechos porque generalmente sucede en aquellos inmuebles que son de propietarios no residentes —que es lo que comúnmente sucede en las zonas balnearias— que durante la época del año que no es precisamente la temporada, se dan algunas ocupaciones de carácter ilegal que luego le hace imposible la ocupación a sus propios titulares o el arrendamiento (Gallinal, F., 2007, 11 de abril: *Modifican legislación sobre ocupación de fincas o terrenos*. Recuperado en: <http://www.espectador.com/politica/93011/modifican—legislacion—sobre—ocupacion—de—fincas—o—terrenos>).

La inversión privada, entonces, actúa como uno de los principales agentes en la producción de ciudad en el sentido de Segura (2017). Si nos detenemos en este punto podemos observar, por ejemplo, el vínculo que ha tenido la Intendencia de Maldonado con relación al respeto normativo en la construcción de la ciudad, dando, por un lado, numerosas concesiones a promotores privados<sup>17</sup>, evasiones constantes a la normativa del departamento, y por otro manejando de forma cada vez más exhaustiva la norma que concierne a las ocupaciones. Esta polarización en la aplicación normativa puede ser entendida a partir del concepto de extractivismo urbano, habiendo una privatización de los beneficios y una socialización de los costos de los mismos (Viale, 2017).

En el proceso investigativo se procuró entrevistar a representantes empresariales para profundizar respecto a su participación en la conformación de la nueva Ley de Usurpación. Sin embargo, la Cámara de la Construcción del Uruguay dijo no haber participado de estas instancias y la Cámara Inmobiliaria del Uruguay no estuvo dispuesta a conceder entrevista. Se ofreció el contacto directo con la Cámara de Promotores Privados pero tampoco se concretó. Podemos estimar cierto hermetismo orgánico o resistencia a que su posicionamiento sea investigado a partir de la Universidad.

Esto te lo puede responder más quien se dedique a la promoción privada. ¿Por qué? Porque el

---

<sup>17</sup> En un reciente estudio de la DINOT, se analiza como «*las excepciones a la normativa urbana vigente y las exoneraciones tributarias, representan una concesión por parte de la IDM, y por lo tanto de todos los habitantes del departamento a favor de particulares*» (García, Pérez y Terra, 2018: 3). Las concesiones que significan «*facilidades y ventajas a desarrolladores privados y propietarios del suelo, quienes se apropian 100% de sus beneficios y hacen uso exclusivo de los mismos*» que se habilitan a partir de solicitudes realizadas por promotores privados, implicando además de edificaciones, reparcelamientos, desafectación y venta de calles públicas (García et al., 2018: 3). Se renuncia así a fondos del Fondo de Gestión Territorial que entre otras finalidades apuesta la financiación de proyectos de vivienda social (García et al., 2018: 3).

promotor privado, quizás nosotros no lo vemos tanto, pero el promotor privado viene con la plata y dice, acá quiero poner un edificio y ahí es cuando empezás en esta disputa ¿qué terrenos te interesan? Bueno, pero están ocupados. Bueno, ahí él sí tiene un interés directo, personal y legítimo, los tres conceptos. Tengo un interés, quiero aplicarlo (Representante Cámara de la Construcción del Uruguay —CCU—, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

Cabe preguntarse, entonces: ¿es un derecho directo, personal y legítimo también el acceso al suelo para la vivienda?

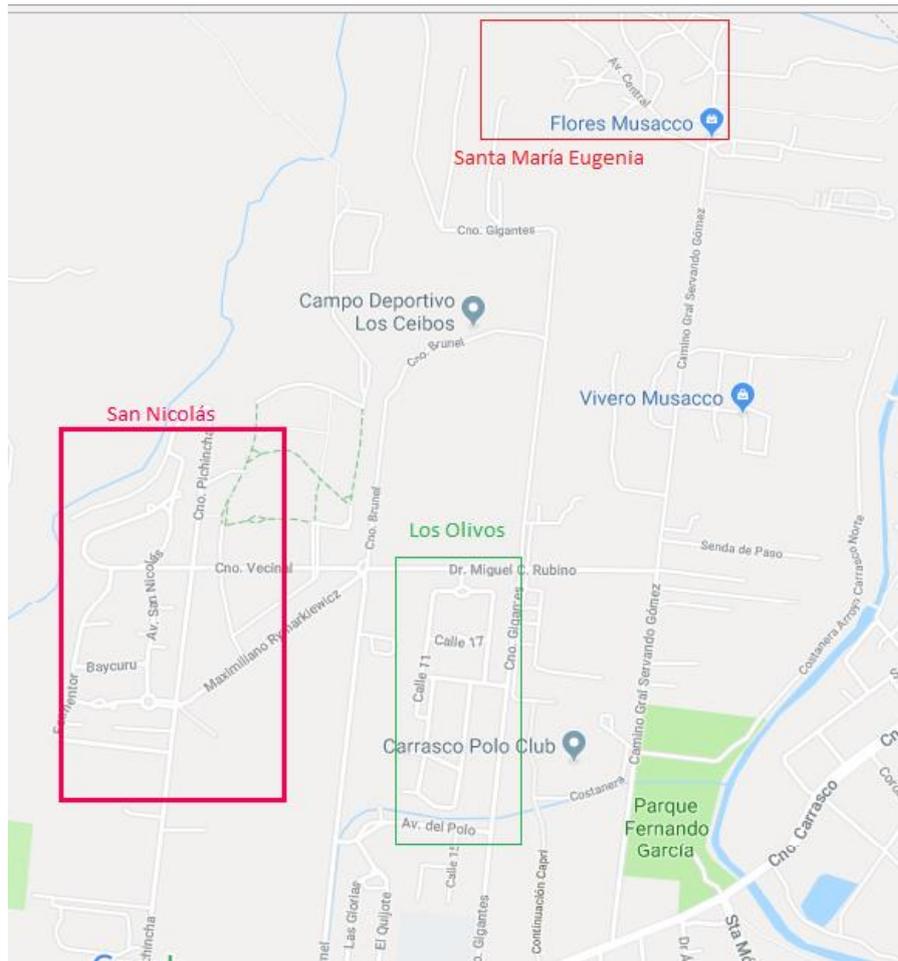
Al mismo tiempo, desde una cuestión más ontológica, podemos tomar el interesante aporte de Vegh (2011), quien, como lo hizo Marx en algún momento respecto a la mercantilización de los leños caídos en el bosque, hoy realiza un paralelismo respecto a la mercantilización y consecuente criminalización bajo la figura de usurpación de la tierra en Buenos Aires:

«¿Qué es lo que hoy se ha modificado para que la burguesía corra presurosa a plantar la bandera de la propiedad privada en el terreno híbrido de lo ocupable? Responde un diputado de la Dieta que “en su comarca, los frutos silvestres de los bosques son ya un artículo comercial y se envían en barricas a Holanda”» (1842:258). [...] He ahí en una frase sintetizando la razón de ser del proceso legislativo que determina la criminalización de lo que está sujeto a ocupación. Nada importaba la recolección de los frutos silvestres hasta tanto se descubre su potencialidad como valor de cambio, su potencialidad de mercancía. Y con ello el fin de la tolerancia burguesa: «Lo que se quiere decir es que ya hay un sitio en que las cosas han ido tan lejos como para convertir un derecho consuetudinario de los pobres en un monopolio de los ricos...La necesidad del objeto reclama el monopolio, desde el momento en que el interés de la propiedad privada ha descubierto esta posibilidad... se las arreglan para comerciar con las migajas (1842:258)». (Vegh, 2011:10-11)

Cuando quienes nada tienen buscan usar las migajas —terrenos en desuso prolongado, casas deshabitadas—, las nuevas leñas sin uso, para saciar sus necesidades básicas insatisfechas, la burguesía sale tras el derecho a la propiedad privada que le corresponde desde la usurpación originaria como se describe en «El Capital» de Marx (Vegh, 2011).

Esto se puede ejemplificar a partir del caso concreto del barrio Santa María Eugenia, asentamiento de 200 familias aproximadamente que residen al norte de Camino Carrasco, cerca del límite con el departamento de Canelones, algunas de ellas desde hace más de 30 años. Tienen un entorno particular ya que son vecinos de «barrios semi privados» (Pérez, M., 2015) como San Nicolás y Los Olivos, y espacios de ocio de élite como el Club Carrasco Polo. Santa María Eugenia está atravesando un proceso desalojo civil con promesa de realojo. Neves (2018), para el semanario Brecha, explica que el predio fue comprado por Monte Platino S.A. por una suma de 4,2 USD el metro cuadrado, que, si se considera el precio al que se vende el

«metro cuadrado de barrio privado», podrían transformarse en 380 USD<sup>18</sup> por cada uno.



Elaboración propia en base a Google Maps.

Como segundo ejemplo podemos considerar el caso del asentamiento Kennedy<sup>19</sup> en Maldonado, respecto al cual la Cámara Inmobiliaria estimó que su presencia devaluaba un 40% las propiedades linderas<sup>20</sup>. Nahoum<sup>21</sup> para este caso planteará las siguientes interrogantes:

Pero, ¿por qué razón es necesario el realojo? Los terrenos donde hoy están el Kennedy y El Placer no son anegadizos ni inundables, no están contaminados y se encuentran en zonas que poseen los

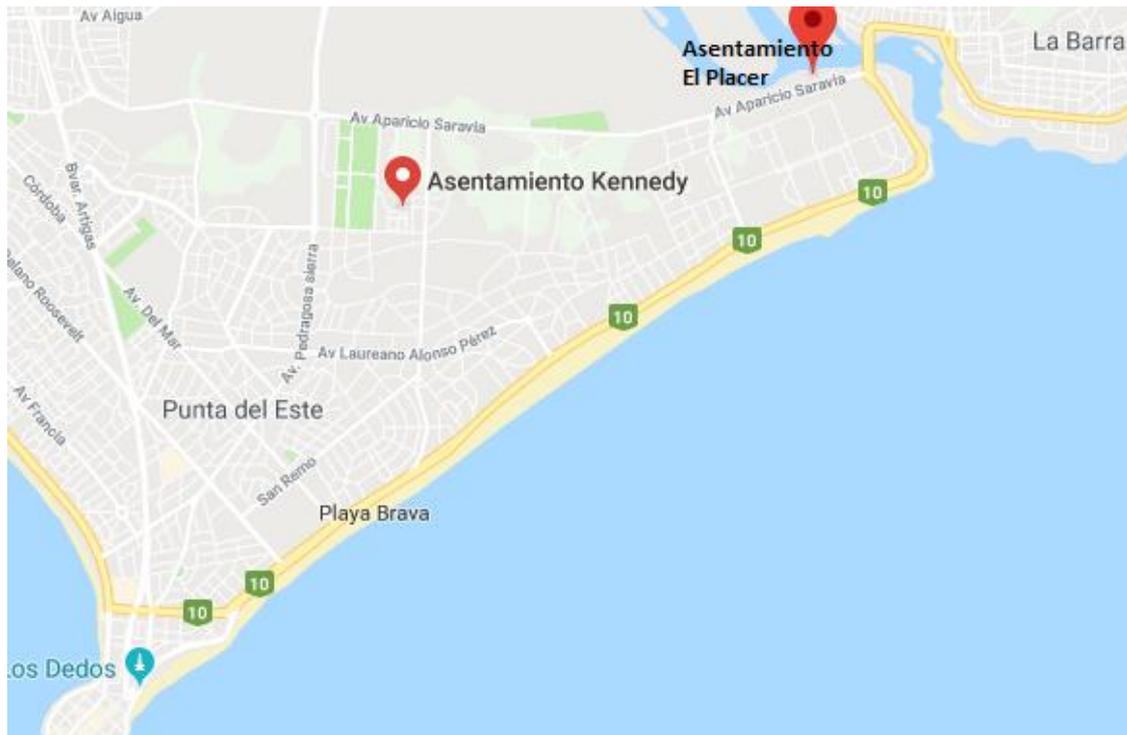
<sup>18</sup> Neves, S. (2 de febrero del 2018) Tres barrios en peligro. *Apetitos y derechos*. Brecha, p. 29—30.

<sup>19</sup> «Pueblo Obrero Presidente Kennedy» es un asentamiento que se estima alberga unas 2500 personas y que existe desde los años 60 a iniciativa de la Intendencia de Maldonado quien otorgaba tierras de forma irregular a los trabajadores que habitaban el espacio por estar construyendo la cancha de golf del Cantegril Country Club —predio lindero al asentamiento en proceso de desalojo—. La población en su mayoría provino de otros departamentos (Artigas, Rivera, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres se destacan) que fueron en busca de trabajo, además de otros pobladores locales como quienes habitaban «La Pastora», y fueron reubicados allí por el municipio para la construcción del Hotel Casino Conrad.

<sup>20</sup> Kennedy: los vecinos incómodos de Punta del Este (5 de marzo de 2017) *El País*. Qué pasa. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/que—pasa/kennedy—vecinos—incomodos—punta.html>

<sup>21</sup> Nahoum (28 de enero de 2016) Entre el derecho a la vivienda y el derecho al negocio. *Brecha*

servicios residenciales necesarios. No hay ninguna razón, entonces, que justifique buscar una solución a la precariedad y carencias de las construcciones (no todas) en otro lugar que no sea su ubicación actual. Esto, si el objetivo de la operación fuera la mejora de la calidad de vida de la población que allí habita. Pero si la verdadera finalidad es liberar terrenos que pueden tener un importante costo de mercado, para realizar inversiones inmobiliarias de alto estándar, entonces resulta evidente que lo que molesta allí es la gente: no sólo su presencia actual, sino también una posible cercanía futura (2016).



Elaboración propia en base a Google Maps.

Otro ejemplo en nuestro estudio que puede ser analizado desde el mismo ángulo, es considerar las denuncias por usurpación llevadas a cabo por los vendedores de solares del barrio privado Villa Juana<sup>22</sup> contra ocupantes de solares en Las Cumbres de Neptunia, espacio lindero que afecta el valor de cambio de su oferta.

Volviendo al análisis de Vegh, ¿podemos hablar únicamente de un proceso de usurpación originaria? Harvey (2005) propondrá una revisión del rol permanente y la persistencia de prácticas depredadoras que no se corresponden únicamente con la acumulación primitiva u originaria. Esta acumulación en curso es lo que el autor llamará «acumulación por desposesión». La mercantilización de la tierra, y la expulsión de poblaciones residentes por

---

<sup>22</sup> Neves, S (26 de marzo de 2015) Cultiva la rosa blanca. Brecha. Recuperado en: <https://brecha.com.uy/cultivo—la—rosa—blanca/>

prolongado tiempo, hacen que los derechos asumidos de forma colectiva sobre un espacio sean primados por derechos de propiedad exclusivos. Así mismo, el Estado, con su monopolio de la violencia legítima y definiciones de legalidad, adquiere un papel determinante a la hora de definir la disputa entre partes.

La especulación inmobiliaria puede ser efectuada también en la medida de que quienes invierten puedan separarse del factor tiempo. Harvey (2005) considera a este como uno de los factores fundamentales en el reajuste espacio-tiempo del sistema de acumulación por desposesión. Este desplazamiento temporal se da a partir de inversiones a largo plazo, en un sistema territorial compuesto por un excedente de trabajo y un excedente en capital —sobreabundancia de mercancía que en el momento no puede venderse o no se entiende lo suficientemente rentable—. A lo largo de las entrevistas se incluirá este factor a la hora de especular respecto a la posibilidad de venta del terreno en disputa al Estado<sup>23</sup>.

Repreguntémosnos entonces: ¿el desalojo de un asentamiento cuyos residentes están hace más de treinta años no es acaso un ejemplo fáctico de acumulación por desposesión?

Sin entrar en la discusión acerca de si el término es exportable a los procesos de Nuestra América, también podemos interpretar parte de estos procesos de desplazamiento forzado de población como lo que se ha entendido como «gentrificación», fenómeno por el cual la población originaria de una zona es sustituida por otra de más ingresos, siendo desplazada a lugares más alejados y de menor calidad urbana. Que el territorio de El Placer<sup>24</sup> sea priorizado como espacio para la construcción de paseos gastronómicos y boliches nocturnos «alejados de la zona residencial» es un ejemplo que da cuenta de ello.

Por otra parte, Abramo (2012), en el estudio de las metrópolis latinoamericanas, hablará de estructuras residenciales fragmentadas en términos socioeconómicos, lo que promueve una estructura espacial fraccionada en términos socioespaciales. Referenciando a Bourdieu (1994), hablará de un mecanismo de distinción jerarquizada, que reitera espacialmente las divisiones de clase y estratificaciones socioeconómicas: «Así, la segmentación de la oferta, promovida por los capitales, y la búsqueda de fragmentación (distinción espacial) de la demanda se articulan funcionalmente y definen una forma de actuación de los capitales inmobiliarios en las grandes metrópolis latinoamericanas» (Abramo, 2012:58).

Podemos ver un corrimiento forzado de sectores de la población en detrimento de otros, con

---

<sup>23</sup> En una de las entrevistas se dice que se entiende pertinente no divulgar los casos de compra por parte del Estado para la regularización para no afianzar el mecanismo.

<sup>24</sup>Asentamiento que se ubicaba entre el arroyo Maldonado y Aparicio Saravia, a pocos metros de los puentes ondulantes. Fueron desalojados, y 167 familias realojadas, para la construcción de un paseo gastronómico y centros nocturnos alejados de los barrios residenciales —<https://www.elpais.com.uy/informacion/demolicion-topadoras-ponen-asentamiento-placer.html>—

un amparo diferencial de la legalidad. Si bien no nos encontramos con la disgregación porcentual actualizada<sup>25</sup>, el mapa de Montevideo puede considerarse como material ilustrativo al respecto. Estamos ante posibles ejemplos de lo que la academia ha estudiado como segmentación residencial y segregación espacial (Terra, 2015).



En azul se marcan los asentamientos. Mapa dinámico elaborado por el PMB (2018) teniendo como soporte Google Maps.

## 2.6 El suelo: posibles respuestas en el marco del Estado.

A partir de las entrevistas se buscó indagar en un marco de perspectivas —o posibles escenarios instituyentes de acción— en base a las «herramientas» disponibles.

Para tal tópico es nombrada la Cartera de Tierras<sup>26</sup>, a la cual podemos asumir como un recurso importante en lo que refiere al valor de uso de la tierra, que ha propiciado la ejecución de numerosas cooperativas de viviendas, planes de relocalización y demás. En este momento no todos los departamentos cuentan con ello, y si bien su implementación es parte de la agenda

<sup>25</sup> En 1999 94% de los residentes en asentamientos se ubicaban en la periferia (Lombardi, 1999).

<sup>26</sup> Y creo que otro tema que también incluye más a las intendencias es todo el tema de la Cartera de Tierras. Creo que hay una perspectiva que hay que en algún momento encuadrar, que es para qué queremos las tierras o para usar en qué en una ciudad como Montevideo. Y ahí hay una batalla muy clara contra una especulación, muy fuerte con respecto al uso de la tierra que no solamente se está comiendo toda la parte rural, sino que también está generando especulaciones en la zona urbana que no permite que se desarrolle infraestructura para sectores que no los tiene. (Técnico Área Social Plan Juntos, Ex Coordinador del MIDES, comunicación personal, 15 de junio de 2018)

del MVOTMA<sup>27</sup>, aún está en desarrollo. Respecto a la capacidad del recurso, dado el volumen del problema, el mismo es insuficiente, más allá de que la cartera tiene una condición dinámica con los predios que se suman —compra, licitaciones, expropiaciones, predios cedidos de otros organismos—.

Si vos me decís hoy la Intendencia tiene la tierra para realojar a los 300 asentamientos que hay en Montevideo todavía sin intervención, ponele que hay que realojar 100, ¿tiene tierra para realojar? No, obvio que no. Lo que no quiere decir que no tengas un instrumento que pueda generar tierra para poder realizar ese proceso relocalización. (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

La expropiación, como asignación directa a un asentamiento, no es una herramienta común, pero las Intendencias tienen la potestad de utilizarla si lo consideran pertinente, y se la ha utilizado en casos de asentamiento judicializados como respuesta en este mismo año <sup>28</sup>.

También refirieron a la ya nombrada prescripción adquisitiva quinquenal. Si bien está en vigencia desde el 2008 la prescripción adquisitiva abreviada va a ser puesta en práctica por primera vez este año a partir del caso del barrio Las Cavas que fue un caso electo dentro de la Clínica del Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho. A partir de la entrevista a la asesora del MVOTMA los litigios prescriptivos fueron remarcados como un recurso a promocionar y viabilizar.

Nuestro planteo básicamente es asesorar a la gente, pero ahí lo que falta es alguien que patrocine, un abogado que la gente tenga y haga el trámite de prescripción adquisitiva. Porque hay asentamientos que reúnen las condiciones, el propietario está totalmente fuera, no se lo puede ubicar y la gente si cumple con determinados requisitos puede hacer la prescripción quinquenal, que no hay ningún caso aún, pero sí algunos iniciados. O, si no, la prescripción treintenar que es la vieja. Pero la contradicción está en que la gente que ocupa predios, que vive en un asentamiento consolidado en tierra privada, no sabe que tiene estos derechos [...]. Es un derecho que se otorga a los pobres, pero si no se informa e implementa no existe, porque la gente a la que va dirigida no sabe o no puede acceder (Técnica asesora del MVOTMA, comunicación personal, 11 de junio de 2018).

Otro punto que es nombrado en las entrevistas refiere a los tipos de propiedad, considerando

---

<sup>27</sup> De forma simultánea a partir del 2005 existe con un formato similar la Cartera de Inmuebles de Viviendas de Interés Social del MVOTMA a nivel nacional (Mendive, 2013).

<sup>28</sup> En este periodo se va a expropiar dos asentamientos chiquitos que ahora te comparto información. Que ha tomado esa medida en la situación extrema. Cuando vimos que del punto de vistas legal no había más nada que hacer y la gente iba a ser lanzada a la calle y claramente no tenía a donde ir, en convenio con la Intendencia se decidió la expropiación que es una medida absolutamente excepcional. Lo que pienso que debería hacerse es buscar alternativas por otro camino. (Técnica asesora del MVOTMA, comunicación personal, 11 de junio de 2018).

conquistas particulares del Uruguay como es la propuesta de propiedad colectiva planteada desde el movimiento cooperativo por FUCVAM<sup>29</sup>.

Por otra parte, desde la Intendencia de Montevideo se está trabajando en un proyecto piloto llamado «Fincas Abandonadas», que aborda veinticinco inmuebles que fueron abandonados por sus propietarios y están en proceso a incorporarse en la Cartera de Tierras de Montevideo. Al no estar cumpliendo con sus deberes como propietarios la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, habilita a compensar las deudas con procesos expropiatorios, por lo que el inmueble agregado no insume inversión<sup>30</sup> (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

## 2.7 El acceso al suelo y a la vivienda a partir de ponderación de derechos.

Partamos de que «la existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización de la misma» (Clichevsky, 2009:68). Sin embargo, una lectura lineal del derecho podría atenerse a la siguiente respuesta respecto a los cambios cualitativos que ha significado la ley:

Desde el punto de vista conceptual, [...] lo que te digo como asesor jurídico [es que] el hecho de la ocupación o la usurpación es un delito, está tipificado. Creo que de esta forma también se genera un equilibrio, al permitir la denuncia de parte, sobre todo teniendo en cuenta el objeto de la ocupación o de la usurpación. Si vos lees el Artículo [Nº 354 del Código Penal] dice «con fines de apoderamiento o ilícito aprovechamiento». [Si alguien] se quiere aprovechar de algo ilícitamente, todos deberíamos estar de acuerdo en que penarlo es la solución. Yo creo que sí, que hay una mejora en el artículo, al existir un agravante también, viste de lo que vos me comentabas recién, es bastante particular —lee el agravante—. ¿Por qué? Porque el objeto del aprovechamiento es

---

<sup>29</sup> Y en realidad hay otros países que privilegian otra función de la propiedad, del suelo que la individual, y le dan un valor mucho más social a la propiedad y yo creo que es parte de la discusión, es un poco como profunda y permanente. No es una discusión que esté en agenda pero que hay que tratar de ir la trayendo siempre en relación, si hablamos del derecho a la ciudad o el derecho a la vivienda como derecho, la propiedad privada no puede estar por encima de esos derechos o derechos sociales que de alguna manera quedan en un segundo orden frente al derecho de propiedad, ni que hablar yo estoy totalmente a fin de que la función de la propiedad tiene que ser en función de que sea subsidiaria de otros derechos [...]. (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018)

Bueno, yo creo que políticas sociales respecto a la vivienda son urgentes, y de alguna manera desmitificar la propiedad como valor supremo. Y respetar, porque ese ha sido otro debe en políticas de viviendas, respetar el deseo de la gente. El vínculo de la gente con el territorio es un elemento que ha sido bastante ignorado. (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018)

<sup>30</sup> «[...] pongamos arriba de la mesa en cuestión la propiedad privada, lo propietarios tienen también deberes y responsabilidades que no cumplen, del punto de vista tributario, pero del punto de vista de mantenimiento de la finca, del perjuicio que genera esa finca a la ciudad, es una ciudad que ya está construida que tiene los servicios, etc. y no está funcionando ese valor social que tiene ese suelo» (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

más evidente. Entonces, yo creo que en ese sentido sí existe una valoración positiva de lo que es el cambio del Código Penal. (Representante CCU, comunicación personal, 18 de mayo de 2018)

Existe en este planteo una equiparación de la igualdad *formal* con la igualdad *real*, como si ambos actores fuesen propietarios de bienes inmuebles y estuviesen en condiciones similares. En términos de Bourdieu (2001), la reivindicación de la autonomía absoluta del pensamiento y de la acción jurídicas se afirma en la constitución en teoría de un modo de pensamiento eximido de su componente social, que encuentra su fundamento en sí mismo al intentar construir un cuerpo de doctrinas y de reglas totalmente independiente de sujeciones y presiones sociales, haciendo a un lado las relaciones de fuerza existentes y los intereses a los que se responde. Zaffaroni (2009), hablará de la perversidad de los discursos jurídico-penales socialmente falsos: «se tuerce y retuerce, alucinando un ejercicio de poder que oculta o perturba la percepción del verdadero ejercicio de poder» (p.23).

Continuaremos entonces con la discusión acerca del cumplimiento de la ley. Pasemos a la ponderación de derechos: ¿cómo considerar el derecho a la propiedad privada respecto al derecho a la vivienda?<sup>31</sup>. El docente de la Facultad de Derecho, en referencia a lo significativo o no de los cambios en la nueva ley, planteará:

[...] considero significativo[s] los cambios en la ley de Usurpación: ahí uniría dos cosas, que son el delito de Usurpación, la tipificación a partir del 2007 y también lo que significa la Ley de Faltas con respecto al uso de los espacios públicos, porque me parece que van de la mano en el sentido de la criminalización de la pobreza y de la ausencia de viviendas. El Estado, ante el incumplimiento de su deber, del artículo 45 de la Constitución de garantizar una vivienda decorosa para los ciudadanos, reacciona de la manera más paradójica que es criminalizar a quien toma cualquier medida que signifique construir una vivienda por sus propios medios. Ya sea convirtiéndolo en un delito si ocupa un bien o calificándolo como una falta si ocupa un espacio público. Por lo cual, [para] el que es pobre y no tiene vivienda, cualquier cosa que haga va a estar mal. O sea que me parece un cambio significativo, pero un retroceso absoluto. Un empeoramiento de la normativa en cuanto a derechos humanos, en el entendido de que el derecho a la vivienda ya no se discute más. Es un derecho humano. (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018).

El abogado de casos entrevistado en cuanto a la relación ponderativa y la acción de la

---

<sup>31</sup> Es pertinente también hacer la salvedad de que el hecho de que se desarrolle una ocupación tampoco efectiviza el derecho a la vivienda o el gozar de un espacio digno para vivir. Respecto a la vivienda, es un derecho declarado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica [...]*»; y en el artículo 45° de la Constitución de la República (2004): «*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*»

jurisprudencia, por otra parte agregará:

[...]el derecho a la vivienda está por encima del derecho de propiedad. El derecho de propiedad está limitado por el derecho de interés social de la tierra, pero eso si bien es letra legal no es letra en la vida cotidiana, y los juzgados no lo han interpretado o no lo han querido aplicar (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

Estamos ante una conjunción de distintos escenarios de la legalidad que se dan en paralelo, y ante situaciones concretas se pueden evidenciar contradicciones o «derechos en disputa» donde tanto la norma como la jurisprudencia habrán de responder. Lo que sí está claro es que, normativamente, las dos situaciones que responden a las últimas circunstancias en torno a tener un lugar para existir son factibles de ser penalizadas: pernoctar en la calle y ocupar tierra para vivir.

Al mismo tiempo, en cuanto al suelo, ¿por qué existen recursos legales que no se aplican? ¿Cómo entender que el proyecto de fincas abandonadas como un plan piloto o que aún no ha habido ninguna prescripción adquisitiva quinquenal si la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible tiene diez años de aprobada? ¿Por qué el Kennedy, que comienza en los 60', o el Santa María Eugenia, con más de 40 años, no iniciaron el ejercicio de prescripción treintenaria? ¿Por qué El Placer no inició la prescripción quinquenal? ¿Por qué en el caso de La Quinta se primó la permanencia de un terreno utilizado para desechos irregulares de una fábrica antes que el hogar de más de cuarenta familias organizadas<sup>32</sup>?

---

<sup>32</sup> En el caso de La Quinta la población fue desalojada del terreno en términos penales, predio que previo a la ocupación llevaba más de una veintena de años sin utilizar, hoy nuevamente está vacío, siendo depósito de desechos de forma irregular de la fábrica Vicry S.A. a la cual pertenece (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

## Capítulo 3. El Estado Penal en el posible Estado de Derecho. La Cuestión Social y la Cuestión Criminal.

### 3.1 La sociedad punitiva y su Estado penal.

El crecimiento del Estado Penal en el Uruguay viene de la mano del crecimiento de las manifestaciones punitivas y la exigencia de castigo, por parte de la sociedad, a cierto sector de la población —«hegemonía conservadora» en términos de Paternain (2012)—. Se ejercitan ecuaciones entre condiciones de vida y delincuencia, igualándose así las personas y los barrios al ser delictivo (Wacquant, 2010). Existe a su vez toda una construcción simbólico-material a partir de los medios de comunicación y los recursos institucionales —de control y asistencia—, que refuerzan estos procesos, ya sea a partir de la identificación de las llamadas zonas rojas, los contextos críticos, que generan educación diferencial para pobres —más que como derecho como servicio social— (Bordoli y Martinis, 2010), o las llamadas zonas calientes<sup>33</sup> del Ministerio del Interior, que se traducen en una fuerte presencia policial y patrullaje constante<sup>34</sup>. Tomamos estos como ejemplos que dan lugar a una superposición de acciones focalizadas de control y asistencia, que en simultáneo etiquetan y objetivizan subjetividades.

Ustedes pueden preguntarse por qué esto puede marcar una diferencia, qué otra cosa puede pasar: ya son pobres, renegados, desposeídos. Sin embargo, existe una gran diferencia, porque cuando un área ha sido muy estigmatizada, las personas no se identifican con ella, no se sienten ligadas con otros, quieren evitar el estigma y se lo pasan unos a otros. Este fenómeno crea distancia social entre los residentes, crea desconfianza social y socava la posibilidad de la solidaridad, así como la posibilidad de acción colectiva e incluso la capacidad de protestar políticamente (Wacquant, 2010)

El rasgo más característico del Uruguay punitivo responde al ascenso de la población carcelaria.<sup>35</sup> Juanche y Di Palma (2014) citando a Garcé (s.f) afirman que en los últimos cincuenta años la población del país creció un 20%, mientras que la carcelaria lo hizo un 700%

---

<sup>33</sup> La importancia de las zonas calientes del crimen (s/f) Ministerio del Interior. Recuperado en: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78—noticias/ultimas—noticias/1548—la—importancia—de—las—zonas—calientes—del—crimen>

<sup>34</sup> Las zonas calientes son las formas de delimitar el espacio de acción del Programa de Alta Dedicación Operativa — PADO— construidas por georreferenciación de la actividad delictiva de visibilidad pública y bajo porte —ej. hurtos, rapiñas—.

<sup>35</sup> Si bien los datos son actuales ya que responden al 2017, es probable que exista una modificación con tendencia a la baja a partir del Nuevo Código de Proceso Penal, no alterando de todas formas lo planteado en términos relativos.

(Di Palma, Juanche, 2014). En 1999 había unos 4.000 presos, mientras que en diciembre 2017 eran 10.241 (Petit, 2017). En 2017 en Uruguay había 321 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, teniendo mayor población carcelaria que países como Perú (267 —cada 100.000—), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (180) o Argentina (167), y estando en el lugar 28 del ranking mundial —entre 222 países— (Petit, 2017).

Badaró Mattos agrega que habremos de pensar estos sucesos a la luz del capitalismo contemporáneo y sus exacerbados procesos de expropiación, precarización y superpoblación. Al respecto se detendrá en que:

[...]el enorme contingente de sectores fragmentados y precarizados de la clase trabajadora, que no puede ser disciplinado por los métodos tradicionales del capital en los locales de trabajo, porque no se concentran en las grandes fábricas, y cuya situación de vida puede generar conflictos explosivos, precisa ser controlado en los lugares en donde se concentra: las periferias y asentamientos de las grandes ciudades. (Baradó Mattos, 2014:5)

También cabe considerar que quien «opta» por vivir en un asentamiento y atravesar un proceso judicializador, probablemente provenga de un lugar de residencia que no le significa un mejor modo de vida. Su campo de «opciones» es bastante restringido. El mercado del suelo se constituye en función de un bien ofertado, teniendo distintas demandas según el bien concreto en cuestión. Las diferencias en la capacidad de hacerse de la propiedad o el usufructo de tal bien responderán a la capacidad de pago de cada grupo, generándose diferencias respecto al tamaño de los lotes, los servicios de infraestructura, localización y condiciones ambientales (Clichevsky, 1990) (Trinidad, 2012). A esto podemos agregar también las condiciones legales de hacerse del mismo.

Es recurrente en las entrevistas nombrar que hay quienes ocupan por necesidad y quienes lo hacen por oportunismo o especulación, o referencias a «los vulnerables» y «los avivados». Parte de la construcción de hegemonía punitiva ha sido la división entre merecedores y no merecedores, entre pobres civilizados y detractores de las normas. Juanche y Di Palma (2014) hablarán en este sentido de la sociedad virtuosa y la sociedad criminal, remarcándose una fractura entre los sujetos y sus destinos, quiénes son sujeto de derecho y quiénes de criminalización.

La recurrencia de tratos estereotipados que oscilan entre la romantización de la pobreza, acciones en torno a la caridad y la filantropía, la asimilación de la desigualdad como un proceso racional —producto de diferencias de talentos o habilidades en términos meritocráticos—, la psicologización de la pobreza —como procesos de posible superación y liberación mental—, la asimilación de cierta población a partir de imágenes de series o reality shows que teatralizan,

patologizan y demonizan a quienes viven en situación de pobreza, son algunos de los factores que podemos considerar a la hora de reflexionar acerca de esta disrupción.

Wacquant (2010) explica cómo la expresión penal nunca antes ha estado tan desarrollada ni se ha manifestado como forma de sostener el proyecto político, equiparando la autoridad pública y pudiendo así permitir el avance del neoliberalismo. Esa hegemonía, denuncia el autor, hace que la estrategia de la penalización de la pobreza funcione como una técnica para la invisibilización de los problemas sociales que el Estado «ya no puede o ya no quiere tratar desde sus causas, y la cárcel actúa como un contenedor judicial donde se arrojan los desechos humanos de la sociedad de mercado» (p.25).

### **3.2 La encrucijada para el posible Estado de derecho.**

El Estado en materia social también ha tenido su afianzamiento en los últimos años, creciendo el presupuesto destinado a este, como también multiplicándose y sofisticándose la cantidad de políticas y áreas atendidas. Este proceso se ha dado de forma estratificada, afirmándose en el componente provisión social contributivo dirigido al conjunto de los trabajadores formales y el componente público asistencial que cubre la población restante (Antía et al., 2013).

Ante la problemática en que nos concentramos aquí se evidencia una contradicción, o quizás simplemente una síntesis, del complejo proceder de los Estados modernos: la misma población habitante de asentamientos irregulares puede que sea beneficiaria de un plan de viviendas, o que sea penalizada por ocupar la tierra, o ambas cosas en algunos casos —como sucedió recientemente con parte de los ocupantes del Parque Guaraní— primero siendo penalizada<sup>36</sup> y luego siendo atendida de manera reactiva por el brazo asistencial del Estado<sup>37 38</sup>.

Al respecto, Wacquant (2010) hará referencia a la centralidad del Estado Penal como constitutivo del Estado Neoliberal, proponiendo el estudio aunado de la asistencia social y el despliegue judicial como artefacto disciplinador de los más pobres de la clase trabajadora, procurando romper los binomios crimen-castigo, políticas penales -asistenciales y los enfoques materiales y simbólicos para el estudio del tema en cuestión. El autor analiza también que quienes son encarcelados y quienes reciben la asistencia focalizada habitan los mismos hogares y barrios, evidenciando además los criterios selectivos etnicistas y clasistas.

---

<sup>36</sup> Crónica de un desalojo: a la calle o procesados (24 de agosto de 2016) El Observador. Recuperado en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cronica-de-un-desalojo-a-la-calle-o-procesados-2016824500>

<sup>37</sup> Contenedor, dulce hogar de realojo (11 de setiembre de 2016) Diario El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/contenedor-dulce-hogar-realojo.html>

<sup>38</sup> Datos confirmados en entrevistas (Técnico Área Social Plan Juntos, Ex Coordinador del MIDES, comunicación personal, 15 de junio de 2018) (Representante Municipio F, comunicación personal, 25 de mayo de 2018).

Es interesante tomar como antecedentes los trabajos de Leticia Pérez (2016) y Laura Vecinday (2013, 2017) al respecto, en los que se estudia el accionar punitivo a partir de las propias políticas sociales. Acerca de la población beneficiaria, Vecinday dirá que: «[...] su condición de asistidos justifica la sospecha y la correspondiente vigilancia y control de sus comportamientos» (2013:380), habiendo una relación de subordinación, dependencia-obediencia, con prácticas conductistas moralistas.

El Ministerio del Interior adquiere protagonismo en la intervención socio-asistencial (Pérez, L, 2017), por tanto proponemos que el abordaje de los ocupantes de tierras a partir de del cuerpo operativo de dicho ministerio, no ha de entenderse como una respuesta aislada del gobierno.

Debemos considerar también que la criminalización de la pobreza no es asunto exclusivo de esta ley o proceder, sino que se suscribe a distintas normativas —y sus correspondientes ejercicios— que se han venido desarrollando, de forma combinada entre políticas departamentales —por ejemplo la limitación de circulación de carros de recicladores en la ciudad y la incautación de caballos o las restricciones y «confiscaciones» a vendedores de la vía pública—, y nacionales, como la Ley de Faltas, conservación y cuidado de los espacios públicos<sup>39</sup> —la que sanciona la mendicidad o el pernoctar en las calles—, el desarrollo premeditado de megaoperativos, o el desarrollo curricular del Programa de Alta Dedicación Operativa —PADO<sup>40</sup>—del Ministerio del Interior. También, desde la óptica de las políticas públicas podríamos cuestionar el fichaje de los más pobres, sus trayectorias y vinculaciones con el Estado a partir de los sistemas de georreferenciación y sistematización —SIAS, SMART, SGSP<sup>41</sup>—que se traducen en políticas focalizadas, tanto sociales como de seguridad (Pérez L, 2016).

### **3.3 Desalojos.**

En Uruguay, por lo visto, el desalojo no ha sido un tema en el que la academia o los informes estatales hayan querido hacer foco. No existe una sistematización por parte del Poder Judicial, así como tampoco del Ministerio del Interior, ni del MVOTMA.

Ante esto remarcamos el acercamiento a dicha problemática —al menos—desde una enumeración de los casos judicializados nombrados en el período que nos concierne en la

---

<sup>39</sup> Ley N°19120

<sup>40</sup> Creación: Art 151 de la ley 19.355. Reglamento: art. 047/16

<sup>41</sup> Sistema de Información Integrada del Área Social (MIDES), Sistema de monitoreo y administración de resolución de trámites (MIDES), Sistema de Gestión de la Seguridad Pública (Ministerio del interior).

prensa:

en Maldonado: Asentamiento 9, Los Eucaliptos, Punta Negra, Kennedy, La Capuera, El Placer;  
en Montevideo: La Quinta, Parque Guaraní, Los Bulevares, Las Cavas, Santa María Eugenia,  
Don Márquez;

en Canelones: Remanso de Neptunia, Tropa Vieja, Pinamar Norte, Marindia, El Fortín;

en Rocha: La Paloma Grande, Punta Rubia, Santa Isabel;

todos denunciados y judicializados, pero con distintos procedimientos en lo que refiere a lo penal o civil, a la presencia o ausencia de auxilio del Estado, a si son casos consumados o no aun. Excepto en Montevideo, los casos que han tenido trascendencia pública se encuentran en su totalidad en a la zona balnearia.

Procurando en los expedientes judiciales nos encontramos por ejemplo con el caso de Camino Repetto —Atahualpa y Zitarrosa—, con dos procesados en el Municipio F, el cual no fue considerado por la prensa<sup>42</sup>. Campo Galusso se encuentra en proceso judicial y no hay noticias de prensa al respecto. En esta misma línea, el Municipio A hace una estimación de cuatro o cinco ocupaciones denunciadas al año, y se nombran casos no registrados en la prensa como el de Puntas de Sayago. O que en una noticia se hable de la saturación de la justicia por la nueva ley en Rivera, cuando sin embargo no hay referencia a los casos<sup>43</sup>. Entendemos entonces que ni la judicialización, ni la resolución penal son características suficientes para que un caso de usurpación judicializada tome visibilidad pública, sino que dependerá de la organización de vecinos a desalojar, o de lo controversial del suelo en disputa.

El ex Coordinador del MIDES, al ser consultado por las características comunes que ha observado en los asentamientos que atraviesan estos procesos de desalojo, refiere primeramente a la exigencia de soluciones inmediatas ante problemáticas ya conocidas por la urgencia suscitada por los tiempos legales, en segundo lugar, a lógicas oportunistas y de clientelismo político que se desarrollan en estos procesos y, en tercer lugar, a procesos de fortalecimiento colectivo organizacional a la interna de los asentamientos<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Dato obtenido a partir de expediente penal. Juzgado letrado en lo penal 22° turno.

<sup>43</sup> Fiscal de Corte mejorará la operativa para ayudar a la IDM a lidiar con la ocupación de terrenos (6 de febrero de 2018) Diario Correo Punta del Este. Recuperado de: <http://correopuntadeleste.com/?p=13616>

<sup>44</sup>Yo creo que como más en general, lo común es por un lado la fragilidad en la que todos nos damos cuenta que se encuentran estas familias, me refiero a las instituciones y a las propias familias. La fragilidad que hay para poder mantener algo que está garantizado en la constitución. Digo que es algo común por qué nos pasó que venimos trabajando otras cosas con estas familias y no aparecía la problemática —de la propiedad del suelo—. [...] Otra característica tiene que ver con el impulso de la organización. Estos episodios generaron la necesidad de organizarse y estrechar esos vínculos más comunitarios, que terminaban después trabajando en favor de otro tipo de problemáticas y no solamente lo habitacional. Creo que va más por ese sentido los espacios comunes. Después que también como se dan intervenciones singulares de otros actores, capaz más también políticos partidarios en ese tipo de actividades, que en todas esas versiones intentan sacarle el rédito, que intentan agitar, sacar alguna bandera. Son como cosas que sucedieron en todas. (Técnico Área Social Plan Juntos, Ex Coordinador del MIDES, comunicación personal, 15 de junio de 2018)

### 3.4 Último ratio y el papel de la policía en tres actos.

Otra dimensión más del asunto refiere al trato como delincuentes. El abogado de casos entrevistado al respecto afirmaba:

La policía está presuntamente para combatir la delincuencia, y acá habría que debatir si quien ocupa es un delincuente o no. Porque si concluimos que no [...] las personas podrían estar siendo tratadas de una determinada manera que no es ajustada al derecho (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

Es de público conocimiento lo que se entiende como «normal» en materia de detenciones en comisarías —con violencia exacerbada muchas veces (Engler, 2014) (Mosteiro et al., 2016)—. Invasiones de privacidad, obligatoriedad de presentarse a declarar, incertidumbre sobre el destino penal, desconocimiento de derechos, significan de por sí, más allá de la condena, procesos de violencia institucional para con los asentados. Sandoval Huertas referirá a la cifra negra de la penalidad (1994:98) comprendiendo aquí las detenciones preventivas, las condiciones de ejecución de las mismas, presiones o coacciones a interrogatorios, etc.

A partir de la reconstrucción realizada en este proceso de trabajo, queremos referirnos al papel de la policía en los casos de usurpación. Su participación se divide en tres momentos del proceso de judicialización penal. En primera instancia, con la recepción de la denuncia, está el trabajo de identificación de quienes están en infracción – lo denunciado es el predio—. En segundo lugar, pasan a ser el cuerpo informante de los Jueces y Fiscales, para por último, en el caso que el proceso disuasorio no haya sido suficiente o quienes ocupan continúen allí por distintos motivos, actuarán como cuerpo ejecutor del desalojo. Por lo investigado se han dado siempre procesos de desalojo «pacífico», donde los implicados colaboraron, pero de no ser así cabe preguntarse cómo actuarían ante la resistencia de decenas de familias.

Al ser consultado al respecto de la policía y su capacidad de actuación, el docente de la Facultad de Derecho ejemplificaba con lo sucedido en el Complejo Verdisol —hoy nuevamente en litigio civil por desalojo— en el año 1989:

[...] la dimensión del problema, en estos asuntos sociales o derechos sociales, siempre es a tener en cuenta [...]. En el caso de Verdisol [...], si hoy se siguiera adelante con un juicio de usurpación contra las seis mil personas que viven en el Complejo, yo digo ¿cómo vamos a procesar a esas seis mil personas? La prueba está que en el año 89, cuando se quiso hacer la denuncia por el delito de usurpación, y se quiso desalojar a esa gente a través del proceso penal de usurpación, el ministro del Interior de ese entonces, Marchesano, dio la orden de que no se cumpliera con la orden judicial porque era un problema social procesar a seis mil personas. Meterse en ese baile y llevarlas.

Primero el jefe de policía les dijo que no estaba en condiciones de hacerlo. O sea que no podía llevarse seis mil personas presas (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018).

Continuando con la última cita pasamos a pensar nuestro problema-objeto desde uno de los principios del Derecho penal: el de ser el *último ratio* —entiéndase como el último recurso legal a utilizar—. El abogado de casos entrevistado al respecto en la entrevista acerca de las consecuencias de la modificación dirá que:

El Derecho penal pierde su calidad de último ratio, es decir, en el orden jurídico está organizado de tal manera que dice que la [vía] del derecho penal se utilizará en última instancia cuando se hayan agotado todas las anteriores. Pareciera que acá van a coexistir la justicia civil y la justicia penal, lo cual de alguna manera va a generar un entorpecimiento en [los asuntos] penales. Lo ha manifestado el Juzgado de Atlántida, diciendo «nosotros tenemos que estar resolviendo otros asuntos y no estos». Una acumulación de expedientes inmensa, por la cantidad de personas y porque todos los días aparece. El juez penal tiene que dividirse entre un homicidio, de un delito contra la vida o la integridad física, y dar la misma relevancia que a la ocupación de un inmueble que estaba vacío abandonado, [del] que no está claro [quién es su propietario]» (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

Según el siguiente artículo periodístico<sup>45</sup>, también los departamentos de Maldonado y Rivera se hallarían con problemas de desborde de capacidad de actuación y en búsqueda de estrategias, dada la masividad de denuncias.

Respecto a la capacidad de abordaje el Juez entrevistado dirá:

[...] Nosotros estamos al borde del colapso, y estamos en una situación de que en un juzgado se han concentrado dos juzgados y casi tres cuartos, y estamos con una capacidad de trabajo libre muy escasa. Si a todo el mundo se le ocurre hacer denuncia, o tener legitimación, o hacer acciones por ocupaciones por usurpación, se desbordaría el sistema. A parte de que socialmente se desbordaría también, no me parece que sea lo adecuado (Juez Letrado en lo Penal, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

Tomamos como ejemplo el asentamiento Los Eucaliptos en Maldonado, el cual estaba formado por más de 1500 familias según datos de prensa, para plantear algunas interrogantes. Allí recibieron denuncia de tipo penal más de 400 personas, las cuales fueron aunadas en un solo expediente<sup>46</sup>. ¿Cómo considerar la capacidad del Poder Judicial para poder llevar una

---

<sup>45</sup>Fiscal de Corte mejorará la operativa para ayudar a la IDM a lidiar con la ocupación de terrenos (6 de febrero de 2018) Diario Correo Punta del Este. Recuperado de: <http://correopuntadeleste.com/?p=13616>

<sup>46</sup>Asentamiento: hay más de 400 denuncias presentadas ante la justicia penal (17 de noviembre de 2015) Diario Correo Punta del Este. Recuperado de: <http://correopuntadeleste.com/?p=6534>

investigación fidedigna en tales casos? ¿Cómo considerar 400 personas declarando y planteando elementos para su defensa?

### **3.5 Antecedentes, agravantes y experiencia judicializadora.**

El derecho penal es de carácter selectivo. Por ende, ante una misma situación de infracción puede que se den distintos resultados. Por una parte las características evidentes de la comisión del delito pueden llevar a la denuncia o no —no es lo mismo construir un rancho con costanero en un descampado que ingresar a una casa cambiando una cerradura y estacionando un auto en su puerta—. Por otra parte existe una selección algo arbitraria pero que quizás sea mediada hasta por procesos de azar a la hora de la selección de quienes serán sometidos al proceso judicializador. A la selectividad del sistema penal Zaffaroni la concibe como estructural tanto en lo que refiere al as agencias legislativas como ejecutivas (2009).

Lo que se denuncia es el predio ocupado. Será la policía al presentarse en el predio quien solicitará identificación de los presentes, sobre quienes recaerá el proceso judicializador —selección criminalizante o criminalización secundaria (Sains, 2008)—. Así por ejemplo si consideramos el proceso dado en Los Bulevares, de las 60 familias que allí vivían, hubo 17 procesados sin prisión y uno con prisión ante la comisión de un mismo delito (dato obtenido a partir de expediente penal. Juzgado letrado en lo penal 22° turno).

Otra variable también será el derecho a la defensa. Si bien se respeta que quienes no pueden acceder a una defensa privada lo hagan a partir del servicio público, los resultados puede que no sean necesariamente los mismos; más allá de esto, los resultados pueden variar según la dedicación que le dé al caso la defensa. A modo de ejemplo, una declaración acertada puede cambiar los resultados del proceso. ¿Usted sabía a la hora de establecerse quién era el propietario del terreno?, ¿usted sabía que el terreno era propiedad privada?<sup>47</sup> Una respuesta de sí o no está determinando un agravante, ya que pasa a entenderse el acto como premeditado y hecho a sabiendas (Código Penal, Libro I, Capítulo II, art. 47 N° 5 —Premeditación y engaño—).

El factor organizativo también es factible de ser penado. Si quienes ocupan lo hacen organizadamente, de forma premeditada y si cuentan con información para el manejo estratégico, se entiende nuevamente que estamos ante el mismo agravante (Código Penal, Libro I, Capítulo II, art. 47 N° 5 —Premeditación y engaño—). En uno de los expedientes alcanzados

---

<sup>47</sup> Ejemplos seleccionados a partir de los expedientes penales alcanzados.

ante el fallo, refiere: «Los encausados deben responder como autores pues ejecutaron los actos consumativos del tipo atribuido y subjetivamente a título de dolo directo pues tuvieron conciencia y voluntad de llevar a cabo su accionar delictivo». Surge, al menos, la pregunta de si existe algún caso en el que una ocupación de tierras se realice «sin querer».

Si consideramos las experiencias concretas recabadas a partir de los expedientes penales, los procesamientos con prisión en el caso del Parque Guaraní y los Bulevares se explican pues los procesados tenían antecedentes penales previos por otros motivos.

La existencia de antecedentes judiciales en los certificados de buena conducta actúa como carta de presentación de las personas en el medio público, y trae consecuencias variables, desde ser motivo para inhabilitar la presentación a concursos públicos y a ciertos empleos, obrar como agravante ante otros posibles delitos, hasta la imposibilidad de expedir ciertos documentos o ingresar a otros países:

Un migrante que llega acá y no tiene dinero para pagar una pensión, termina en la calle cometiendo una falta o termina ocupando una finca abandonada donde puede cometer el delito de usurpación. Si lo someten a un proceso penal por el delito de usurpación, ya no va a tener el certificado de buena conducta, ya no va a tener el derecho a la residencia, ya no va a tener el documento, ya va a quedar en un estatus migratorio sumamente precario, que no le va a permitir conseguir trabajo, que lo va a empujar a otros modos de vida mucho más complicados. Depende de quién se trate las consecuencias que puede tener el sometimiento a la justicia penal por este delito, que no es un delito grave (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018).

Podemos destacar que no observamos ni en la prensa ni en los expedientes ningún caso que refiriese a las penas de prisión de más de un año, o prisión en casos que no hubiese antecedentes. Además, los casos observados de procesados sin prisión contaban con suspensión condicional de la pena. Entiéndase que si por un año no volvieran a cometer un delito quedarían absueltos de registrar antecedentes —más allá de que suceda por ser primarios y de que no existe el antecedente, pero sí el registro en términos concretos (dato obtenido a partir de expedientes penales. Juzgado letrado en lo penal 22° turno). Sin embargo, necesariamente queda trunca la posibilidad de permanecer en el espacio —ya sea continuando el juicio, habiendo un nuevo juicio— o la posibilidad de ocupar en adelante —por la «re-activación» de lo anterior—.

### 3.6 El Estado en ejercicio de auxilio<sup>48</sup>.

El Estado, ante la inminencia de los asentamientos, puede tomar distintas posturas que oscilan entre el *dejar ser* y la represión y el desalojo. Habremos de tener en cuenta, como lo fundamenta Clichevsky (2001), que los asentamientos puede que signifiquen una solución al problema de la habitacionalidad, haciéndose cargo de la crisis de vivienda los propios ejecutores — asentados—.

Por otra parte, la misma autora agregará que la regularización de la informalidad al día de hoy se antepone como agenda «casi obligada», y sugiere considerar que esto permite la apropiación de beneficios de forma privada, dirime conflictos sociales, coloca nuevas tierras en el mercado al tiempo que también más contribuyentes (Clichevsky, 2001).

Sin irnos de lo que aquí nos concierne, surgen preguntas también acerca de la efectividad de las medidas auxiliares tomadas, considerando que en casos como La Quinta o el Parque Guaraní hubo desplazamientos abruptos, forzados, a territorios fuera del encuadre cotidiano de trabajo y reproducción: de Flor de Maroñas a Casavalle<sup>49</sup>, de Flor de Maroñas a Punta de Rieles<sup>50</sup>. Los Bulevares por su parte no tuvo respuesta de auxilio salvo la «invitación» a conformarse como Cooperativa (Representante Municipio A, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

Habremos de considerar también que los casos en que hubo respuesta de auxilio no representan de ninguna manera la generalidad. Es más, no existe ningún espacio que dé respuesta directa a los desalojos, sino que esta se da a partir de la voluntad política de los distintos funcionarios, ya sea del MIDES, del MVOTMA o de espacios que conciernen al gobierno municipal-departamental. Más allá de lo valioso de estas respuestas, no se encuadran en un sistema planificado:

No. Yo creo que hoy no hay ninguno. [En] estos casos no tenés auxilio. Tenés auxilio que puede ser conseguir un abogado, pero [no] desde el punto de vista de lo que implica [...] garantizar un derecho que está en la Constitución. Creo que una posibilidad es esa propuesta que está presentada en el legislativo, para los desalojos colectivos, que de alguna manera pone el foco [...] en lo que está pasando, pero yo creo que hay una conjunción de disponibilidades de algunas

---

<sup>48</sup> En este trabajo llamaremos ejercicio de auxilio a aquellas acciones desarrolladas por el Estado ante situación caóticas de visibilidad pública que exigen rápida respuesta u atención como puede ser el destino de familias tras ser desalojadas.

<sup>49</sup> Sólo falta la autorización de la IM para que empiece la construcción de viviendas en el asentamiento La Quinta (11 de diciembre de 2017) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/solo—falta—la—autorizacion—de—la—im—para—que—empiece—la—construccion—de—viviendas—en—el—asentamiento—la—quinta/>

La Quinta de Maroñas quedó atrás: los mudaron a Casavalle (30 de setiembre de 2016) Diario El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/quinta—maronas—quedo—mudaron—casavalle.html>

<sup>50</sup> Contenedor, dulce hogar de realojo (11 de setiembre de 2016) Diario El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/contenedor—dulce—hogar—realojo.html>

instituciones públicas para trabajar esto (Técnico Área Social Plan Juntos, Ex Coordinador del MIDES, comunicación personal, 15 de junio de 2018).

Los jueces penales conocemos la conducta delictiva a través del teléfono [...]: la policía, o quien nos informa telefónicamente de la situación. Y siempre tuve como regla después [de] que se creó el MIDES, cuando teníamos una situación de este tipo, o cuando tenemos un lío en una pensión o cuando tenemos un lío en un inmueble urbano, siempre lo mismo: disponía lo que tenía que disponer del caso y ordenaba que se comunicara al MIDES. El MIDES es la parte del Estado que debiera dar protección a la gente que está en esa situación, entonces me preocupaba de que efectivamente se notificara y [...] la solución a veces se la daban y a veces no. En la mayoría de las veces no se la daban (Juez Letrado en lo Penal, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

Al mismo tiempo corresponde la pregunta, ¿creará el Estado un espacio de atención a los desalojados? Quizás la respuesta obvia es que no, a fin de no afianzar el mecanismo, capaz de colapsar el sistema mismo de auxilio del Estado, el sistema judicial y hasta el de propiedad.

En este sentido, hemos de considerar que las políticas regularizadoras, por más obstinadas que sean, no dejan de ser parciales y conllevan procesos burocráticos, regularizando a veces la precariedad urbana (Clichevsky, 2001) (Clichevsky, 2009). Esto no quita que desde este trabajo se considere que las políticas en sí puedan ser positivas y necesarias, generando un cambio abrupto en la realidad de las personas.

Casos que han tomado visibilidad pública, como pueden ser El Placer, Los Eucaliptos, El Kennedy, han tenido una respuesta habitacional, o al menos permanece una promesa, siempre y cuando los ocupantes consideren la propuesta de desplazamiento y pago de ciertos haberes como viable<sup>51</sup>.

### **3.7 — Los municipios como agentes de control territorial**

Los Municipios pasan a ser un actor clave en la contención de los asentamientos, sobre todo a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible<sup>52</sup>, que si bien no los

---

<sup>51</sup>Maldonado libra batalla para erradicar asentamientos (s/f) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/maldonado—libra—batalla—erradicar—asentamientos.html>  
Proyecto de reubicación del Kennedy será remitido al Legislativo Departamental (1 de marzo de 2017) Diario Correo Punta del Este. Recuperado en: <http://correopuntadeleste.com/?p=10490>

Terrenos del barrio Kennedy serán vendidos en una subasta pública (30 de mayo de 2016) Diario Correo de Punta del Este. Recuperado en: <http://correopuntadeleste.com/?p=7718>

<sup>52</sup>Artículo 69. (Facultad de policía territorial específica).—Las Intendencias Municipales, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir: la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional.

nombra en su surgimiento —porque no existían—, acaba por otorgarles la tarea de Policía Territorial. Ante la identificación de un nuevo asentamiento, los Municipios actúan según un protocolo:

Cuando nosotros disparamos el protocolo, conociendo la situación, hay diferencias si se da en público o predio privado. Se actúa por uno o por otro lugar. Predio privado es responsabilidad del privado. Nosotros intimamos al privado a que se haga cargo. Mirá, la semana pasada, nos avisan que vieron unas casitas, unos ranchos en una esquina, en un terreno. Se dispara el protocolo, Inspección General va, averigua en escribanía de quién es la propiedad, en lo posible los propietarios y se le intima al dueño de que se haga cargo de la situación (Representante Municipio F, comunicación personal, 25 de mayo de 2018).

Sí lo hay, el protocolo es para todo Montevideo, y lo hizo la Intendencia con el Ministerio del Interior. Los que lo llevamos adelante en la primera instancia somos nosotros. Lo que dispara el protocolo es la denuncia. Hacemos la denuncia inmediatamente [con] el asesor de guardia y el abogado de guardia, y eso se lleva al Ministerio del Interior (Representante Municipio A, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

Nosotros no estamos de acuerdo con desalojar y reprimir gente. Eso incluso hasta lo hemos conversado con la abogada, y damos segundas y terceras oportunidades. No se puede seguir permitiendo, no hay derecho a que un montón de gente viva en condiciones indignas (Representante Municipio F, comunicación personal, 25 de mayo de 2018).

Si bien son el nivel de gobierno más cercano, el tipo de competencias de los Municipios se reduce a acciones concretas de tipo operativas en su gran mayoría. El problema de la vivienda en sí es competencia del Gobierno Nacional<sup>53</sup>, lo que no inhibe el trabajo político o de

---

Esta obligación regirá también para los casos que carezcan de permiso, aunque se ubiquen en zonas donde pudiera llegar a expedirse dicha autorización.

Verificada la existencia de actividades que indiquen:

- a) La subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse.
- b) La subdivisión o la construcción no autorizada, o ante la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, de: fraccionamiento; loteo y construcciones.

La Intendencia Municipal deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes.

En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 15.750, de 8 de julio de 1985 y toda otra legislación vigente.

<sup>53</sup>Nosotros tenemos que saber que en cuanto a vivienda, todo el tema ese es competencia del gobierno nacional. Que articula con los gobiernos departamentales y a tal punto, de contradicciones, que cada vez que la Intendencia de Montevideo, que no sé si le pasa a otras, pero de esta lo sé bien, hace un llamado para la construcción de viviendas por relocalizaciones el Tribunal de Cuentas lo observa porque dice que no es competencia de las Intendencias (Representante Municipio F, comunicación personal, 25 de mayo de 2018).

<sup>51</sup>Nosotros hemos presentado en algunas instancias la defensa por inconstitucionalidad de la Ley que modifica el derecho sin éxito, en el entendido de que de alguna manera modifica sustancialmente el Código civil. Nosotros tenemos por un lado que el Código Civil dice tendrán derecho de posesión aquella persona que ocupare por más de un año en forma pública, ininterrumpida y pacíficamente, y por otro lado tenemos que una ley penal dice que aun cuando se ocupare pacíficamente,

coordinación que pudiesen llegar a hacer.

Existe una mirada del castigo positivista como disuasor de actos, en donde el individuo se maneja por una lógica costo-beneficio (Downes y Rock, 2011), por lo cual ante el control estricto con posibilidad de pena, estos actos habrían de dejar de cometerse. De todas formas, vale cuestionarnos hasta dónde se puede sostener una política de contención y vigilancia, si sistemáticamente es «estimulada a poner en ejercicio» su parte sancionatoria. ¿Cómo considerar que los Municipios actúen avisando a un privado ante una ocupación? ¿Cuál es el margen político real de acción y solidaridad, de responsabilidad para con quienes menos tienen por parte de los Municipios? ¿Cómo entender la descentralización a partir del problema que nos concierne?

En este punto también es factible considerar los cambios estratégicos que han adoptado los distintos actores políticos respecto a la conformación de asentamientos, dependiendo del lugar de la arena política en la que se encuentre: se ha pasado desde un incentivo explícito, sobre todo en la década de los 90' y 2000 (Álvarez Rivadulla, 2015), a una contraofensiva de contención y penalización.

### **3.8 Amebas: ámbitos jurídicos en paralelo. Normativa, jurisprudencia y voluntad política.**

El litigio de desalojo tras el reclamo de un inmueble ocupado en este momento se puede desarrollar tanto en justicia penal como en la justicia civil. Si bien la Ley de Usurpación potencialmente comprende todos los casos, existen distintas variables en que la doctrina y la jurisprudencia —y con ello la política judicial— hacen que un caso pueda ser comprendido en una u otra órbita. Quienes refieren en casos a la inconstitucionalidad de la ley, hacen referencia al solapamiento de una en detrimento de la otra<sup>54</sup>.

Yo [...] entiendo que [el desalojo] no es competencia del juzgado penal, por más de que la ley diga que [lo es antes de las] 48 horas. Y lo que trato de arbitrar es una medida sustitutiva. Es el mismo nombre, pero con distinta naturaleza jurídica. Entonces, si [...] proceso a las personas, [lo hago] sin prisión con una medida sustitutiva de que abandonen el lugar en un tiempo considerable, y logramos el mismo efecto que es la desocupación del bien, sin el desalojo (Juez Letrado en lo Penal,

---

se estará pudiendo incurrir en una acción penal. Tenemos dos normas del mismo rango legal que colidan. Y no podemos interpretar que una deroga a la otra porque se estaría perdiendo un instituto del derecho civil, lo cual sería inconcebible, pero además porque son dos ramas totalmente diferente del Derecho (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

La normativa se corresponde al conjunto de normas regulativas que se encuentran aprobadas a partir de proceso predefinidos y registrados en los libros públicos correspondientes —ej. Código Penal, Constitución, etc.—. La jurisprudencia por su parte comprende la interpretación reiterada de jueces y fiscales de las normas jurídicas, basada en las sentencias que han resuelto casos. Esto significa que para conocer el contenido completo de las normas vigentes hay que considerar cómo han sido aplicadas en el pasado.

Quienes se ocupan de la tarea judicial, y de los problemas adyacentes a nuestro objeto de estudio, plantean la diferencia entre la actuación ante nuevos asentamientos y ante asentamientos ya consolidados. Por un lado por una cuestión operativa, y al mismo tiempo por un conjunto de derechos que entran en disputa, como el de posesión.

No, no es un acuerdo tácito. Puede ser una práctica. Pero la práctica responde a una norma. Lo que nosotros tenemos que tener en cuenta es que la ocupación, como generalmente se dice, de un bien inmueble, [...] puede tornarse en posesión, que es otro derecho, en la medida en que transcurra cierto tiempo, en la medida que yo ejerza actos típicos sobre ese bien, y ahí voy adquiriendo derechos sobre [el mismo]. [...] Está íntimamente ligado a que el transcurso del tiempo es un elemento del Código Civil para medir el grado o la relación de derecho que existe entre una persona y un bien concreto (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018).

Este conjunto de prácticas es lo que podemos entender como jurisprudencia. El hecho de que sea un acuerdo laxo hace que no siempre sea igual, al tiempo que también para la comprobación de tal cosa se suma la variable investigativa.

Pasa algo, en principio la jurisprudencia entendía que para que exista usurpación y poder radicar la denuncia, [la misma] debería [realizarse] en las 48 horas en que se ocupa el inmueble, terreno o inmueble físico, lo cual muchas veces queda a criterio del juez y del denunciante. Nosotros hemos recibido denuncia de gente que hacía cinco años que estaba, con construcciones plenas. Entonces, cuando se recibe la noticia criminis, cuando viene el que dice ser propietario y se presenta en el inmueble, la policía actúa en base a lo que le dice el denunciante. Y muchas veces no hay un trabajo de investigación real, [porque] si yo llego a un inmueble donde veo una construcción de material, rompe los ojos que la ocupación no fue dentro de las últimas 48 horas, y [...] ese es uno de los elementos centrales. Si bien en la sede penal de Atlántida, el Dr. Marcos Seijas, ha entendido que ese periodo es más amplio. Incluso ha llegado a entender que seis meses o un año pueden llegar a ser considerados dentro del delito de usurpación (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

En cuanto a referencias operativas de quienes utilizan la denuncia como herramienta se destaca una cuestión de rapidez del proceso y el elemento disuasorio de utilizar la vía penal. Vemos entonces los «márgenes» de maniobra en el ejercicio de una misma normativa.

Es central. O sea, una ocupación, si vos la denunciás como gobierno y es un espacio público, no hay duda que es penal y así se lo tiene que tomar. Yo que tengo la responsabilidad de llevar los servicios, te estoy diciendo: acá no hay nada, no hay saneamiento, acá no hay condiciones, estás afectando la convivencia con esto y con lo otro...eso tendría que impactar. Después lo civil se puede dar en situaciones, asentamientos ya consolidados donde vos hiciste la regularización (Representante Municipio A, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

Justamente eso es lo penal. Después de que pasa un tiempo y la gente se consolida no lo pueden volver a aplicar. Ya pasó. Consultado el abogado que trabaja en asesoramiento en los temas de asentamientos, me dijo que no hay un tiempo tarifado para la denuncia penal, pues hoy la ocupación es un delito, pero lo que es costumbre son las 48 horas, luego de ese tiempo si no se hizo la denuncia penal, se deberá hacer el desalojo por vía civil (Técnica asesora del MVOTMA, comunicación personal, 11 de junio de 2018).

También podemos visualizar una consideración del factor tiempo en relación a la urgencia de auxilio – para los casos en los que lo hay—.

Porque de alguna manera exigen estas situaciones de soluciones inmediatas, pero a su vez esas soluciones inmediatas, desde los organismos en los que yo trabajaba por ejemplo el MIDES, ya sabíamos que eso precisaba una solución urgente, que la situación habitacional social era complicada. Lo que sucede es que esa exigencia es reforzada por una fecha concreta que dicta la justicia, y a su vez la policía actuando en función de lo que dictamina la justicia (Técnico Área Social Plan Juntos, Ex Coordinador del MIDES, comunicación personal, 15 de junio de 2018).

El factor de voluntad política también lo podemos ver respecto la actuación de oficio. Si bien existe la posibilidad de iniciar dichos procesos a partir del propio Poder Judicial, en los hechos no se ha dado. El docente de la Facultad de derecho consultado del por qué responde lo siguiente:

Por lo menos responde a una decisión de política criminal. Que los fiscales no inician procedimientos por eso significa que les parece que no hay razones de política criminal para perseguir eso. Detrás de cualquier acción penal hay una acción política, no política en el sentido partidario, pero si hay una decisión política. Y en este tipo de delito, como pasó durante mucho tiempo con el aborto o pasó con otros delitos que tienen estas vinculaciones con otros derechos, evidentemente que hay decisiones políticas. La prueba está en que hay determinados fiscales que son proclives a determinadas acciones y otros no (Docente Consultorio Jurídico Facultad de Derecho, comunicación personal, 13 de junio de 2018).

De este capítulo proponemos preguntarnos: ¿Cuán acostumbrados estamos a discutir la criminalidad como una cuestión política? ¿Cómo se entiende el accionar criminalizante de una parte de la población ante la ausencia de un derecho garantizado normativamente como la vivienda por parte de gobiernos progresistas?

### **3.9 De lo tolerable como sociedad y el gobierno político del Estado.**

Respecto al sistema punitivo estamos ante un constante refinamiento, sofisticado y estructurante, que no habla tan sólo del mero oportunismo político y la falta de imaginación (Trajtenberg y Eisner, 2014), sino de horizontes políticos en los que el pobre es sujeto de derecho pero al mismo tiempo sujeto de condena en una relación contradictoria que poco dice explícitamente, pero sí históricamente respecto a los parámetros de la legalidad burguesa y su protección de la propiedad privada, y la acumulación violenta y ostentosa de un sector acotado en detrimento de parte de la población. Podríamos plantear entonces la hipótesis de que la delincuencia del pobre en estos términos no deja de ser un mecanismo instituyente de redistribución de la riqueza sin que por ello tenga un cometido político explícito en el Uruguay actual.

Tanto el castigo como las condiciones de vida responden a lo que una sociedad está dispuesta a tolerar. Garland (2007) —considerando el trabajo de Norbert Elías— plantea que «las formas en que castigamos dependen no solo de las fuerzas políticas, intereses económicos, o incluso consideraciones de tipo penal, sino también de concepciones sobre lo que es cultural y emocionalmente aceptable» (p.167). Por tanto, no es redundante observar como algo totalmente tolerable el castigar a quienes ocupan un lugar para vivir, así como tampoco —sin ánimos de sobre-exigir lo planteado por el autor— tolerar a su vez las circunstancias de vida de un gran contingente de personas que viven en malas condiciones.

Como fue visto anteriormente, existen herramientas legales concretas de las que se puede hacer uso, y sin embargo tienen forma de proyecto piloto o aún no han sido utilizadas.

Otro punto planteado, que a menudo obviamos de las discusiones, es respecto a lo que ya está legislado, siendo las distintas decisiones políticas que se toman en el ejercicio las que fundan las diferencias. Entiéndase posibles transformaciones políticas de la doctrina y la jurisprudencia. Se presenta en este escenario con un sistema jurídico saturado la posible discusión de la construcción de la dignidad desde la justicia —consenso y voces contra hegemónicas de lo que es justo— y la Justicia —Poder Judicial—.

[...]lo tercero, que ya lo hace la Ley de Ordenamiento Territorial pero no está plasmado en la

jurisprudencia y en la doctrina, es que el derecho a la vivienda está por encima del derecho de propiedad. El derecho de propiedad está limitado por el derecho de interés social de la tierra, pero eso, si bien es letra legal, no es letra en la vida cotidiana, y los juzgados no lo han interpretado o no lo han querido aplicar. Porque obviamente hay una disputa de intereses. Protegemos a quienes son dueños de la privada, o priorizamos a quien no tiene propiedad y busca un lugar para vivir, y ahí es cuando volvemos a la lucha de contrarios que el Estado debería resolver (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

Como pudimos comprobar, la ola de denuncias que se desarrolló entre el 2015 y 2016, y la notoriedad pública de los casos de desalojos colectivos como fueron los Bulevares, La Quinta, Parque Guaraní, y casos de Canelones y Maldonado, conllevaron a cuestionar, por parte de algunos, su constitucionalidad<sup>55</sup>, y por otra parte a cierta preocupación de algunos actores políticos ante las dificultades observadas en su trabajo político institucional, y el caos que podría propiciar el uso intensivo de este tipo de desalojos. Esto resultó en una nueva propuesta de carácter legislativo<sup>56</sup>, la que aún se encuentra en discusión parlamentaria, ya habiendo sido aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre del 2016, a título de Desalojos colectivos y régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales<sup>57 58</sup>.

---

<sup>55</sup>Lo primero es revisarlo desde el punto de vista constitucional esta última modificación que se hizo en el año 2007. Desde nuestro análisis respondemos afirmativamente que viola y atenta contra principios constitucionales, tanto desde el punto de la legalidad, como desde la ponderación de derechos, por tanto el limitar la aplicación de la figura penal de usurpación, ya sería un avance para que hubiera una certeza jurídica para quienes ocupan en búsqueda de una solución habitacional (Abogado de casos, comunicación personal, 23 de mayo de 2018).

<sup>56</sup>[...]hay un proyecto de ley en el Legislativo que también fue una de las cosas que desde acá de Desarrollo Urbano, la Dirección General, se trabajó a nivel con la Comisión de Vivienda del parlamento, hay un proyecto de ley que digamos que intenta frenar los lanzamientos poniendo algunas condiciones a los propietarios para que efectivamente puedan ejecutar un lanzamiento. Entonces el proyecto de ley en síntesis, perfecto el propietario tiene derecho evidentemente por la constitución, por todo, a solicitar en la sede judicial el desalojo una vez detectado los ocupantes, ese proceso avanza, pero el lanzamiento no se ejecuta hasta tanto el propietario no presente en el juzgado un proyecto concreto de qué va a hacer con esa tierra o propiedad, inmueble. [...] Un proyecto concreto con financiación, no sé qué cosa, bueno ahí perfectamente ejecutas el lanzamiento y le das tiempo al Estado a pensar alternativas, pero mientras tanto por que no puede vivir ahí si el propietario lo único que está haciendo es nada (Representante de la División Tierras y Hábitat de la IM, comunicación personal, 7 de mayo de 2018).

<sup>57</sup>Desalojos colectivos y regímenes de prescripciones adquisitivas quinquenales (2017) CARPETA N° 2668 DE 2017 Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017120866—002331627.pdf>

<sup>58</sup>Al momento de la defensa de esta monografía la ley 19661 ha sido aprobada con fecha del 18 de setiembre de 2018. Esta consta fundamentalmente de dos variantes. Por una parte, para los desalojos colectivos —de cinco o más familias— de aquellos que estén ocupando de forma continua por más de veinticuatro meses sin que su propietario haya iniciado las acciones pertinentes a su recuperación, la demanda de desalojo deberá ser acompañada de un proyecto de utilización del predio y el plazo del desalojo será de un año una vez ejecutada la sentencia. En segundo lugar, a la prescripción adquisitiva quinquenal planteada por la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenibles se les agrega puntos a efectos de su operativización y pudiendo ahora además ser desarrollada tanto colectiva como individualmente si los terrenos ocupados —en predios privados— se encuentran en espacios urbanizados.

## Conclusiones

El proceso de investigación, por su carácter exploratorio, logró acercarse a su cometido de contribuir a generar un escenario a partir del cual poder comprender de forma incipiente los procesos de criminalización de la ocupación de tierras para vivir en Uruguay, manteniendo como eje la nueva Ley de Usurpación. Al respecto, las conclusiones han de entenderse como preliminares, ya que, si bien el proceso de estudio ha sido enriquecedor en relación a su punto de partida, puede que sus fallas metodológicas hagan de este un sistema frágil de información, que ha de considerarse, ante todo, como una aproximación exploratoria de la situación problematizada.

Podemos entender la modificación de la ley como parte de un proceso regional que da lugar al incremento de la doxa punitiva y la reacción conservadora (Paternain, 2012), que inscribe al Estado como síntesis de la sociedad y sus relaciones de poder en acciones legislativas y operativas que atienden la cuestión social en consonancia con la cuestión criminal, ponderando a partir de su poder verticalizador y policíaco la propagación del neoliberalismo. Para este caso, el trato de la cuestión social como cuestión criminal no puede entenderse como un proceso de control con un fin en sí mismo, sino como soporte para la ponderación del lucro y la primacía de ciertos grupos sociales como merecedores de ciudad en detrimentos de otros. El Estado actúa entonces como árbitro de la propiedad, del castigo, y con ello como dirimidor de los posibles conflictos.

Existe una priorización de los parámetros de lucro —valor de cambio—, los que se anteponen a los valores de uso —en el sentido de Lefebvre (2013)—. Esto lo vemos tanto en su agravante particular —de los sucesos que acontecen en las zonas balnearias—, como en los hechos, cuando se prefieren baldíos o espacios recreativos de élite antes que tierra para vivir. Estas situaciones de desalojo responden a procesos de segregación territorial (Terra, 2015), al mismo tiempo que procesos de acumulación por desposesión —en el sentido de Harvey—, a partir del despojo de personas de su espacio de vida conquistado.

Respecto a los cambios sustantivos con el devenir de la nueva Ley de Usurpación, nos encontramos ante una situación que ya era criminalizada, pero para aquellos casos específicos que implicasen violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad, quedando ahora comprendidos bajo la figura de delito todos los casos, y con la posibilidad de denuncia de cualquier ciudadano. A partir de la investigación podemos estimar que existe un espacio potencial entre la posibilidad de uso y el uso real de la normativa, ya sea por distintos

entendimientos de la doctrina y la jurisprudencia, así como las voluntades en política criminal, que vacilan entre el dejar ser, la judicialización por la vía civil y la judicialización penal. Esto, en términos de Zaffaroni (2009), responde a las propias características estructurales del sistema penal que lo hace selectivo y por ende inconsistente y arbitrario. El trabajo investigativo también da evidencias de que ante una misma comisión de un delito, en las mismas condiciones, las personas no atraviesan el mismo proceso judicializador necesariamente —ej. vecinos de un mismo asentamiento en iguales condiciones—. Comprobamos que tanto la organización como la voluntad de quienes cometen el delito de ocupar un lugar para vivir se toman como elementos merecedores de pena.

Las penas observadas han significado procesamientos sin prisión, o con prisión en los casos en que se tuviese antecedentes —de no más de 10 meses—. Concluimos también que se utiliza tanto los procesos judicializados como los desalojos en sí mismos como métodos amedrentadores y de castigo, lo que Sandoval Huertas identifica como la cifra negra de la penalidad (1994: 98). Si bien desconocemos al finalizar este trabajo la cantidad de personas criminalizadas por ocupar tierras, este estudio evidencia que no estamos ante casos aislados, sino que es una herramienta de uso sistemático.

La ausencia de registro sistemático de los casos de judicialización de la ocupación de tierras, o de la ejecución de procesos desalojos por parte de los organismos competentes —Ministerio del Interior, Poder Judicial, MVOTMA—, refiere, según se entiende desde nuestra investigación, a la no problematización y abordaje de la cuestión, no existiendo un universo cuantificable.

La normativa se caracteriza por su laxitud, tanto en su contenido estricto, como en lo que corresponde la doctrina y la jurisprudencia. Su ejercicio es variable porque fue creada con ese propósito, al dejar en decisión del juez competente —ahora el *fiscal* a partir del Nuevo Código— su aplicación. Se contradicen principios de las normas penales como el de taxatividad y último ratio (Sotto Salvatierra, 2007), lo que da lugar a que sea entendida como parte de la tendencia de gobernar al grito o de la legislación autoritaria *cool* planteada por Zaffaroni (2006).

Observamos también que no se han iniciado casos de oficio, lo que puede explicarse a partir de la saturación del sistema judicial, pero también de decisiones en política criminal. Esto no inhibe que en numerosas oportunidades la Ley sea entendida como una herramienta, y se la utilice a partir de organismos del Estado como el MVOTMA o los Municipios. Estos últimos pasan a tener un rol central en la contención de la formación de nuevos asentamientos, por lo que a partir de un protocolo de actuación denuncian el surgimiento de cualquier nueva ocupación de tierras, y cuentan con equipos de trabajo para tal fiscalización en el territorio. El protocolo es activado tanto en aquellos casos en que el asentamiento se establezca en predio

privado como público. Existe una mirada del castigo positivista como disuasor de actos en donde el individuo se maneja por una lógica costo-beneficio (Downes y Rock, 2011), considerando la medida del castigo penal como desarticuladora de ciertas conductas a partir de su ejecución o del amedrentamiento. El Estado ejerce como «vigilante de los bosques» en la analogía planteada por Vegh (2011).

Podemos ver este fenómeno como un claro ejemplo de los procesos identificados por Wacquant (2010) en los que una misma población es factible de pena y asistencia como respuesta ante una misma problemática, siendo atendidos a partir del complejo aparato estatal. Estos ejemplos lo ilustran de una forma que supera lo abstracto, no sucediéndole solo a poblaciones de características comunes por su inscripción en el espacio social, sino a grupos de personas concretas, esta doble mediación de su persona a partir del control penal y la asistencia.

Entendemos que las políticas de contención difícilmente puedan —más allá de criminalizar y paralizar las situaciones— proponer o dar soluciones. Por una parte, porque en su contenido no existe una vía de respuesta, ni ningún organismo al que le competa específicamente la responsabilidad. Lo que en este trabajo llamamos *ejercicio de auxilio*, dependerá de la empatía y la disponibilidad institucional y política de quienes trabajan en los espacios de asistencia. Los procesos de desalojo han obligado en numerosos casos a actuar al Estado a partir de políticas sociales, generando soluciones parciales, como realojos fuera de agenda y coordinaciones institucionales. Concluimos que tampoco se creará un espacio de respuesta sistemática a los desalojos, ya que podría generar un colapso sistema mismo de auxilio del Estado, el sistema judicial y hasta el de propiedad. Por otra parte, porque el recurrir a la informalidad para hacer usufructo de un bien es un problema estructural que no está resuelto (Clichevsky, 2009).

La justicia —como consenso en la sociedad de lo que es justo— y la Justicia —como Poder Judicial— refieren a escenarios políticos, que podemos asumir, más allá de las condicionantes estructurales, como espacios de disputa y construcción contra-hegemónica. Las normativas aparecen como síntesis de la lucha de clases y se presentan dentro de lo tolerable en la sociedad, tanto respecto a castigos como a condiciones de vida «normales». Entendemos esto no como un proceso azaroso, sino como parte de una definición de política criminal ejercida por el Estado uruguayo, legitimado por la sociedad en su conjunto.

El ejercicio de desarrollar esta monografía puso en tensión permanente el riesgo de acotarse a los márgenes de la legalidad burguesa y caer en una perspectiva reduccionista de considerar el problema a partir de la alienación legal (Gargarella, 2007) y no del fetichismo jurídico (Pashukanis, 1976). Esto da lugar a la reflexión acerca de los límites estructurales de

la justicia burguesa en el marco del capitalismo, y de su acción real sobre las trayectorias colectivas de vida.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2012) *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas*. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, Vol 38 N°114 (mayo, 2012) Recuperada en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/68/556>
- Acosta, M. y Quiñones, M. (2015) *Introducción a la sociología cualitativa. Fundamentos epistemológicos y elementos de diseño y análisis*. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Ediciones Universitarias.
- Álvarez Rivadulla, M. (2014) *Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica comparada*. Ponencia presentada para el Seminario "15 años, más de cien historias". Programas de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014, Montevideo. Recuperado en: [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/ponencia\\_dr\\_mjar.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/ponencia_dr_mjar.pdf)
- Álvarez Rivadulla, M. (2012) Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad. Montevideo, Uruguay, 1984-2011. Revista de Ciencia Política, vol. 32, núm. 2, 2012, p. 411-431. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile
- Álvarez Rivadulla, M. (2007) *Asentamientos irregulares. La desafiliación resistida*. Cadernos metrópole 18 p. 207-249 20 sem. 2007. Recuperado en: [https://www.academia.edu/448555/Asentamientos irregulares montevideanos la desafiliaci%C3%B3n resistida](https://www.academia.edu/448555/Asentamientos_irregulares_montevideanos_la_desafiliaci%C3%B3n_resistida)
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Midaglia C. (2013) *La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización*. Revista Uruguaya de Ciencia Política vol.22 no.spe Montevideo dic. 2013. Recuperado en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2013000200008](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200008)
- Baradó Mattos, M. (2014) *Criminalização da cidade: criminalização de quem? Violência de Estado sobre as frações mais precarizadas e mais organizadas de la classe trabalhadora*. Direitos humanos para quem? / Silene de Moraes Freire, organ. -- Rio de Janeiro: Gramma, 2014 p.1-12
- Baráibar, X. (2009) *Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial*. Fronteras [en línea]. 2009, n.5, p. 59-71

- Bayce, R. (2014) *Hitos teóricos y empíricos para entender la «seguridad»*. Uruguay: inseguridad, delito y Estado. Paternain, R y Rico, A coordinadores. Trilce, Montevideo. p. 126-138
- Bordoli, E y Martinis, P. (2010) *Relaciones entre educación y pobreza. Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Miguel Serna (Coord.) DS. FCS. UdelaR. p. 227-240.
- Bourdieu, P. (2008) *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2007) *El sentido práctico*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2001) *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Bravo, V. (1997) *Teoría y realidad en Marx, Durkheim y Weber*. México DF, México. Juan Pablos editor S.A. Recuperado en: [https://comunicologosuafcpys.files.wordpress.com/2012/01/diaz\\_polanco-teoria\\_y\\_realidad\\_en\\_marx\\_durkheim\\_y\\_weber.pdf](https://comunicologosuafcpys.files.wordpress.com/2012/01/diaz_polanco-teoria_y_realidad_en_marx_durkheim_y_weber.pdf)
- Donzelot, J. (2012) *Hacia una ciudadanía urbana. La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Conferencia debate de la asociación. Emaus. 28 de enero de 2009. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Nueva Visión.
- Cruz Fostik, P. (2005) *Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)*. México: El Colegio de México.
- Clichevsky, N. (2001) *Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización*. Territorios, No. 6, julio, 2001, p. 15-30 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id.=35700602>
- Clichevsky, N. (2009) *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. Bitácora Urbano Territorial. Vol1 N° 14. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. p.63 - 88. Recuperado en: [https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508/pdf\\_36](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508/pdf_36)
- Da Costa, F. (2011) *Sob o leito de procusto: sistema judicial e a criminalizacao da luta pela terra no Rio Grande do Sul*. Universidade Federal Rural Do Rio de Janeiro. Recuperado en: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2011%20Tese-Fernanda-Maria-da-Costa-Vieira.pdf>

- Di Palma, A. y Juanche, G. (2014) *Seguridad, pobreza y criminalización: la profundización del estado punitivo en Uruguay*. Contrapunto: debates en movimiento. No. 4 (mayo 2014), p. 27-41.
- Dino, N., Vera, L. y Zapata, M. (2014) *La toma del Parque Indoamericano*. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 N° 6 (Enero-Junio 2014) ISSN 1853-9254. Recuperado en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/655/689>
- Downes, D., y Rock, P. (2011) *Sociología de la desviación* México. Gedisa Editorial.
- Errandonea, F. y Filgueira, F. (2014) *Sociedad Urbana. Nuestro tiempo*. Montevideo, Uruguay. Biblioteca del bicentenario. Recuperado en: <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62991/1/nuestro-tiempo-23.pdf>
- España, V. (2016) *Go Home*. Recuperado en: <https://www.valeriaespana.com/go-home/>
- Foucault, M. (2000) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, España. Gedisa Editorial.
- García, R., Pérez, R., Terra, M. (2018) *Análisis de la política de exoneración tributaria y flexibilización urbana en el departamento de Maldonado*. Enero 2018. DINOT.
- Gargarella, R. (2007) *El derecho a la resistencia en situaciones de carencia extrema*. Astrolabio. Revista internacional de filosofía Año 2007. Núm. 4. Recuperado en: <http://www.ub.edu/astrolabio/Articulos4/ARTICULOgargarella.pdf>
- Garland, D. (2007) *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá, Colombia. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- González, G. (2011) *Ciudad democrática y acceso al suelo urbano. Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*. Montevideo, Uruguay. Trilce.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. Otra década infame*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- Hardoy, J. y Satterhwaite, D. (1987) *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires, Argentina. Grupo editor latinoamericano IIED.
- Harvey, D. (2004) *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires, Argentina. Clacso. Recuperado en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>

Iamamoto, M. (1997) *Servicio Social y división del trabajo: un análisis crítico de sus fundamentos*. San Pablo, Brasil. Editorial Cortez.

Lasa, N. (28 de mayo de 2018) *Un chip a la riqueza*. La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/un-chip-a-la-riqueza/>

Lefebvre, H. (2013) *La producción del espacio*. Madrid, España. Capitán Swing.

Machado, G. (2001) *Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social*. Trabajo Social (Uruguay). Vol. 15, no.21, 2001. p. 23-37

Magri, A (2015) *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica: ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo, Uruguay. UdelaR. CSIC.

Magri, A. (2014) *Los barrios populares y el desarrollo de la ciudad: Montevideo y su área metropolitana*. América Latina hoy Vol.68 diciembre 2014. p.95-118.

Maielo, M. (2014) *El derecho penal y la lucha de clases*. Buenos Aires, Argentina. La izquierda diario. Recuperado en: [http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/wp-content/uploads/2014/04/10\\_12\\_Maielo.pdf](http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/wp-content/uploads/2014/04/10_12_Maielo.pdf)

Marcús, J. (2014) *Vos (no) sos bienvenido: el control y la regulación del espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires*. Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control Barcelona, 5-10 de mayo de 2014. Recuperado en: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Juliana%20Marcus.pdf>

Marx, C. (1842) *Los debates sobre la ley acerca del robo de leña*. Gaceta Renana, n° 298. 25 de octubre de 1842. Suplemento. Recuperado en: <http://petdireito.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/03/Karl-Marx-Los-debates-sobre-la-Ley-acerca-del-Robo-de-Le%C3%B1a.pdf>

Marx, C. (1970) *Tesis sobre Feuerbach: y otros escritos filosóficos*. México. Grijalbo.

Marx, C. (1986) *Introducción a la crítica de la economía política*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Anteo.

Max Neef (1993) *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo, Uruguay. Editorial Nordan

Comunidad.

- Mendive, C. (2013) *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*. Lincoln Institute. Recuperado de: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full_0.pdf)
- Merklen, D. (1997) *Organización Comunitaria Y Práctica Política Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires*. Nueva Sociedad Nro. 149 Mayo-Junio 1997, p. 162-177
- Moreira, V. (2010) *A criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra: mundos dos trabalhadores, questão agrária e o “levante comunista” de 1949 em Fernandópolis- SP*. Artigo parte de considerações gerais da tese de Doutorado em História Social pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU, “Memórias e histórias de trabalhadores em luta pela terra: Fernandópolis-SP, 1946-1964”, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto de Almei. Recuperado en: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1368-3920-1-PB.pdf>
- Morse, J. (2003) *Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa*. Medellín, Colombia. Editorial Universidad de Antioquia.
- Mosteiro, M., Samudio, T., Paternain, R., Salamano, I., Zoppolo, G. y Tomasini, M. (2016) *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva*. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 6. Udelar FCS. Recuperado en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62554/1/cuaderno-de-ciencias-sociales-y-politicas-sociales-n-6.-adolescentes-jovenes-y-violencia-policial-en-montevideo.-una-aproximacion-descriptiva.-2016.pdf>
- Nahoum, B. (2011) *El derecho a ocupar. Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*. Montevideo, Uruguay. Trilce.
- Núñez Soto, O. (2005) *¿Por qué se estudia tanto a los pobres? Nicaragua. Servicio de información mesoamericano sobre agricultura sostenible*. Recuperado en: <http://www.simas.org.ni/noticias/37/2005-01-06-por-qu-se-estudia-tanto-a-los-pobres/>
- Paternain, R. (2018) *Diez razones para cambiar la política de seguridad*. Artículo La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/3/diez-razones-para-cambiar-la-politica-de-seguridad/#subscribe-footer>

- Paternain, R. (2014) *Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)*. Contrapunto: debates en movimiento. No. 4 (mayo 2014), p 13-26
- Pashukanis (1976) *Teoría general del derecho y marxismo*. Barcelona, España. Editorial Labor Universitaria. Recuperado en: [https://www.proletarios.org/books/Pashukanis-Teoria\\_general\\_del\\_Derecho\\_y\\_Marxismo.pdf](https://www.proletarios.org/books/Pashukanis-Teoria_general_del_Derecho_y_Marxismo.pdf)
- Pérez, L. (2017) *Asistir y Castigar: nuevos usos de viejos dispositivos de gobierno Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 16, núm. 2, agosto-diciembre, 2017, pp. 360-372 Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil
- Pérez, L. (2016) *Las actuales formas de gobierno del precariado: asistir y castigar en Uruguay*. Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016. Recuperado en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/10688/1/XV%20JICS\\_LeticiaP%C3%A9rez.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/10688/1/XV%20JICS_LeticiaP%C3%A9rez.pdf)
- Pérez, M. (2015) *Barrios privados y sectores populares en el cono sur: algunas formas de dominación territorial. Análisis a partir del estudio de dos casos en las regiones metropolitanas de Montevideo y Santiago de Chile*. Tesis de posgrado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.
- Rico, Á. (2014) *La ilusión represiva. Delito y política. Uruguay: inseguridad, delito y Estado*. Coordinadores: Paternain, R, y Rico, A. Editorial Trilce. p.40-61
- Ruiz, J. (2007) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao, España. Universidad de Deusto.
- Sains, M. (2008), *El leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Siglo Veintiuno Editores.
- Sandoval Huertas, E. (1994) *Sistema penal y criminología crítica: el sistema penal colombiano desde la perspectiva de la criminología crítica*. Bogotá, Colombia. Temis
- Segura, R. (2017) *Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)*. CS ISSN 2011-0324. N° 21 (enero -abril 2017) p. 15 - 39.
- Serna, M. (2014) *Nuevas y viejas formas de la criminalización de la pobreza en las ciudades de*

*América Latina. Derechos humanos para quem? / Silene de Moraes Freire, organ. -- Rio de Janeiro: Gramma, 2014. p. 13-28.*

Severo, F (2011) *Noite nu norte, noche en el norte: poesia de la frontera*. Rumbo Editorial, 2011. Montevideo, Uruguay.

Sotto Salvatierra, M. (2007) *La nueva tipificación del delito de usurpación en la ley 18116: una muestra de vedetismo legislativo*. La Justicia Uruguaya vol.136 p. 33-42

Terra, C. (2015) *Sistemas de acceso a la vivienda y segregación territorial*. Fronteras No 8, febrero 2015. p.145-156.

Trajtenberg, N. (2012) *Sistemas de justicia penal: explicaciones de la punitividad*. Revista de Ciencias Sociales [en línea]. 2012, v.25, n.31, p. 59-78.

Trajtenberg, N., y Eisner, M. (2014) *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo, Uruguay. University of Cambridge, Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública.

Trinidad, V. (2012) *Las urbanizaciones informales : una modalidad de acceso al hábitat y a la ciudad contemporánea*. Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales

Vecinday, L. (2013) *La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual*. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 2, p. 373 - 382, jul./dez.

Vecinday, L. (2017) *Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI: ¿hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?* Fronteras n.10 [en línea]. 2017, p. 55-67

Vehg, V. (2011) *De Derecho a Mercancía: el hurto de leña en Marx y la usurpación de tierras hoy*. Instituto de Investigaciones Gino Germani VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011 CONICET- Instituto Ambrosio Gioja – UBA - Facultad de Derecho

Vigna, A. (2016) *Entre el castigo y la rehabilitación: el mantenimiento del orden*. Espacio abierto No.24 (mayo 2016), p. 42-46

Wacquant, L. (2010) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona España. Edisa.

Zaffaroni, E. (2015). *El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Recuperado en: <http://www.rebellion.org/docs/246832.pdf>

Zaffaroni, E. (2009) *En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Buenos Aires, Argentina. Ediar.

Zaffaroni, E. (2006) *El enemigo del derecho penal*. Buenos Aires, Argentina. Departamento de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Recuperado en: <http://www.geocities.ws/cindeunsch/doc/public/Zaffa03.pdf>

Zaffaroni, E. (2005) *Derecho Penal – Parte General-*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Ediar. Recuperado en: <https://es.scribd.com/document/344063195/Manual-de-Derecho-Penal-parte-general-Eugenio-Raul-Zaffaroni-pdf>

#### **Libros jurídicos.**

Código del Proceso Penal (2017) Recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014>

Código Penal (2018) Recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933>

Constitución de la República (2004) Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Declaración Universal de los derechos Humanos. Recuperado de: (<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>)

#### **Leyes.**

Ley N° 19661. Modificación de las normas de desalojos colectivos y del régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales. Poder legislativo, 16 de octubre de 2018. Recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19661-2018>

Ley N° 18308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Poder legislativo, 30 de junio de 2008. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy>

Ley N° 18116. Usurpación. Poder legislativo, 7 de mayo de 2007. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy>

Ley N° 16606. Capítulo II: Prescripción adquisitiva. Poder legislativo, 21 de noviembre de 1994.

Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy>

Ley N° 13.728. Plan Nacional de Viviendas. Poder legislativo, 27 de diciembre de 1968.

Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy>

\*Los vínculos no son de los documentos exactos ya que se presentan como archivos temporales, escribiendo el número de la ley se accede fácilmente a ella.

### **Discusiones parlamentarias.**

Casaretto, F. y Rodríguez, N. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Exposición de Motivos, Carpeta N° 735, 16 de diciembre de 2005

Ficha asunto 28623 (2005-2007) Ley Usurpación. Recuperado de: Recuperado en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/28623>

### **Proyectos de Ley.**

Desalojos colectivos y regímenes de prescripciones adquisitivas quinquenales (2017)  
CARPETA N° 2668 DE 2017 Recuperado en:  
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017120866-002331627.pdf>

Inmuebles vacíos sin uso y degradados (2017) Recuperado de:  
<http://www.mvotma.gub.uy/portal/images/Ordenamiento%20territorial/19576.pdf>

Plan Nacional Vivienda Popular Por Construcción Pública (2015) Carpeta 333 de 2015.  
Recuperado de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2018030226-011295827.pdf>

### **Otras fuentes institucionales.**

MVOTMA (s.f) Estrategia Nacional de acceso al suelo urbano. Recuperado de:  
<http://www.mvotma.gub.uy/portal/enasu#%C2%BFcu%C3%A1l-es-la-situaci%C3%B3n-actual-en-nuestro-pa%C3%ADs-en-relaci%C3%B3n-al-acceso-al-suelo>

MVOTMA (2014) Plan Quinquenal de viviendas 2015-2019. Recuperado en:  
[https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN\\_QUINQUENAL\\_DE\\_VIVIENDA\\_2015\\_2019.pdf](https://www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf)

Observatorio social del MIDES (2016) Situación de la vivienda en Uruguay. Recuperado en:

[http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont499.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont499.pdf)

Petit, M. (2017) Informe 2017. Comisionado Parlamentario Penitenciario. Recuperado en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Anual%202017.pdf>

PMB (2014) Informe Asentamientos Censo 2011. Recuperado de: [http://pmb.mvotma.gub.uy/archivo\\_documentos](http://pmb.mvotma.gub.uy/archivo_documentos)

Schelotto (2017) Recuperado en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/91428/1/16.08.16--schelotto-deficit.mp3>

### **Fuentes de prensa**

*Acá vamos a resistirnos* (24 de julio de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/aca-resistirnos-desalojo.html>

*Asentamiento: hay más de 400 denuncias presentadas ante la justicia penal* (17 de noviembre de 2015) Diario Correo Punta del Este. Recuperado de: <http://correopuntadeleste.com/?p=6534>

*Asentamiento hippie en la mira* (13 de marzo de 2015) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/asentamiento-hippie-mira.html>

*Cerca de 1500 personas del barrio Don Márquez podrían ser desalojadas mañana* (18 de julio de 2017) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/cerca-de-1500-personas-del-barrio-don-marquez-podrian-ser-desalojadas-manana/>

*Contenedor, dulce hogar de realojo* (11 de setiembre de 2016) Diario El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/contenedor-dulce-hogar-realojo.html>

*Crónica de un desalojo: a la calle o procesados* (24 de agosto de 2016) El Observador. Recuperado en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cronica-de-un-desalojo-a-la-calle-o-procesados-2016824500>

*Derecho a ser baldío* (8 de setiembre de 2016) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/derecho-a-ser-baldio/>

*Desalojan hoy "La Quinta" del Parque Guaraní* (25 de setiembre de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/desalojan-hoy-quinta-parque-guarani.html>

*Desalojos en La Capuera serían inmediatos según Ley 18116* (18 de junio de 2018) LR21. Recuperado en: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/316091-desalojos-en-la-capuera-serian-inmediatos-segun-la-ley-n-18116>

*Desocupan Parque Guaraní y se mudarían a otro asentamiento* (24 de agosto de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/desocupan-parque-guarani-mudarian-asentamiento.html>

*El martes desalojarán de predio municipal a 35 familias* (21 de agosto de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/martes-desalojaran-predio-municipal-familias.html>

Erramuspe, M (2007, 11 de abril) *Modifican legislación sobre ocupación de fincas o terrenos*. Entrevista de Emiliano Cotelo a Francisco Gallinal. El Espectador. Recuperado en: <http://www.espectador.com/politica/93011/modifican-legislacion-sobre-ocupacion-de-fincas-o-terrenos>.

*Esperanza baldía* (20 de junio de 2017) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/esperanza-baldia/>

*Fiscal de Corte mejorará la operativa para ayudar a la IDM a lidiar con la ocupación de terrenos* (6 de febrero de 2018) Diario Correo Punta del Este. Recuperado de: <http://correopuntadeleste.com/?p=13616>

*Jueza desestimó prórroga y confirmó desalojo del barrio La Quinta* (29 de setiembre de 2016) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/jueza-desestimo-prorroga-y-confirmo-desalojo-de-la-quinta/>

*Justicia ordenó desalojo de asentamiento con 600 personas en Maldonado*. (1° de noviembre de 2015) Montevideo Portal. Recuperado en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Justicia-ordeno-desalojo-de-asentamiento-con-600-personas-en-Maldonado-uc289180>

*Kennedy: los vecinos incómodos de Punta del Este* (5 de marzo de 2017) El País. Qué pasa. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/kennedy-vecinos-incomodos-punta.html>

*La Quinta de Maroñas quedó atrás: los mudaron a Casavalle* (30 de setiembre de 2016) Diario El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/quinta-maronas-queda-mudaron-casavalle.html>

*Maldonado libra batalla para erradicar asentamientos (s/f)* El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/maldonado-libra-batalla-erradicar-asentamientos.html>

Neves, S (26 de marzo de 2015) *Cultiva la rosa blanca*. Brecha. Recuperado en: <https://brecha.com.uy/cultivo-la-rosa-blanca/>

Neves, S. (2 de febrero del 2018) *Tres barrios en peligro. Apetitos y derechos*. Brecha, p. 29-30.

Muñoz, A (5 de noviembre de 2015) *Mandar a mudar*. La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/11/mandar-a-mudar/>

*Ocho procesados por ocupar terrenos en Neptunia* (16 de marzo de 2015) Montevideo Portal Recuperado en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ocho-procesados-por-ocupar-terrenos-en-Neptunia-uc265103>

*Ocupa de Marindia a prisión por usurpación* (20 de marzo de 2015) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/ocupa-marindia-prision-usurpacion-terrenos.html>

Pissano, S (25 de julio de 2017) *Sobre el derecho a permanecer*. La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/sobre-el-derecho-a-permanecer/>

*Procesados por usurpación se van del predio; se encadenarán* (26 de junio de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/procesados-usurpacion-predio-encadenaran.html>

*Proyecto de reubicación del Kennedy será remitido al Legislativo Departamental* (1 de marzo de 2017) Diario Correo Punta del Este. Recuperado en: <http://correopuntadeleste.com/?p=10490>

*Sólo falta la autorización de la IM para que empiece la construcción de viviendas en el asentamiento La Quinta* (11 de diciembre de 2017) La Diaria. Recuperado en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/solo-falta-la-autorizacion-de-la-im-para-que-empiece-la-construccion-de-viviendas-en-el-asentamiento-la-quinta/>

Ramírez, F (12 de noviembre de 2015) *Días contados*. Semanario Brecha. Recuperado en:

<https://brecha.com.uy/dias-contados-2/>

*Terrenos del barrio Kennedy serán vendidos en una subasta pública* (30 de mayo de 2016) Diario Correo de Punta del Este. Recuperado en: <http://correopuntadeleste.com/?p=7718>

*Una comisión busca soluciones habitacionales para más de 200 familias del barrio capitalino Santa María Eugenia, amenazadas por una orden de desalojo* (7 de octubre de 2017) La Diaria. Recuperado en: <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/una-comision-busca-soluciones-habitacionales-para-mas-de-200-familias-del-barrio-capitalino-santa-maria-eugenia-amenazadas-por-una-orden-de-desalojo/>

*Venderán el asentamiento Kennedy al mejor postor* (29 de mayo de 2016) El País. Recuperado en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/venderan-asentamiento-kennedy-mejor-postor.html>