

Cuestionario

Seguridad jurídica de la tenencia, incluida la protección frente al desalojo forzoso:

1. ¿Existen leyes/regulaciones que reconozcan o garanticen la seguridad legal de la tenencia para toda la población, y/o para individuos o grupos específicos?

- ¿La legislación nacional (o propuestas legislativas) explican las diversas formas de tenencia que pueden garantizar una vivienda segura o la tierra (como la tenencia, la propiedad individual o colectiva, los derechos limitados de uso)? Por favor enumere y explique las formas de tenencia protegidas en la legislación.

1. En el ordenamiento jurídico de Uruguay se ha protegido el derecho a gozar de una vivienda decorosa.

En primera instancia, esto se encuentra en la Constitución de la República, norma jurídica de mayor rango en nuestro país, que establece en su artículo 45 que "todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin."

Se reconoce el derecho a gozar de vivienda decorosa, lo cual resulta relevante, debido a que este derecho está vinculado a otros derechos humanos igualmente reconocidos por la comunidad internacional como la intimidad, la no discriminación, la higiene, la salud. Todo esto contribuye al pleno desarrollo de los seres humanos.

Esto no implica que el Estado uruguayo tenga la obligación de proporcionar una vivienda gratuitamente a las personas, sino que tendría que generar las condiciones para que los ciudadanos pudieran acceder a la misma, mediante programas específicos destinados a tal fin.

El Código Civil uruguayo dispone que los modos de adquirir el dominio o la propiedad son: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

Define cada modo de la siguiente manera:

1. La ocupación es un modo de adquirir el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional. Son especies de ocupación la caza y la pesca y también la invención o hallazgo.
2. La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa viene a serlo de lo que ella produce o de lo que a ella se incorpora natural o artificialmente.
3. La tradición o entrega, es la transferencia que hace una persona a otra, de la posesión de una cosa, con facultad y ánimo de transferirle el dominio de ella.
4. La sucesión o herencia, modo universal de adquirir, es la acción de suceder al difunto, y representarle en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte. Se llama heredero el que sucede en esos derechos y obligaciones.

5. La prescripción es un modo de adquirir o de extinguir los derechos ajenos. En el primer caso se adquiere el derecho por la posesión continuada por el tiempo y con los requisitos que la ley señala. En el segundo, se pierde la acción por el no uso de ella en el tiempo señalado por la ley. Para esta clase de prescripción, la ley no exige título ni buena fe.

Para la compraventa de bienes inmuebles, además de la entrega, la ley exige escritura pública, así como la inscripción en el Registro correspondiente.

2. ¿Hay leyes o reglamentos que ofrezcan protección frente al desalojo forzoso o el reasentamiento involuntario? Describa brevemente el contenido de las leyes/ reglamentos.

2. La principal reglamentación de la protección frente al desalojo forzoso se encuentra regulada en el Decreto - Ley 14.219 sobre Alquileres.

El Decreto - Ley 14.219 es de orden público, por lo que las partes no pueden pactar en contrario.

Este Decreto – Ley regula el régimen de los arrendamientos, los desalojos y los lanzamientos.

Está establecido el derecho a un año de prórroga en beneficio del arrendatario, cuando al vencimiento del plazo contractual, las partes no han celebrado un nuevo contrato. Vencido el plazo de prórroga, el arrendador podrá solicitar en cualquier momento el desalojo de la finca con plazo de un año.

El Decreto - Ley dispone que durante la vigencia de los plazos legales de arrendamiento no se podrá iniciar la acción de desalojo, salvo las excepciones taxativamente enumeradas.

Para entender en las acciones de arrendamientos, desalojos y lanzamientos, serán competentes los Juzgados de Paz del lugar de ubicación del inmueble. Todos estos procesos de desalojo se tramitarán por escrito.

Asimismo, se prevé la realización de una inspección judicial o inventario del bien, a solicitud de cualquiera de las partes, a los efectos de comprobar el estado de conservación del mismo, las mejoras y los desperfectos existentes, así como la adecuación del uso del bien con los fines del contrato.

A petición de parte, y cuando hayan pasado los plazos correspondientes, el Juez podrá aplazar el lanzamiento hasta por sesenta días, en casos de enfermedad o fuerza mayor justificada. A su vez, los lanzamientos no se podrán hacer efectivos hasta transcurridos quince días hábiles a contar del siguiente a la notificación del demandado.

3. ¿A qué grupos /individuos protege la legislación mencionada en las preguntas 1 y 2? A saber:

- Inquilinos
- Ocupantes informales
- Aquellos con morosidad hipotecaria
- Otros grupos mencionados en la pregunta 5

3. La legislación mencionada en la pregunta 1 protege al poseedor y/o propietario, mientras que la legislación mencionada en la pregunta 2 protege a los inquilinos. Específicamente el Decreto – Ley 14.219 establece en su artículo 101 que: “Los plazos legales de arrendamiento que se determinan en esta ley se reputarán establecidos en beneficio de los arrendatarios y subarrendatarios”.

Datos sobre las personas con tenencia insegura:

4. ¿Hay algún dato o cifra estimada del número de personas con inseguridad en la tenencia? Por ejemplo:

- familias que viven en asentamientos informales
- minorías que viven en asentamientos informales (ej. Roma)
- desplazados internos
- migrantes indocumentados, refugiados o solicitantes de asilo
- familias que fueron expulsadas o que se encuentran bajo orden de desalojo por impago de hipotecas

4. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística, que surgen del Censo realizado en el año 2011, Uruguay tiene una población de 3.286.314 personas. Tiene una cantidad de 1.389.740 viviendas, de las cuales 1.136.564 están ocupadas y 253.176 están desocupadas.

La tenencia de la vivienda, se detalla de la siguiente manera:

Propietarios: 661.709

Integrantes de una cooperativa de vivienda: 30.045

Inquilinos o arrendatarios: 235.112

Usufructuario u ocupante: 206.390, de los cuales:

Relación de dependencia (trabajo): 20.951

Gratuito, otorgada por el BPS: 5.376

Gratuito, se la prestaron: 166.146

Sin permiso del propietario: 13.917

Pobres urbanos que viven en situación informal (en particular asentamientos informales):

5. ¿Qué tipo de derechos de tenencia están previstos o reconocidos en los instrumentos jurídicos o administrativos para estos ocupantes informales de tierra o vivienda (ej. “permisos temporales”, “derechos de posesión”, “derechos de arrendamiento durante un período determinado o indeterminado”, etc.)?

-¿Los ocupantes informales pueden adquirir el derecho a sus tierras o viviendas con el tiempo (ej. A través de “usucapión”)? Por favor, cite regulaciones e instrumentos relevantes.

-¿Existen demandas contradictorias entre los propietarios formales (privados y públicos) de la tierra y la gente que se ha establecido informalmente en la misma tierra, o conflictos entre ocupantes informales y las leyes / regulaciones ambientales o de planificación? Por favor, refiérase a las regulaciones y leyes administrativas y judiciales frente a estos conflictos, si están disponibles.

5. Los ocupantes informales pueden adquirir el derecho a sus tierras o viviendas si cumplen los requisitos determinados por la ley.

El Código Civil establece que la propiedad de bienes inmuebles u otros derechos reales se adquiere por la posesión de diez años entre presentes y veinte entre ausentes, con buena fe y justo título.

La propiedad de los bienes inmuebles y los demás derechos reales se prescribe también por la posesión de treinta años, bien sea entre presentes o entre ausentes, sin necesidad, por parte del poseedor, de presentar título y sin que pueda oponérsele la mala fe: salvo la excepción establecida por el artículo 633, que refiere a servidumbres.

Para poder adquirir por usucapión, además de este requisito temporal, se exige: una posesión continua y no interrumpida, pacífica, pública, no equívoca y en concepto de propietario.

El Decreto – Ley 14.219, en su artículo 45 determina que la acción de desalojo procede contra los ocupantes de inmuebles a título precario, entre otros. Para ello, se deberá completar el procedimiento judicial correspondiente.

6. ¿Existe alguna política, proyecto o programa en curso o que se esté diseñando, para reconocer, registrar o regularizar los derechos de tenencia de las poblaciones urbanas pobres que viven en los sistemas de tenencia irregulares, incluidos asentamientos informales?

-¿Estas políticas/proyectos/programas incluyen “mejora de barrios marginales” u otras inversiones urbanísticas in-situ?

-¿Cuáles han sido los resultados de estas políticas/programas? Por ejemplo, el número de hogares que han sido regularizados/cuyos derechos fueron registrados; tipos de derechos de tenencia adquiridos después de la regularización (ej. propiedad individual; formas de alquiler a largo plazo; propiedad colectiva) etc.

- Proporcionar información sobre las iniciativas privadas / comunitarias destinadas a la regularización de los derechos de tenencia de los ocupantes informales que son apoyados por el Gobierno.

6. Se ha creado el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.

También se encarga de mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa.

Entre sus objetivos específicos se encuentran:

a. Dotar de infraestructura básica, servicios sociales y títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares, mejorando su calidad de vida y su integración al entorno urbano inmediato.

b. Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales altamente focalizados y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano.

c. Apoyar la actualización de los instrumentos de control del desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno.

d. Estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social y asegurar la sustentabilidad de las intervenciones del Programa.

e. Promover la implantación de equipamientos y programas barriales – en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes – que complementen los

programas sectoriales en curso, con el objeto de mejorar los niveles de integración social en los Asentamientos Irregulares y su entorno urbano.

f. Promover e implementar acciones con el objeto de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares.

Se han cumplido en su totalidad, las acciones relativas a 55 asentamientos en todo el país, de los cuales 18 pertenecen a Montevideo.

Actualmente se están gestionando 27 programas de asentamientos en todo el país.

7. ¿Existe, o está en desarrollo, algún programa o política de reforma agraria en el lugar (por ejemplo, sistemas de gestión de la tierra, cambios en los regímenes de la tierra)? ¿Incluyen estos programas o políticas disposiciones específicas o procesos para reconocer y registrar los derechos de los pobres urbanos, en particular de los que viven en asentamientos informales?

7. Para las personas que viven en el medio rural existen varios programas que se implementan con el aporte de trabajo de las familias así como el pago de cuotas mensuales. El valor de estas cuotas se definen en función del costo total de la obra construida y la situación socioeconómica de cada familia.

Los programas existentes son:

- Programas de viviendas nucleadas

Para familias que no tienen una solución habitacional. Se construyen a través del sistema de ayuda mutua: las viviendas son edificadas entre todos los participantes del plan, aportando cada familia 96 horas mensuales en la obra.

- Viviendas urbanas en terreno propio

Para familias que tienen vivienda en mal estado en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo (localidades de hasta 5.000 habitantes) y necesidad de vivienda. Se construyen a través del sistema de ayuda mutua, en el marco de un plan de viviendas nucleadas.

- Viviendas dispersas

Para familias con dificultades de vivienda, electricidad o agua para consumo humano que tienen predio con titulación en regla y lo explotan (aunque sea para autoconsumo). Se edifican a través del sistema de autoconstrucción asistida, en el marco de un programa de unidades productivas.

- Programa de unidades productivas

Para familias que viven principalmente de la producción de su predio y necesitan vivienda, construcciones de apoyo a la producción y/o mejoras prediales (acceso a agua para consumo humano, electricidad).

Se edifican a través del sistema de autoconstrucción asistida: se requiere el trabajo de dos personas adultas integrantes del núcleo familiar durante toda la obra, guiadas por personal especializado.

Para aquellos Estados con programas / agencias internacionales de ayuda al desarrollo:

8. ¿El Estado desarrolla programas financieros en apoyo del desarrollo e implementación de políticas/proyectos/programas que explícitamente reconozcan, registren o regularicen los derechos de tenencia entre las poblaciones urbanas pobres, en particular de los que viven en asentamientos informales? Por favor, indique iniciativas y programas relevantes.

8. El Programa de Mejoramiento de Barrios es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno Central del Estado uruguayo. Asimismo, realizarán aportes las Intendencias Municipales y otros organismos públicos mediante la prestación de servicios.

El ejecutor del Programa es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

El Programa proporciona asistencia técnica y jurídica para el traspaso de la propiedad de las tierras en los asentamientos, incluyendo, honorarios profesionales y otras actividades asociadas para otorgar títulos de propiedad a las familias residentes.

Planificación urbana y política de vivienda:

9. ¿Hay leyes/reglamentos de planificación urbana, a nivel nacional o local, incluyendo instrumentos de uso de la tierra favorables a los pobres, tal como zonificación inclusiva, cuota para vivienda social en desarrollos residenciales u otras?

9. Algunos de los proyectos más recientes en materia de planificación urbana de la Intendencia Municipal de Montevideo son:

- Realojo Asentamiento La Pirola. El proyecto aporta dieciocho soluciones habitacionales. Se promueve regularizar a las familias ubicadas próximas a la zona del pueblo y que tienen posibilidades de acceso a servicios.

- Cooperativa Atahualpa Cardozo. Se trata de una cooperativa compuesta por diez familias de escasos recursos, que inician un proceso de construcción de sus viviendas bajo un sistema de ayuda mutua. La Intendencia Municipal de Montevideo ha cedido un terreno para que se realice la construcción, y brinda asistencia técnica y social, mientras que la cooperativa aporta la mano de obra.

- Programa de actuación en áreas de precariedad urbana de Montevideo, asentamiento de "La Vereda" y "Paso de las Duranas". Se busca mejorar la calidad de vida de las familias que viven en estos asentamientos. También se promueve que en los lugares donde sean realojadas las familias existan espacios de uso público para actividades culturales.

10. Por favor, proporciónenos información sobre las políticas o programas de vivienda o programas destinados a la promoción de formas alternativas de tenencia de la propiedad absoluta individual, tales como la tenencia en alquiler o de manera comunal cooperativa.

10. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha desarrollado diversos programas para familias que aún no tienen vivienda, y para familias que tienen vivienda y necesitan reformarla o ampliarla.

Las familias que tienen voluntad de comprar una vivienda y tienen capacidad de ahorro y endeudamiento, pueden acceder a la compra de una vivienda nueva, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Quienes deseen comprar una vivienda nueva del Programa de Rehabilitación Urbana de Inmuebles Inconclusos, lo podrán hacer mediante la Agencia Nacional de Vivienda. Quienes quieran comprar una vivienda usada, lo podrán hacer con el Programa de Comercialización de la Agencia Nacional de Vivienda. El Banco Hipotecario del Uruguay, proporciona el préstamo hipotecario para compra de vivienda nueva o usada.

Las familias que desean construir pueden acceder al Programa para Autoconstrucción con terreno propio o terreno público. Además del préstamo, se les proporciona asistencia técnica para la construcción. También existen préstamos para construcción de cooperativas, los cuales se instrumentan en el Programa Cooperativo (reglamento 2008) y el Programa Cooperativo con innovación tecnológica y /o de gestión. Todos estos se gestionan a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Para las personas que necesitan una garantía de alquiler, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente entrega un certificado de garantía de alquiler mediante los Programas de Garantía de Alquiler, Garantía de Alquiler para Jóvenes y Garantía de Alquiler para uruguayos que retornan al país.

Para las familias que viven en el medio rural y no tienen vivienda o están en mal estado, existe el Programa de viviendas nucleadas y en terreno propio, que proporciona inversión y asistencia técnica para la construcción por ayuda mutua de conjuntos de viviendas.

Para las familias que viven de la producción de su predio y necesitan vivienda, construcciones para la producción y / o mejoras en sus predios, existe el Programa de unidades productivas y viviendas dispersas, que proporciona inversión y asistencia técnica para la edificación por autoconstrucción asistida de viviendas, e infraestructuras para la población. Estos programas se gestionan en MEVIR.

El Banco de Previsión Social tiene un programa para Pasivos, que entrega una vivienda nueva de un dormitorio para el uso y goce de jubilados y pensionistas.