



# Fincas abandonadas

Respuestas interinstitucionales  
para un fenómeno urbano de  
afectaciones múltiples.

Serie Investigaciones:

DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 4



# Fincas abandonadas

Respuestas interinstitucionales  
para un fenómeno urbano de  
afectaciones múltiples.

Serie Investigaciones:

DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 4



**Coordinación general:** Mag. Fernando Rodríguez Herrera,  
Defensor del Vecino de Montevideo.

**Supervisión de la Edición:** A.S. Elena Goiriena.  
Responsable Área Incidencia en Políticas Públicas.

#### **Otros títulos de la serie**

- Nº 1, Presupuesto departamental con enfoque de Derechos Humanos.
- Nº 2, Contaminación sonora y Derechos Humanos.
- Nº 3, Síndrome de Diógenes.

Impresión:

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1: FINCAS ABANDONADAS. Una estrategia de incidencia en políticas públicas de la Defensoría del Vecino de Montevideo.</b>	<b>11</b>
El abandono de inmuebles como problemática.	<b>13</b>
La interinstitucionalidad como estrategia de intervención.	<b>16</b>
Multidimensionalidad de la problemática.	<b>18</b>
Avances hacia el diseño de una política pública.	<b>21</b>
<b>Capítulo 2: “INMUEBLES ABANDONADOS: legislación e inclusión social. Hacia una política nacional”. Informe Final del Encuentro interinstitucional.</b>	<b>29</b>
Panel Obstáculos y Desafíos.	<b>34</b>
• Presentación, Defensor del Vecino de Montevideo, Ps.Soc. Fernando Rodríguez.	
• Recursos legales y normativos existentes. Dr. Arturo Yglesias y Diputado Alfredo Asti.	
• Políticas Sociales Habitacionales. A.S. Lucía Etcheverry, Directora de DINAVI – MVOTMA y Noemí Alonso, Directora de Tierras y Hábitat – Intendencia Montevideo.	
• Inclusión Social – Intervenciones de proximidad. A.S. Carmen Terra. Dpto. Trabajo Social Facultad CCSS y A.S. Gustavo Machado, INAU.	
Grupos de discusión. Énfasis y propuestas.	<b>74</b>
Mesa de Cierre y Propuestas.	<b>76</b>
• Intendenta de Montevideo, Prof. Ana Olivera.	
• INAU. Presidente Dr. Javier Salsamendi.	
• Ministro de Desarrollo Social. Ec. Daniel Olesker.	
• Alcalde Municipio B. Dr. Carlos Varela.	
• Concejales Municipales Municipio C Soc. Horacio Pérez.	
Conclusiones Finales del Grupo Organizador del Encuentro.	<b>79</b>
<b>Capítulo 3: Investigación: IVAbc. RELEVAMIENTO, CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE INMUEBLES VISIBLEMENTE ABANDONADOS EN LOS MUNICIPIOS B Y C DE MONTEVIDEO.</b>	<b>83</b>
• <b>Objetivos, conceptualización y procedimientos.</b>	<b>88</b>
• <b>145 RO. Listado de urgente consideración.</b>	<b>94</b>
• <b>54 IVA NE. Listado de “NO EXPLOTADOS”.</b>	<b>112</b>
• <b>62 IVA IT. Listado de “INTRUSIÓN DE TERCEROS”.</b>	<b>116</b>
• <b>339 IVAbc. Caracterización del universo relevado.</b>	<b>120</b>
• <b>Estado de situación general y Conclusiones.</b>	<b>136</b>
<b>Capítulo 4: Proyecto de Ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono”.</b>	<b>143</b>

## ● PRÓLOGO

Mag. Fernando Rodríguez Herrera

Defensor del Vecino de Montevideo

El documento que presentamos en esta oportunidad refleja el trabajo promovido por la Defensoría del Vecino de Montevideo, y que han asumido con profunda responsabilidad varias instituciones públicas y privadas, en un tema muy sentido por algunos sectores de la población y no suficientemente estudiado, por lo tanto casi ausente en las planificaciones de la ciudad.

El abandono de inmuebles en zonas centrales de la ciudad es un fenómeno urbano muy complejo y de no fácil resolución, e imposible de abordar eficientemente fuera de un ámbito interinstitucional. Por esta razón, por convicción metodológica y por política institucional hemos convocado a un ámbito de trabajo interinstitucional en el cual converjan tanto las competencias formales de las instituciones, como las competencias del “saber hacer institucional”, para abordar las múltiples dimensiones que tiene el abandono de fincas en la ciudad.

El material recorre la historia de la construcción de contenidos y acciones de esta intervención desde el año 2009 a la fecha, con una mirada de investigación, conocimiento y gestión de ese conocimiento para promover una mejora sustancial en el abordaje del Estado de esta problemática.

La Defensoría del Vecino ve en esta situación una serie de afectaciones a los derechos ciudadanos que impiden el disfrute de la ciudad en aquellos espacios en donde se consolidan edificios abandonados, deteriorados, en algunos casos ocupados y utilizados con objetivos lejanos a los originales, muchas veces para actividades delictivas. A los riesgos de daño a peatones, se le agregan los daños a la salubridad pública por acumulación de basura, aguas servidas, daños vinculados a la seguridad humana en todos sus aspectos.

El compromiso de la Defensoría con este y otros temas de preocupación de la población, ha hecho que nos situemos más allá de las competencias formales de recomendar la atención de situaciones que vulneran los derechos de los ciudadanos, y procuremos fomentar espacios de interacción institucional que faciliten el encuentro de voluntades técnicas y políticas para la búsqueda de soluciones concretas de aquellas situaciones que afectan a la ciudad y a los ciudadanos.

En el caso particular, como se analizará en el contenido de esta publicación, se logró la conjunción de los **tres niveles de gobierno** (nacional, departamental y municipal) para operar articuladamente permitiendo trazar un camino hacia el diseño de una política pública de protección de derechos ciudadanos, tanto de la población

ocupante como de la población del entorno como también de aquella con dificultades de acceso a vivienda decorosa. En esta iniciativa se incluye el diálogo y el trabajo con el Parlamento Nacional y con la Junta Departamental como órganos legislativos responsables de dictar las normas de protección y regulación.

La Defensoría del Vecino ha construido un rol articulador, asociado y enriquecido por la generación y gestión del conocimiento a través de la investigación/acción con el involucramiento multisectorial de actores. El desarrollo de este lugar en el escenario institucional, reconocido por las instituciones, ha generado la posibilidad de poner al servicio de la búsqueda de soluciones, algunas herramientas metodológicas para detectar las necesarias adecuaciones de las políticas públicas y el accionar articulado del Estado.

En síntesis, con esta intervención podemos afirmar y demostrar que una institución ombudsman puede articular su rol de colaborador crítico, en la medida que logra desarrollar capacidad de detectar áreas sensibles de disfuncionalidades del rol del Estado en tanto protector de derechos, y generar el conocimiento necesario para superar la situación de afectación y restituir derechos humanos fundamentales.

Es en estos espacios de integración desde donde se comprueba que el camino verdadero y posible de la protección de derechos, está en la articulación de los diversos actores públicos con responsabilidades y obligaciones de protección de forma articulada con la sociedad civil comprometida y organizada. Esta metodología la hemos desarrollado con resultados interesantes en áreas críticas de la ciudad, encontrando mucho eco para asumir tareas complejas que requieren la confluencia del análisis técnico y el compromiso político. Sostenemos enfáticamente que una **política pública estatal es aquella que cuenta con la confluencia de lo técnico y lo político enriquecida por el aporte de sociedad civil que aspira a darle marco jurídico a las intervenciones de forma sostenida en el tiempo.**

Este material es un reflejo de esto, pues no es un producto de la Defensoría del Vecino de forma aislada sino la sistematización de un proceso de articulaciones al servicio de la construcción de una política pública para atender la desprotección de un derecho fundamental como es el de acceso a la vivienda decorosa, y aporta a las garantías de un derecho en construcción como es el “derecho a la ciudad”.



# Capítulo 1

Fincas Abandonadas - una estrategia de incidencia en políticas públicas

Defensoría del Vecino de Montevideo

# Fincas Abandonadas - una estrategia de incidencia en políticas públicas

A.S. Elena Goiriena . Resp. Área Incidencia en Políticas Públicas

En los distintos niveles de intervención posibles a desarrollar en la gestión de la Defensoría del Vecino de Montevideo, año a año se fue consolidando con mayor certeza el Área de Incidencia en Políticas Públicas, como el ámbito que permite trascender el reclamo individual que cotidianamente llega a la institución, hacia una visión más integral de las temáticas trabajadas.

En la investigación y profundización del análisis de las temáticas que llegan a la Defensoría del Vecino, el Área de Incidencia eleva la mirada hacia la búsqueda tanto de diagnósticos más integrales como de diseño de alternativas de solución de más largo alcance, y que impliquen políticas públicas en determinadas temáticas de importancia para la calidad de vida de la población de Montevideo.

El mayor reconocimiento público de la institución y sus competencias, la posibilidad de mayor difusión de Informes Anuales y otros materiales de investigación, eventos realizados, y capacidad de poner en agenda pública ciertas problemáticas ciudadanas han facilitado la profundización del rol de articulador del Defensor, en perfecta concordancia con las atribuciones conferidas por el decreto y con la naturaleza propia de la institución.

Esta articulación ha permitido la construcción de grupos de trabajo interinstitucionales para la búsqueda de soluciones a problemáticas que desde la perspectiva individual de cada una de ellas ha resultado imposible de resolver. Estos grupos han permitido avanzar en el conocimiento transdisciplinario, fluidez en el intercambio, generándose un enriquecimiento y sinergia entre las diferentes partes intervinientes, un mejor aprovechamiento de recursos institucionales y mayor facilidad para sortear obstáculos.

Desde la práctica concreta, la profundización e investigación en distintos temas permiten avanzar en la construcción argumentativa o construcción de la razón en clave de derechos, otorgando una mayor credibilidad y solvencia a la institución, la que pretende caminar hacia la consolidación de sí misma como autoridad ética y moral en base a la confianza de la ciudadanía.

Desde aquí nos situamos en la intención de incidir en las políticas públicas del departamento, las que llegan a trascender el territorio cuando la articulación y el trabajo interinstitucional logra involucrar y comprometer la sociedad civil y organismos

estatales, y por tanto de alcance nacional, abriendo puertas y alternativas a propuestas de posible replicación en el resto del país.

Las intermediaciones defensoriales involucran por lo menos un tercer actor en la estrategia, cuando se convoca a grupos interinstitucionales para la revisión y rediseño de políticas de otros actores gubernamentales a nivel nacional, especialistas y profesionales, o grupos de vecinos y vecinas buscando la recomposición de los vínculos para la convivencia comunitaria.

Con el objetivo de revertir situaciones de vulneración de derechos provocadas por la acción o la omisión de las políticas públicas y promover espacios de coordinación interinstitucional, se convoca a la integración de espacios de discusión y debate así como a grupos de trabajo para la construcción de estrategias innovadoras, marcándose objetivos concretos, según la problemática, con la finalidad de desarrollar acciones concretas o de incidir en aquellos aspectos de la política pública que tiene disfuncionalidades afectadoras de derechos ciudadanos.

Con esta metodología, la Defensoría del Vecino ha trabajado distintas temáticas cuya resolución trascendía el gobierno departamental y/o municipal, como lo son las Ferias Alimentarias Vecinales, el Síndrome de Diógenes, Contaminación Acústica, y Fincas Abandonadas.

Nos interesa compartir aquí, parte de lo que ha sido el trabajo de incidencia desarrollado sobre la problemática de las fincas abandonadas en Montevideo, en la conformación del Grupo de Trabajo Interinstitucional Fincas Abandonadas, el que ha mantenido un fuerte compromiso de las instituciones integrantes, tanto desde los niveles de dirección y/o políticos de cada institución, así como de profesionales que en representación de las mismas participan y sostienen un ámbito de trabajo que entendemos debe dar el salto para la conformación de políticas más eficientes.

## 1. EL ABANDONO DE INMUEBLES COMO PROBLEMÁTICA

La ciudad es definida como el ámbito en el que vive más de la mitad de la población mundial (creciendo proporcionalmente), en el que la persona desarrolla elementos identitarios como su ser social, genera intereses y crecimiento personal según las posibilidades de gozar del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, tales como el derecho a la autodeterminación y el derecho al desarrollo. La ciudad como hábitat que *“trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc., para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y socio-políticas”*.<sup>1</sup>

El fenómeno de las fincas abandonadas con ocupación precaria y conflictiva en áreas centrales de la ciudad, arrasa con la idea y la concepción amplia de ciudad,

1 Di Paula, J (2001), en Paulo, L.(2010). Reflexiones en torno al hábitat y territorio: insumos primarios para el debate”. Revista Regional de Trabajo Social N° 50. Montevideo, Uruguay.



como toda agrupación humana organizada institucionalmente como unidad local, y el concepto del derecho a la ciudad y los derechos correlativos, que involucran la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y la solidaridad, como sustentos para la cohesión social en una comunidad.

El gueto que se constituye con la ocupación altamente precaria y conflictiva con el entorno, asola el concepto del **“derecho a la ciudad”**, como una construcción del derecho colectivo que confiere el acceso a la ciudad *“como una integralidad de bienes, servicios y oportunidades”*, para que *“todos los habitantes puedan beneficiarse de todo lo que la ciudad tiene para ofrecer, sin discriminación de ningún tipo”*.<sup>8</sup>

El abandono de inmuebles por parte de sus propietarios, y por tanto los responsables de su mantenimiento, es un reclamo que comenzó a surgir fuertemente en la Defensoría del Vecino en el segundo semestre del año 2009, especialmente vinculado al tema de seguridad y salubridad pública.

Muchas son situaciones de larga data, que se han incorporado como parte del *“paisaje”* de Montevideo, y que luego de infinidad de acciones sin resultados impulsadas por distintos actores del barrio donde está asentada, pasan a formar parte de las características de ese barrio con todas las dificultades que ocasionan en la más clara resignación a convivir con ella, y adaptando aspectos de la vida cotidiana para esa convivencia.

Es así que se incorpora como una temática de interés para la Defensoría del Vecino, la situación generada por fincas abandonadas, generalmente de grandes

dimensiones, muchas de ellas de buena calidad constructiva pero con grave deterioro de su estructura y servicios, ubicadas en zonas centrales de Montevideo, ocupadas generalmente por grandes grupos de familias en condiciones de altísima precariedad (con actividad delictiva por parte de la población residente), cuyos propietarios no son ubicables (fallecimiento sin tramitación de sucesión; migración sin conocer paradero; empresas privadas que han cerrado; sociedades anónimas quebradas; etc.).

Surgieron así los primeros aspectos descriptivos de la problemática:

- La no asunción de los deberes relativos a la propiedad privada estipulados por el art. 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, por parte de propietarios: *“deber de usar, deber de conservar, deber de proteger el medio ambiente y la diversidad, deber de proteger el patrimonio cultural, deber de cuidar, deber de rehabilitar y restituir”*
- la instalación de un foco de insalubridad pública, debido a la falta de servicios básicos de las fincas abandonadas y ocupadas, y por tanto inexistencia de conexión formal a saneamiento, agua potable y luz eléctrica, lo que lleva a la acumulación en escalada de aguas servidas y proliferación de roedores e insectos ante la ocupación precaria de grupos familiares numerosos,
- la conformación de una ocupación colectiva de alto riesgo sanitario y de vida, debido a la precarización de las estructuras y servicios de las fincas, provocadas inicialmente por saqueos y profundizadas por la falta de mantenimiento y transitoriedad de la población ocupante,
- un punto de resguardo y cobijo para todo tipo de actividades delictivas desarrolladas por personas que utilizan las fincas abandonadas como referencia y escondite personal y de los elementos obtenidos por hurtos y rapiñas en las inmediaciones, con ataques a transeúntes y residentes del barrio.

En el análisis se va desatando una compleja articulación de dimensiones sociales, económicas, culturales, territoriales, que albergan y explican procesos sucesivos de exclusión social, que hace imposible visibilizar una competencia institucional clara que pueda gestionar una reconstrucción integral de los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas que se ven alcanzados por este fenómeno, por lo que se ha mantenido intocable un problema de tal envergadura.

Nos encontramos entonces con una problemática en la que claramente, la competencia del gobierno departamental abarca por ejemplo la vigilancia de la salubridad pública, pero poco puede hacer, sin propietarios a quienes dirigir los procesos administrativos exigibles, y en una situación jurídica compleja que involucra hasta la seguridad pública de vecinos y vecinas, y el derecho a la vivienda de quienes la están ocupando como solución alternativa.



## 2.LA INTERINSTITUCIONALIDAD COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Es en este marco que la Defensoría del Vecino de Montevideo, en el ejercicio de su rol articulador que va definiendo entre el Estado y la sociedad civil, inició una primera experiencia piloto en el mes de octubre del año 2009 convocando un grupo interinstitucional para el análisis y gestión de soluciones integrales.

Se instala entonces el **Grupo Interinstitucional FINCAS ABANDONADAS**, a partir de la convocatoria realizada por la Defensoría del Vecino de Montevideo, frente a reclamos recibidos por parte de vecinos y vecinas del entorno de estas fincas abandonadas.

El acercamiento paulatino a la problemática permitió conocer las distintas dimensiones presentes, integrando aquellas instituciones que fueron reconociendo su competencia para una actuación integral. Tiene como finalidad **“generar acuerdos a mediano y largo plazo que permitan la sustentabilidad de una política focalizada en la intervención integral en situaciones de ocupación precaria y conflictiva de fincas abandonadas”**.

Con un objetivo común de *“contribuir al ejercicio del derecho a una calidad de vida digna y el acceso equitativo a un hábitat adecuado de ciudadanas y ciudadanos de Montevideo”*, el Grupo Fincas se propuso como objetivos específicos los siguientes:

1. Formalización de un Grupo Interinstitucional de trabajo que diseñe un Plan de Acción Integral para la atención de situaciones de abandono con ocupación precaria de fincas en áreas centrales y centralidades de la ciudad.
2. Rediseñar y crear programas y proyectos estatales vinculados a la solución integral de situaciones de ocupación precaria de fincas abandonadas, vinculados a: acceso a la vivienda, autonomía económica y desarrollo personal, apoyo familiar para la inclusión social, etc.
3. Procurar la transformación del espacio ocupado irregularmente a espacio recuperado para la ciudad, priorizando programas que favorezcan la inclusión social (espacios públicos, vivienda social, desarrollo económico local, etc.)
4. Consolidar un modelo de intervención integral para situaciones de ocupación de fincas en áreas centrales y centralidades de Montevideo, que contribuya a la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida para los ciudadanos y ciudadanas del departamento.

El Grupo Fincas funcionó inicialmente en dos equipos con metodologías diversas:

***Equipo de Coordinación y Gestión***, avanzó desde la práctica y la intervención en situaciones concretas de fincas abandonadas y ocupadas en situación de altísima

precariedad (COMAEC, Edificio VARELA, Hotel Casino, SAEDU, etc.), y analizando y detectando cuáles son los principales obstáculos que están dificultando la solución definitiva de estas situaciones, para pensar y diseñar alternativas que complementen las políticas públicas vinculadas a la temática. Participaron de este equipo:

- DINAVI – MVOTMA
- Región Centro de INAU
- División Tierras y Hábitat y Dpto. de Recursos Financieros de la Intendencia de Montevideo
- Municipios B y C
- Región Centro de MIDES
- Región Centro de RAP-ASSE
- Policía Comunitaria - Ministerio del Interior
- Área Incidencia en Políticas Públicas, Defensoría del Vecino.

La solución de la problemática que instala una finca abandonada y ocupada en condiciones de alta vulneración tanto para quienes la ocupan como para vecinos y vecinas del entorno, requiere de la articulación y sinergia de procedimientos de:

- a. resolución de la situación dominial de la finca y la existencia de un proyecto a corto o mediano plazo para un uso social adecuado de la misma,
- b. gestiones para el desalojo judicial y realojo de la población ocupante,
- c. el acercamiento y trabajo socio-familiar para acompañar un proceso de mayor inclusión social de sus integrantes y
- d. la existencia de alternativas habitacionales dignas para el realojo de las familias ocupantes (según integrantes, proyectos laborales, sin exclusión territorial).

***Equipo de Análisis Legislativo***. Este equipo se enfocó en una intervención macro de la temática, que permitió avanzar en la definición y análisis de las principales trabas para una resolución integral de la problemática, a través de la búsqueda de información general de los padrones integrados al banco de datos de análisis, investigación bibliográfica, consultas con expertos y creación ámbitos de discusión y debate para el levantamiento de propuestas.

Se creó ante la necesidad de analizar las dificultades encontradas en la resolución de la situación dominial de los inmuebles abandonados. Este equipo estuvo integrado por: REAHVI-UDELAR, Fiscalía de Corte, Servicio de Escribanía y Dpto. de Recursos Financieros de la Intendencia de Montevideo, Asesor y Sec. Gral. MVOTMA, Alcalde del Municipio B, Junta Dptal. de Montevideo, Diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni y Defensor del Vecino de Montevideo.

El Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas funciona en forma ininterrumpida desde octubre del 2009 al presente, con la integración actual de las siguientes instituciones:



### 3. MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA

El aprendizaje colectivo desde la intervención directa de algunas situaciones (exCOMAEC, Edificio Varela y Valladolid, SAEDU, ex Hotel Casino, etc.), permitió avanzar en el siguiente análisis de las situaciones de fincas abandonadas, según la vulneración de los derechos de distintos grupos de ciudadanos y ciudadanas:

Desde el punto de vista de los vecinos y vecinas de estas fincas, se presentan diversas dificultades:

- El deterioro acumulativo de la estructura causa **perjuicios a fincas vecinas** por el pasaje de humedades y filtraciones, rajaduras, etc., sin que exista un propietario o propietaria en condiciones de hacerse responsable y remediar los perjuicios causados.
- La ocupación no organizada integra también personas que desarrollan actividades delictivas, lo que agrega un problema de **inseguridad barrial**, con la que pasan a convivir vecinos y vecinas del barrio que pasa a ser "invadido" muchas veces por una actividad permanente en las aceras que por un relacionamiento agresivo cuando no violento, inhibe el tránsito de la comunidad por su "territorio".
- Las **condiciones de inhabitabilidad edilicia e insalubridad** de estas fincas, por carencia de luz eléctrica, agua potable y cañerías de desagüe obstruidas (falta

de saneamiento), lejos de inhibir su ocupación, deriva en una profundización de esas condiciones hacia la instalación de: focos insalubres por acumulación de grandes cantidades de basura, presencia de perros y eventual ataque a transeúntes, alta peligrosidad por conexiones caseras a los cables de alta tensión para obtener luz eléctrica, robos a fincas vecinas para obtener agua potable, riesgo de incendios.

- La instalación de un foco insalubre invade fincas vecinas con olores nauseabundos permanentes, aguas y excrementos humanos estancados, cuando no de insectos y roedores poniendo en peligro la **salubridad pública**.
- La instalación de esta problemática, de alta visibilidad además, y que perdura por períodos de varias décadas por lo general, **"atrapa" a vecinos y vecinas** del entorno en sus viviendas reduciendo el libre uso y goce de las mismas por la invasión de olores e insectos por sus ventanas lo que requiere mantenerlas cerradas, inhibiendo el tránsito en el espacio público vecinal por instalación de actividades que dificultan la convivencia en las aceras (basura, hurtos, mascotas atadas, provocaciones o amenazas, etc.), e imposibilidad de cambio de domicilio por la desvalorización de la vivienda propia ante la cercanía de esta problemática.
- Problemas relacionales y organizativos del barrio, empresas, y familias vecinas:
  - **comerciales:** cambio de horarios por seguridad de clientes y del negocio, modificaciones de roles y modalidad de atención, trabajar tras rejas, pérdida de clientela por robos constantes en la vía pública.
  - **familiares:** custodia obsesiva de los hijos, mudanzas transitorias por quedar mujer sola con hijos frente a la inseguridad por hechos violentos, discusiones sobre valores/derechos en la convivencia, abandono de emprendimientos familiares por dificultades para el acceso de clientes.
  - **vecindario:** discusiones sobre valores y derechos de los involucrados, venta a bajo precio de propiedades para alejarse del barrio y desintegración del grupo barrial, enfrentamiento ocupantes/vecinos (por abuso de los apoyos cuando se dan, y la exigencia de respuesta forzada a la mendicidad cotidiana).

Desde el punto de vista de sus ocupantes: La **condición de vida de las personas ocupantes** es de alta precariedad social y habitacional, sin trabajo o con empleos informales, vínculos familiares débiles, sin arraigo territorial, con gran presencia de niños, niñas y adolescentes con nula o débil inserción en centros educativos, conviviendo con grupos poco estables y eventuales actividades delictivas, etc. A partir de un proceso de fragmentación social y segregación territorial que mantiene la exclusión, estos "nuevos" lugares permiten alternativas habitacionales que los acercan a la posibilidad de desarrollar distintas estrategias de subsistencia y sobrevivencia

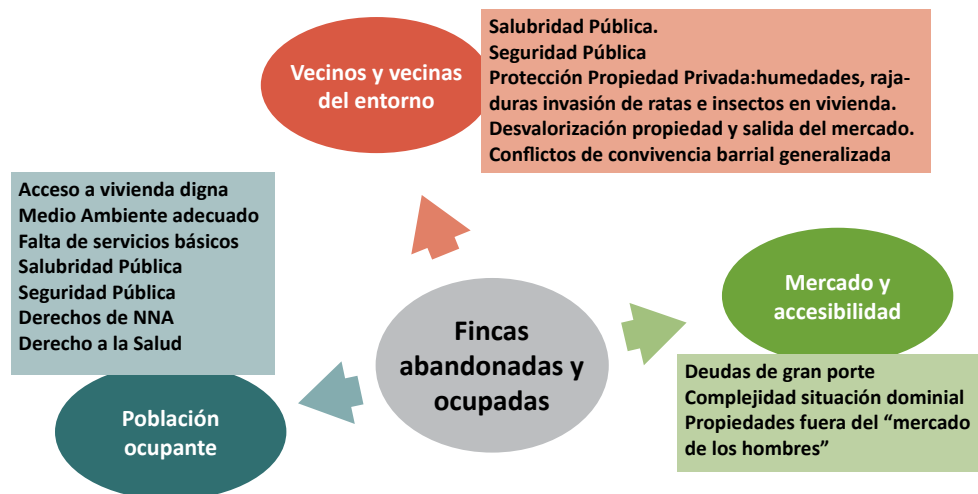
(obtención de ingresos, alimentos, etc.). Al mismo tiempo estas fincas abandonadas, no cuentan con las condiciones edilicias básicas para una vida digna.

El hacinamiento, la alta rotatividad de ocupantes sobre todo por parte de la población adulta masculina, la convivencia con actividades delictivas que impiden una mayor estabilidad y organización del grupo de convivencia, se suma a la falta de servicios básicos como agua potable, saneamiento y luz eléctrica. El deterioro por “saqueo” de la finca para la venta de lo que puede dar algún rédito (aberturas, pisos, escaleras, artefactos de baño y cocina, etc.), potencian su inhabitabilidad desde el punto de vista edilicio por riesgo de derrumbe y desde la consideración de los derechos humanos de quienes en ellas sobreviven.

A la vulneración del derecho a una vivienda digna y los otros derechos también vulnerados en el mismo acto, se agrega la vulneración del derecho a la ciudad.

**Desde el punto de vista de la ciudad:**

- El abandono de la finca acarrea **deudas de gran porte** con varios organismos, entre los cuales la Intendencia pasa a ser uno de los principales acreedores, no resolviendo o no pudiendo resolver la ejecución del bien muchas veces por problemas en la titulación. En muchas situaciones la información dominial no es clara, pero en otras el abandono es fruto de la especulación de quienes se creen exentos de cumplir con los deberes que implica la propiedad privada.
- La **complejidad de la situación dominial** de estas propiedades que provoca el estancamiento de la posibilidad de solución definitiva por la falta de responsables ubicables (sociedades anónimas, sucesiones familiares y herencias estancadas, etc.) deriva en el mejor de los casos, en el nombramiento de Síndicos por parte del Poder Judicial, como responsables ante la justicia por ese bien, quien queda en medio de una trama de acciones interinstitucionales de dificultad para una resolución coordinada.



## 4. AVANCES HACIA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

El abordaje interinstitucional sostenido, ha permitido avanzar y probar metodología de resolución integral para las situaciones de inmuebles abandonados, no sin dificultades, carencias o debilidades que requieren ser revertidas.

Pero sí han quedado instaladas algunas herramientas que interpelan a la continuidad hacia el diseño de una política pública específica que trabaje, sin perder la interinstitucionalidad, en la solución de la problemática de las fincas abandonadas.

### 4.1. Una metodología probada

En la trayectoria acumulada desde fines del año 2009, el Grupo de Trabajo Interinstitucional, ha transitado por la intervención de 3 situaciones de edificios abandonados y ocupados en condiciones conflictivas con el entorno:

- Edificio de la ExComaec, sito en Maldonado 1157 esq. Maldonado.
- Edificio “Varela” (para la intervención), sito en José Pedro Varela 3235 esq. Valladolid, Padrones 113276 y 86407.
- Edificio Ex Hotel Casino, sito en Gonzalo Ramírez 2057/2067 esq. Pablo de María.

Actualmente se encuentra en el análisis de intervención de dos nuevas situaciones.

La solución de la problemática que instala una finca abandonada y ocupada en condiciones de alta vulneración tanto para quienes la ocupan como para vecinos y vecinas del entorno, requiere de la articulación y sinergia de procedimientos de:

- resolución de la situación dominial de la finca y la existencia de un proyecto a corto o mediano plazo para un uso social adecuado de la misma,
  - gestiones para el realojo con apoyo judicial de la población ocupante,
  - el acercamiento y trabajo socio-familiar para acompañar un proceso de mayor inclusión social de sus integrantes y
  - la existencia de alternativas habitacionales dignas para el realojo de las familias ocupantes (según integrantes, proyectos laborales, sin exclusión territorial).
- a. Para la resolución de la situación dominial de la finca, se realiza la investigación pertinente de datos registrales de la Dirección Gral. de Registro, situaciones de deudas y embargos sobre los títulos con Intendencia de Montevideo. Se procura la ubicación de propietarios cuando existieran o se analiza situación de la personería jurídica con Ministerio de Educación y Cultura. Cuando es posible dialogar con

quien tiene la propiedad, se analizan planes y gestiones que haya realizado para acompañar aquellos proyectos que permitan una resolución definitiva. Pero muchas veces surge el abandono tácito de los deberes de la propiedad por lo que es necesario avanzar en alternativas jurídicas eficaces.

- b. Sobre las gestiones necesarias para iniciar un proceso de realojo de las familias ocupantes, se hace necesario el *apoyo judicial* con la figura del desalojo, Si bien el realojo se procesa en articulación y tras un proceso sociofamiliar con las familias involucradas, puede encontrar dificultades por parte de la población ocupante vinculada a redes delictivas. Para la Defensoría del Vecino es un punto de especial preocupación, en tanto se entiende que la figura del desalojo en sí misma violenta el derecho de acceso a la vivienda. La justificación de un proceso de realojo acordado debe contemplar que el mismo no implique un desplazamiento arbitrario, sino el pasaje a una situación de mejora en las condiciones de vida.
- c. El *proceso de realojo* se inicia con un censo general que realiza el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas con un equipo técnico interinstitucional, el que analiza las condiciones socioeconómicas de cada familia, características según las cuales se define la mejor integración del equipo que realizará el apoyo socio familiar, así como la estrategia de realojo a desarrollar.

El proceso de realojo se desarrolla entonces mediante una intervención sociofamiliar, para lo que el Grupo Interinstitucional fue orientando en la necesidad de diversificar las respuestas habitacionales que la población ocupante requería según las particularidades y sostenibilidad de cada proceso familiar.

En este sentido el MVOTMA diversificó las alternativas brindadas desde el Programa de Atención Primaria Habitacional, con garantías de alquiler, subsidio de alquiler hasta por 2 años y recientemente pago de pensiones, así como recuperación de Núcleos Básicos Evolutivos, cupos en vivienda de interés social, etc. Estas prestaciones se brindan para familias realojadas por el Grupo Fincas en coordinación con INAU quien se ha comprometido en el acompañamiento de las familias tanto en la búsqueda de las alternativas (concreción del alquiler por ejemplo), como en el acompañamiento sucesivo para el pasaje de una vivienda transitoria a una vivienda definitiva.

Está demostrado por la experiencia que las condiciones de vida de la población que hemos detectado en situación de ocupación son de alta precariedad y postergación de la satisfacción de las necesidades básicas, por lo que todas las propuestas de realojo que se le hace a la población son siempre un paso hacia mejores condiciones de vida y por lo general se encuentra un gran compromiso de las propias familias en el proceso

En la mayoría de las situaciones hay una fuerte presencia de familias con niños y niñas pequeñas, vinculados a uno u otro servicio del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

El proceso implica la conformación de equipos técnicos interinstitucionales, que bajo la coordinación de INAU, involucra técnicos y profesionales de MIDES para la inclusión en el Sistema de Protección Social, de policlínicas barriales, de RAP-ASSE, MUNICIPIOS y CCZ, prestando una atención de mayor integralidad en el trabajo con las familias ocupantes en condiciones de alta vulnerabilidad sanitaria.

No todas las familias logran fácilmente una convivencia armónica en una propiedad horizontal donde la cercanía con otros vecinos exige ajustarse el respeto por ciertas normas, muy distintas a la vivencia reciente de estas familias.

Se ha observado que el grueso de las familias que se encuentran ocupando atraviesa procesos de profunda desafiación. Sus modos de vida tienen estrategias de sobrevivencia de carácter informal, poseen trayectorias y situaciones actuales de consumo de drogas, problemáticas de salud mental sin diagnóstico ni tratamiento, situaciones de violencia doméstica con NNA testigos y víctimas de esa misma violencia, cuyos derechos están ampliamente vulnerados, todo lo que genera y potencia enormes tensiones en la vida cotidiana.

Por ello, desde el mes de setiembre del 2012, el segundo gran avance es el acuerdo de la instalación de una **Casa Transitoria**, que permite a las familias en su proceso de realojo, transitar por la convivencia con otras familias en una casa común, en un proceso de aprendizaje para un posterior realojo a una vivienda definitiva.

Este desafío asumido conjuntamente a través de una estrategia de cooperación interinstitucional, busca transitar un camino con pocos antecedentes en nuestro país (solo conocemos la experiencia de la División Tierras y Viviendas de IM). Se trata de construir un modelo considerando PUENTE por su carácter protegido y procesual.

El objetivo general de la Casa Transitoria, es *“que las familias, provenientes de FO, transiten una experiencia protegida y transitoria en un hábitat, que integre y habilite procesos orientados al ejercicio de derechos ciudadanos.”*, mediante el logro de:

- Favorecer un estilo de convivencia democrático, autogestionario y no violento.
- Fortalecer las capacidades familiares de cuidado y autocuidado de todos sus integrantes y de acceso y uso de las estructuras de oportunidades.
- Asegurar la transitoriedad de la experiencia

Esta Casa Transitoria se gestiona en el marco de un Convenio tripartito entre IM-INAU-MVOTMA, donde IM y MVOTMA mantienen el contrato y pago de alquiler de la misma, mientras que INAU es responsable del acompañamiento familiar y grupal para la organización de la convivencia. Para esta última tarea, INAU contrata con la sociedad civil la atención y acompañamiento de esta convivencia.

## 4.2. Una propuesta legislativa

Para la mayoría de las situaciones, se constata el abandono por cierre de una sociedad anónima, sucesiones familias inconclusas, o abandono tácito de propietarios que residen en el exterior. En este sentido, se iniciaron los estudios de alternativas legislativas que mejoren la aplicabilidad del Art. 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), *deberes generales relativos al propiedad inmueble*, como los deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, de: *deber de usar, deber de conservar, deber de proteger el medio ambiente y la diversidad, deber de proteger el patrimonio cultural, deber de cuidar, deber de rehabilitar y restituir*”.

El Defensor del Vecino mantuvo reuniones con el Director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, el Plan Juntos, a efectos de conocer posturas y avances en este sentido, constatando la falta de reglamentación del artículo que refiere a las obligaciones y deberes de los propietarios.

En este marco, el Equipo de Análisis Legislativo creado para estudiar la temática antes descrito, se abocó al estudio de una propuesta de proyecto de ley sobre la figura del abandono de inmuebles elaborada por el Diputado Alfredo Asti y el Diputado Mauricio Guarinoni. , quien ya lo ingresó en la Cámara de Representantes así como una propuesta de modificación al Código Civil sobre el régimen del derecho de propiedad territorial el que se encuentra en proceso de redacción y análisis.

Luego de un ciclo de 4 reuniones de encuentro para el análisis de la propuesta, el **proyecto de ley nominado “Inmuebles declarados judicialmente en abandono”**, fue presentado por los Diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni el 13 de junio de 2012, y el 3 de octubre de 2012; fueron recibidos para la presentación formal en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. El objetivo de este proyecto de Ley, es legislar sobre deberes relativos a la propiedad privada estipulados por el art. 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sustentable, por parte de propietarios: *“deber de usar, deber de conservar, deber de proteger el medio ambiente y la diversidad, deber de proteger el patrimonio cultural, deber de cuidar, deber de rehabilitar y restituir”*, para cuyo incumplimiento no existe reglamentación aún.

La aprobación de esta ley, entendemos que sería sustancial en tanto dispara diversas oportunidades para un mejor tratamiento de la problemática. Por un lado, podrá desalentar el abandono por parte de aquellas personas propietarias de un bien con fines especulativos, y por otro lado, permitirá actuaciones por parte del Estado inhabilitado en estas situaciones para solicitar desalojos o emprender obras de remediación o recuperación cuando el propietario no es identificable o no existe. Hasta el momento, en las situaciones abordadas por el Grupo Interinstitucional, el proceso

ha dependido del convencimiento y trabajo conjunto con las familias ocupantes para la aceptación de los planes de realojo propuestos. Se adjunta en la presenta publicación.

## 4.3. Convocatoria pública para la construcción de consensos

Sobre finales del año 2010, y ya en funcionamiento el Grupo Interinstitucional de Fincas Abandonadas, la Defensoría del Vecino organizó un encuentro denominado **“Fincas abandonadas y ocupadas. Asentamientos verticales urbanos”**. Tuvo como objetivos

- Potenciar la articulación interinstitucional en el marco del Estado a nivel nacional y departamental de Montevideo.
- Avanzar en la construcción colectiva de estrategias y herramientas claras, desde la discusión y debate multisectorial, como aporte para el diseño de una política pública integral que garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Organizado con el apoyo de la Junta Dptal. de Montevideo, participaron representantes de: Junta Departamental de Montevideo (Comisión de Planeamiento Urbano, Vivienda, Obras y Servicios; Derechos humanos y Desarrollo Social y Asentamientos), Intendencia de Montevideo (Acondicionamiento Urbano, Tierras y Hábitat, Recursos Financieros, Desarrollo Social, Asesoría Jurídica, Servicio de Escribanía, Planificación), Municipios, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Cartera de Tierras, DINAVI, DINOT), Agencia Nacional de Vivienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINAE), INAU, MIDES, Red de Asentamientos Humanos Hábitat y Vivienda (Udelar), Facultad de Arquitectura, Programa ART (PNUD), Ministerio del Interior (Policía Comunitaria y Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana), Poder Judicial, Fiscalía de Corte.

La discusión se realizó en torno a tres ejes, sobre los cuales se debatió y dio paso a una primera agenda para continuar trabajando la temática:

- a Exclusión social y ocupaciones precarias en zonas centrales: derecho a la vivienda y la ciudad, y la convivencia comunitaria. Cuando la salubridad y la seguridad pública emergen como problemas. Foco de la discusión: población ocupante de fincas abandonadas, identificando nudos críticos vinculantes y aportes sobre aspectos sociales, jurídicos, urbanísticos, comunitarios, comerciales, institucionales, entre otros.
- b Derecho a la ciudad: planificación de la ciudad para una convivencia urbana amigable, políticas públicas vinculadas a garantizar derechos a la ciudad. Foco de la discusión: concurrencia de derechos, identificando nudos críticos vinculantes y aportes sobre aspectos sociales, jurídicos, urbanísticos, comunitarios, comerciales, institucionales, entre otros.

- c Derecho a la propiedad privada: ¿existe un límite del derecho a la propiedad privada frente a otros derechos o frente al derecho a la propiedad privada de otros? Límites alternativos. Foco de la discusión: resolución de la situación dominial de propiedades abandonadas. Identificar nudos críticos vinculantes y aportes sobre aspectos sociales, jurídicos, urbanísticos, comunitarios, comerciales, institucionales, entre otros.

Una segunda oportunidad de convocatoria pública al debate sobre las Fincas Abandonadas, se realizó en el mes de setiembre del año 2013, en el marco de la cooperación entre el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas y la Comisión de Vivienda de la Mesa Interinstitucional de Región Centro coordinada por MIDES. El **Seminario “Inmuebles Abandonados: legislación e inclusión social. Hacia una política nacional”**, convocó a más de 100 personas representantes de instituciones públicas y privadas, contó con panelistas especializados y autoridades públicas de relevancia.

Instaló la discusión, debate y generación de propuestas en tres dimensiones:

- Recursos legales y normativos existentes.
- Políticas Sociales Habitacionales
- Inclusión Social - Intervenciones de proximidad.

Los tres ejes temáticos se sostuvieron en tres talleres simultáneos, en los que los integrantes discutieron sobre cada realidad particular y formularon propuestas concretas que pudieran guiar alternativas a ser integradas en una política pública integral para el tratamiento de los inmuebles abandonados en el territorio nacional.

El informe final de este Seminario se presenta en el próximo capítulo, dada la relevancia de la discusión y aportes surgidos del debate y los compromisos institucionales.

#### **4.4. Una conceptualización y mapeo del abandono en zonas centrales de Montevideo.**

La información sobre fincas abandonadas manejada por el Grupo Interinstitucional, siempre surgió por reclamos y denuncias recibidas así como por la intervención directa de las instituciones en situaciones de su competencia, y que hacían relación con el abandono de fincas

Pero tanto para la construcción del concepto de abandono así como para avanzar hacia una política pública que intervenga directamente sobre la problemática, se requiere de un conocimiento más profundo de la situación, lo que ha sido largamente demandado de los encuentros, seminarios y reuniones interinstitucionales desarrolladas en estos más de 4 años de trabajo sostenido.

Por ello la Defensoría del Vecino resolvió realizar, en el marco del proyecto de cooperación mantenido con la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, una investigación que permitiera avanzar en este sentido.

Con el contrato de un equipo investigador especialista en temas de vivienda, se desarrolló durante 5 meses la investigación **“IVABC. Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C”**.

Este proyecto pretende aportar información relevante para una mejor definición del universo de inmuebles abandonados según lo previsto por el proyecto de Ley, en el territorio de Montevideo. Si bien estos inmuebles podrán estar ocupados o vacíos, ante la necesidad de recortar un sector de este universo a fin de que la investigación fuera viable, se relevaron los visiblemente abandonados.

El resultado de la presente investigación, aporta las bases para un posible “registro de inmuebles abandonados”, que sirva para intervenciones de recuperación del stock habitacional de nuestro país.

Fueron objetivos de la investigación:

1. Realizar un Informe Final que presente una caracterización de la situación de los inmuebles abandonados en el territorio de los Municipios B y C de Montevideo.
2. Conceptualizar la condición de abandono de inmuebles según la exigibilidad de la LOTDS y el proyecto de ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono” en estudio parlamentario.
3. Realizar un relevamiento de los inmuebles visiblemente abandonados en los Municipios B y C, como punto de partida para la creación eventual de un Registro de Inmuebles Abandonados, como herramienta diagnóstica para mejorar las intervenciones del Estado en sus políticas de vivienda.

Los resultados de esta investigación son parte de esta publicación en próximos capítulos.

# Capítulo 2

Encuentro “Inmuebles Abandonados:  
Legislación e inclusión social.  
Hacia una política nacional”

Encuentro

# INMUEBLES ABANDONADOS: legislación e inclusión social

Hacia una política nacional

Montevideo, 3 de octubre de 2013

Anexo Palacio Legislativo: Pasaje Acuña de Figueroa

INFORME FINAL

## Organizado por:

- Comisión de Vivienda de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales Región Centro (Montevideo)
- Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas y Ocupadas

## Grupo organizador:

- **Defensoría del Vecino de Montevideo**, Elena Goiriena
- **Intendencia de Montevideo**: Mercedes Hegoburu (Tierras y Hábitat), Elsa Dávila (Salud) y Rosario Russo (RRFF)
- **INAU-Región Centro**, Elena Antelo
- **MIDES-Región Centro**, Victoria Licandro
- **Municipio B**, Cristina Olivera
- **Municipio C**, Horacio Pérez
- **MVOTMA-DINAVI**: Inés Giudice, Laura Arévalo, Florencia Benoit y Anselmo Dovat

## Metodología:

El encuentro priorizó el diálogo y análisis colectivo entre actores involucrados en la temática, más que una dinámica de exposiciones magistrales. Las exposiciones del panel inaugural actuaron como disparadores para el análisis de cada dimensión presentada, para la discusión colectiva y la elaboración de propuestas.

## Objetivos:

En el marco de una planificación urbana más sostenible e inclusiva, preventiva de la gentrificación de algunos barrios céntricos, y respetuosa del derecho a elegir donde vivir de cada ciudadano y cada ciudadana de nuestra ciudad, el Encuentro pretendió responder a una interrogante principal.

***¿Cómo potenciar los recursos y estrategias existentes desde el Estado, para propiciar el acceso y la permanencia a viviendas dignas de la población más vulnerable de la Región Centro<sup>1</sup> de Montevideo?***



El objetivo conjugó el trabajo interinstitucional que se viene desarrollando en dos ámbitos:

- la Comisión de Vivienda de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales Región Centro (Montevideo), pretendiendo dar respuesta a las Líneas Estratégicas de los Planes de Desarrollo de los Municipios B, C y CH.
- el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas y Ocupadas que viene desarrollando una estrategia metodológica de intervención integral en situaciones de alta conflictividad barrial desde fines del año 2009, avocada al diseño de una política pública que aborde la problemática.

## Programa:

### 14:00 Recepción

### 14:15 Panel : Obstáculos y desafíos

Presentación, Defensor del Vecino de Montevideo, Ps.Soc. Fernando Rodríguez

Recursos legales y normativos existentes. Dr. Arturo Yglesias y Diputado Alfredo Asti

Políticas Sociales Habitacionales. A.S. Lucía Etcheverry, Directora de DINAVI – MVOTMA y Noemí Alonso, Directora de Tierras y Hábitat – Intendencia Montevideo

Inclusión Social – Intervenciones de proximidad. A.S. Carmen Terra. Dpto. Trabajo Social Facultad CCSS y A.S. Gustavo Machado, INAU.

### 16:00 Coffe-break

### 16:15 Grupos de discusión y propuesta según temáticas del panel

### 18:00 Mesa de Cierre y propuestas

- *Intendenta de Montevideo, Prof. Ana Olivera*
- *INAU. Presidente Dr. Javier Salsamendi*
- *Ministro de Desarrollo Social. Ec. Daniel Olesker*
- *Alcalde Municipio B. Dr. Carlos Varela*
- *Concejal Municipal Municipio Soc. Horacio Pérez*

## Diversidad de la convocatoria:

Participaron aproximadamente 100 personas, con distinta inserción política, profesional y técnica de varias instituciones de nuestro departamento y nuestro país, diversidad que en sí misma avala los resultados de esta convocatoria por la solvencia profesional así como por la voluntad política y el compromiso demostrado en la búsqueda de soluciones a esta problemática:

- Intendencia de Montevideo
- Municipio B
- Municipio C
- Defensoria del Vecino de Montevideo
- Parlamento Nacional Uruguayo
- Junta Departamental de Montevideo
- Instituto del Niño y el Adolescentes Uruguay
- MVOTMA – Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Agencia Nacional de Viviendas
- Plan Juntos – Presidencia de la República
- MIDES
- Programa Jóvenes en Red
- Programa Cercanías
- Programa Cercanías
- Programa Uruguay Crece Contigo
- Ministerio Interior
- Ministerio Salud Pública
- ASSE – Administración de Servicios de Salud del Estado
- Facultad de Derecho
- REAHVI – Red Temática de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda
- Facultad Arquitectura
- Asociación Escribanos del Uruguay
- FUCVAM
- Montevideo se puede

# MATERIALES RESULTANTES DEL ENCUENTRO

## Panel “Obstáculos y Desafíos”.

Se presentan a continuación, las ponencias que integraron el Panel inicial del Encuentro:

### **FERNANDO RODRÍGUEZ, Defensor del Vecino de Montevideo.**

Es una enorme satisfacción haber motivado tanto interés en distintos actores del Estado y de la sociedad civil sobre un tema que nos preocupa y nos ocupa desde hace un buen tiempo.

Recordaba que hace cuatro años, en los primeros contactos que tuvimos con la temática que nos convoca desde la Defensoría del Vecino, cuando después de haber andado por distintas instituciones los vecinos del entorno de la ex Comaec se acercaban para presentarnos una problemática sumamente grave, nos impresionaba, por ejemplo, la situación de vecinos que para llegar a Bulevar Artigas no iban por Maldonado, sino por las calles paralelas, porque no podían transitar por allí. Cuando empezamos a investigar, vimos que muchos actores del Estado y de la sociedad civil estaban trabajando en el tema: había investigaciones sobre las fincas abandonadas y ocupadas, había acciones del Estado -de la Intendencia, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, del INAU, del Ministerio del Interior, de la Policía Comunitaria, de la Seccional 5ª- y, entonces, nos comenzamos a preguntar cómo podía haber tanta energía estatal -intentando proteger los derechos de los vecinos del entorno, y también los derechos de las familias que originalmente ocuparon ese lugar- para resolver un tema que cada vez parecía ser más complicado, y más lejos de una solución.

En 2009 nosotros todavía estábamos en la elaboración metodológica, en la identidad de la Defensoría del Vecino, que había surgido en diciembre de 2006. En 2009, estábamos transitando el tercer año de gestión de la primera institución Ombudsman en el país, de la primer Defensoría del Vecino en Uruguay, y queremos manifestar algo que repetimos mucho: si no podemos, no sabemos o no somos capaces de aportar algo distinto, la Defensoría del Vecino no tiene sentido de ser.

Siempre nos preocupamos por aportar algo distinto y a menudo encontramos áreas donde el Estado está ausente, otras donde es sobre presente y, muchas veces, algunas en que se encuentra desarticulado. Esto es: mucha energía puesta en algunos temas, lugares y situaciones problemáticas en la ciudad, pero sin lograr un efecto de protección de derechos: se intenta apagar incendios ante situaciones complejas, sin lograrlo efectivamente.

Lo otro que nos llamó la atención en forma muy satisfactoria fue que cuando empezamos a convocar a los actores para hacer algo en forma articulada, la respuesta fue inmediata, de mucho compromiso y muy positiva en dos dimensiones claves de las políticas públicas. Una de ellas es la dimensión técnica: aquí está presente gran parte del equipo técnico de todas las instituciones que tuvieron un nivel de compromiso profesional y humano destacable. Digo esto porque quiero destacar el compromiso humano que ha asumido el equipo técnico ante situaciones absolutamente complejas, trabajando en zonas rojas. No hablo de zonas rojas con el concepto tradicional de lugar donde no se entra porque es peligroso, sino desde el punto de vista de la seguridad humana, del deterioro de las niñas, los niños y las madres que viven en las fincas abandonadas y ocupadas. Eso es lo rojo, si se le puede calificar de esta manera. Pues allí estuvieron trabajando los equipos técnicos multidisciplinares: están trabajando y han hecho posible gran parte de las intervenciones que todavía son caso a caso y tímidas en términos de lo que es el impacto montevideano sobre las fincas abandonadas y ocupadas. Aquí se suma el compromiso imprescindible en estas cosas, porque es fundamental el esfuerzo del equipo técnico.

Ahora bien, si el esfuerzo de los equipos técnicos no conlleva un compromiso político por parte de las instituciones, queda muy minimizado: pero, también nos encontramos con el compromiso político.

Nadie nos preguntó qué hacía el Defensor del Vecino de Montevideo convocando al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al INAU, al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio del Interior. Alguno podría haberse quedado en esa visión pequeña de decir: “si es de Montevideo, que se concentre en los responsables políticos de Montevideo”, pero no fue así. En realidad, encontramos en todos estos actores que menciono una voluntad de comprometerse sin medir fronteras, sin medir resultados de otro tipo. Por el contrario, se comprometieron fuertemente desde los Gobiernos Locales, desde el Gobierno Departamental y desde el Gobierno Nacional: una verdadera conjunción de los tres niveles de Gobierno, con una Defensoría del Vecino nueva, aprendiendo a trabajar pero, fundamentalmente, intentando desarrollar un rol articulador y facilitador de la construcción de políticas públicas.

Hoy, al cabo de cuatro años, me parece que se ha generado experiencia suficiente como para demostrar que hay una metodología que permite trabajar en forma articulada y que es necesaria la expresión del Estado en toda su dimensión en la protección de los derechos. Cuando la Constitución de la República, las leyes e, inclusive, los tratados internacionales se refieren a las obligaciones del Estado en su rol de respetar, garantizar y proteger los derechos de las personas, en ningún momento aparece discriminado si ese rol debe tener una expresión departamental, municipal o nacional. Se trata del concepto de Estado integrado, responsable de proteger los

derechos. Ese Estado integrado respondió a esta convocatoria y hoy, de alguna manera, es un hecho concreto contar con un dispositivo de intervención.

Pero también nos faltaba -nos falta todavía, aunque hay pasos interesantes en ese sentido- dotar al Estado de herramientas jurídicas, legislativas. Todo lo que se ha hecho en estos cuatro años también ha carecido -no porque sea ilegal, sino porque tiene un límite- de una herramienta técnica, jurídica, política, que permita a los organismos del Estado responsables de esta temática operar en un escenario más mayor, en el que realmente se protejan los derechos de las personas que por determinadas circunstancias terminan ocupando una vivienda.

También es necesario un escenario mayor para la protección de los derechos de aquellas personas que viven en el entorno y que ven deteriorar su vida cotidiana por estas situaciones de abandono, de irresponsabilidad de un propietario, de ocupación por gente que necesita, pero también de ocupación por parte de redes delictivas que utilizan esta precariedad para desarrollar su actividad.

Por eso también vinimos al Parlamento Nacional y fuimos a la Udelar, en conjunto, como grupo interinstitucional, a buscar esos respaldos y a compartir la tarea; y encontramos eco en los dos ámbitos. Creo que hoy estamos en un momento crucial de acumulación de experiencia, pero con la necesidad de dar un impulso a la generación de herramientas legislativas y jurídicas que permitan al Estado actuar en el escenario grande, en la verdadera cancha de protección de derechos, donde se pueda anticipar el daño, ya que esa es la gran responsabilidad del Estado. Esto es algo muy difícil y complicado, pero creo que en la articulación está la posibilidad de adelantarse a los problemas, dotando al Estado y a los organismos que deben actuar, de un marco jurídico que les permita hacerlo.

A la vez, el propietario debe poder ejercer su derecho a la propiedad, que está garantizado, pero que no es ilimitado; también se le pueden poner límites a ese derecho, que es constitucional, en función de garantizar un derecho superior. Ese es el gran desafío y en esta tarde también tenemos el desafío de aportar a esta nueva realidad.

### **ALFREDO ASTI. Diputado co-autor del Proyecto de Ley Declaración Judicial de Abandono de Inmuebles.**

(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)

Este es un compromiso que asumí desde hace mucho tiempo y mi interés en el tema, como ciudadano, como legislador y como alguien que asume parte de la responsabilidad del Estado, me llevó a buscar la forma de poder participar. En nuestra actuación legislativa hay un antecedente sobre este tema ya que, en la Legislatura

pasada, respecto de otro tipo de inmuebles y ante determinado tipo de siniestros, también otorgamos la habilitación legal para que el Estado pudiera ingresar a realizar la limpieza de los terrenos. Actualmente, por ejemplo, si existe riesgo de incendio se permite el ingreso. Luego, a solicitud del Gobierno, esa posibilidad específica con un plazo determinado se extendió, y hoy es posible que en cualquier caso de siniestro y bajo ciertas condiciones los Gobiernos Departamentales puedan acceder a determinado tipo de inmuebles para realizar la limpieza y la prevención de daños. Esto puede suceder, por ejemplo, luego de una inundación, si consideramos los efectos que pueden quedar.

Obviamente, el tema de los inmuebles abandonados en la ciudad tiene mucho más alcance. Quien pretenda tener una idea de lo que es construir una ciudad democráticamente utilizable -perdóneseme la expresión, que quizás no es la más técnica- por toda la sociedad, no puede permitir que se den determinado tipo de situaciones en los lugares más céntricos. Aquí está presente el Alcalde del Municipio B, que conoce los casos que se han dado en el centro de la ciudad que hacen que parezca que se provocan caries en ese entramado social y edilicio. A pesar de todos los servicios, públicos o privados, que se han puesto a disposición de los inmuebles que tienen esas urbanizaciones hay lugares en los cuales el destino de la edificación no se puede corresponder con el destino previsto. Es así que todo el tema de la vialidad, alumbrado, saneamiento, electrificación, etcétera, se pierde en esos lugares destinados a ser usados, que por abandono -en muchos casos, abandono tácito- de los eventuales propietarios, quedan sin uso generando, realmente, un perjuicio para toda la sociedad

Si queremos construir ciudadanía, tenemos que construir ciudad y si queremos construirla, tenemos que hacerlo de la mejor forma posible, dando un uso a esa propiedad que sea acorde al interés general. Obviamente, la Constitución respeta el derecho de propiedad, pero en su artículo 7º -junto con todos los otros derechos-, también se expresa que podrá ser limitado, de acuerdo con el interés general.

En este caso, hemos estudiado el tema y aprendimos que en el país ha ido variando el concepto de derecho de propiedad, incorporando el concepto de función social de la propiedad; eso ocurre en el país y en el mundo. Hace pocos meses, participamos en un evento internacional, en el que, precisamente, se plasmaba claramente la diferencia entre el derecho de propiedad y el derecho de edificación, dándole al primero el carácter de eminentemente privado y, al segundo, el de derecho público en cuanto a la necesidad de que ese derecho de propiedad se atenga a lo que es el ordenamiento territorial que, desde el Estado, se debe establecer.

Tenemos una Ley de Ordenamiento Territorial, con más de cinco años de vigencia, en la que están claramente estipulados determinados deberes de los propietarios que deben ser cumplidos para ejercer ese derecho de propiedad. Refiere tanto a los derechos como a las obligaciones. En ese sentido, el artículo 37 de la citada norma dice: "(Deberes generales relativos a la propiedad inmueble).- Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del

interés general, entre otros, los siguientes:- a) Deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.- b) Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.- c) Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.- d) Deber de proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.- e) Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que estos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.- f) Deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental. [...]”.

Cuando hablamos de inmuebles abandonados -el Defensor del Vecino ya mencionó algún ejemplo-, vemos que los casos se dan por acción o por omisión. En general, esto ocurre por omisión. Vemos muchos casos en los que no se puede ubicar a los propietarios y, entonces, todos los problemas legales que se les podría entablar son de muy difícil manejo. Se da el caso de personas jurídicas que dejaron de existir; personas físicas que dejaron de existir y no dejaron herederos o bien, de existir, estos no se quieren responsabilizar por este tipo de acciones. Hay infinidad de casos en los que la omisión a estos deberes obedece a un desinterés en el estado de la propiedad, ya sea porque los propietarios no existen o, si existen, no quieren cumplir. Allí entramos en un tema que no es el mío, pero tenemos al escribano Yglesias que se explayará en este sentido.

Entonces, vinculamos esta acción que se da con estos inmuebles con el abandono tácito. El abandono está legislado en nuestro Código Civil y nosotros queremos vincular el abandono tácito -que se configura al no ejercerse ni los derechos ni las obligaciones que como propietarios les corresponden- a estos inmuebles que son abandonados, que crean -como se decía- tremendos perjuicios desde el punto de vista de la seguridad pública, la seguridad ambiental, la seguridad edilicia, inclusive, por los riesgos de derrumbe, al no mantenerse en las debidas condiciones.

Este proyecto intenta motivar la discusión sobre el tema desde el punto de vista legislativo, a fin de legislar en este sentido. Nosotros no estamos enamorados del texto del proyecto; sí del hecho de que el Estado tenga herramientas para terminar con estas situaciones que realmente perjudican a los vecinos del local abandonado, pero también al conjunto de la sociedad, en virtud de lo que decíamos: por lo que ella ha invertido en toda esa urbanización -muchas veces se sitúan en los lugares más céntricos o destacables del país- y se encuentran con que hay algunos que no pueden ser destinados a los usos previstos y, en particular, al de vivienda.

Sabemos que el Presidente Mujica declaró la emergencia habitacional al inicio de su mandato y el programa de Gobierno estableció la vivienda como una prioridad nacional. Entonces, parecería poco razonable, como sociedad, dejar que muchos inmuebles, con todos los servicios públicos, estén en esas condiciones; y no solo hay que tener en cuenta lo que mencionamos, sino también la facilidad de acceso a comercios, escuelas, universidades, espectáculos, que se encuentran disponibles, pero cuando buscamos tierras para vivienda tenemos que alejarnos de esa disponibilidad y, allí, la sociedad asume costos muy importantes.

Por tanto, entendemos que debe ser absolutamente necesario, por el interés general, que estos inmuebles sean restituidos a la trama urbana con el uso previsto. Y así comienza diciendo su artículo 1º: “Es de interés general el uso social de los bienes inmuebles declarados judicialmente en abandono”. Acá ya damos la idea de que no nos estamos aproximando a alguna acción autoritaria del Estado sino que, mediante nuestro sistema jurídico, pretendemos que sea una declaración judicial la que determine el abandono -abandono tácito, en particular-, que luego tendrá la consecuencia que el proyecto establece.

¿En qué condiciones se prevé que se puede solicitar y por parte de quiénes? Tanto el Poder Ejecutivo como los Gobiernos Departamentales y, dada la interacción que se está dando en este momento, la idea es que sea hecha en conjunto, porque hay intereses involucrados. Seguramente, participen el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Social, el INAU, el Ministerio del Interior y los Gobiernos Departamentales para solucionar estos problemas que, de alguna manera, inciden en sus esferas, pero fundamentalmente, con la perspectiva de que luego contribuya a aumentar el stock de viviendas, que es uno de los temas que más nos preocupa.

¿Cuál es la condición? Que esté afectando el interés de la sociedad, de los vecinos, que ese abandono se dé en esas condiciones y que se haya incumplido desde hace más de cinco años con los deberes mencionados, que figuran en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Se ha dicho que parecería que hubiera un efecto de retroactividad. Nosotros no entendemos que esto sea retroactivo, sino que ya existía esta obligación, aunque estamos abiertos a otras soluciones.

Si bien estamos abiertos a buscar otras soluciones posibles, lo que pretendemos con este proyecto es que el Juez de la causa, mediante una inspección ocular, pueda apreciar si el inmueble está abandonado desde hace más de cinco años. Además de la inspección ocular, podrá controlar si las conexiones a los servicios públicos han estado interrumpidas por más de cinco años e, incluso, podrá recabar declaraciones de los vecinos y material fotográfico que pruebe el abandono. Se cuenta con un proceso judicial que permite hacer la declaración de abandono; no voy a incursionar en ese tema porque, como dije, estamos abiertos a recibir sugerencias.

La idea definitiva es que se proteja el derecho de eventuales acreedores. Un acreedor sobre estos inmuebles seguro es el Gobierno departamental, por los tributos municipales, en particular, la contribución inmobiliaria, que tiene el primer lugar en el caso de una ejecución judicial. Por supuesto, está previsto que los derechos de los terceros sean respetados.

La cuestión es que haya voluntad política. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Gobierno departamental, a través de estas acciones, pueden solicitar que la Justicia declare la vacancia tácita del inmueble, si no se han ejercido derechos ni obligaciones durante el período mencionado. Tal como lo establece el Código Civil, una vez declarada la vacancia, el inmueble pasa a integrar el patrimonio del Estado. En caso de que haya acreedores que previamente hayan reclamado sus derechos sobre ese bien, habrá un remate judicial, y en otro juicio se determinará a qué acreedores corresponden las prioridades del cobro. Repito que el bien quedará librado al mercado, que podrá ser público o privado, pero se está en muy buenas condiciones de que sea adquirido por el Estado, por las condiciones de endeudamiento público que recién comenté.

Aunque seguramente estos aspectos serán debidamente comentados por el escribano Yglesias y por el otro autor del proyecto, el señor Diputado Guarinoni, agrego que la idea es darle al Estado un instrumento legal para que pueda accionar. En algunos casos ya ocurrió así; el Defensor del Vecino se refirió al caso de Comaec, en Bulevar Artigas y Maldonado, y también a los de la avenida José Pedro Varela y del Hotel Casino. Como dije, el Estado ya actuó en estos casos, pero con tremendas dificultades, porque no tenía el respaldo legal adecuado. Por eso queremos proporcionarle un instrumento, que podrá ser este u otro; lo que pretendemos es que el proyecto sea discutido. La iniciativa está desde junio de 2012 -o sea, hace más de un año- en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Nosotros pensamos que este tema debería haber sido considerado por la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente, pero las circunstancias determinaron que se enviara a la asesora que mencioné, en la que prácticamente no ha tenido tratamiento hasta ahora. Esperamos

que con la conjunción de todos estos intereses que hoy se pondrán de manifiesto, que son solo en defensa de la sociedad, esto pueda tener una buena resolución.

## **CARMEN TERRA, Dpto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales**

(Ponencia aportada por la autora)

Buenas tardes a todos, quiero agradecer la invitación así como los esfuerzos hechos para que pueda participar. Al mismo tiempo quiero excusarme pues tendré que retirarme en un rato para asistir al Consejo de la Facultad.

El encuentro que nos convoca destaca como pregunta a trabajar: ¿Cómo potenciar los recursos y estrategias existentes desde el Estado para propiciar el acceso y la permanencia a viviendas dignas de la población más vulnerable de la Región Centro de Montevideo? Y en lo que a mi corresponde, se me pidió una aporte en relación a las políticas de inclusión, voy a comenzar por reformular la pregunta desde este ángulo ¿en qué medida o cómo el ubicar a la población vulnerabilizada o en franco proceso de exclusión en las llamadas políticas de inclusión social mejora el acceso?

Lo que voy a hacer es empezar con la presentación de algunos muy breves elementos conceptuales, y luego colocaré algunos aportes de investigaciones realizadas, no en Uruguay sino, en general, sobre las problemáticas que las políticas de inclusión presentan. Finalmente, formularé algunas preguntas abiertas que tienen que ver con lo que aquí se ha planteado y con las conversaciones que mantuvimos antes de esta convocatoria.

### **Breve referencia conceptual**

A modo de breve referencia conceptual quiero hacer una reflexión que empiece por poner sobre la mesa un concepto de política social. A partir de eso ubicaremos las políticas de inclusión social y las de integración social y procederemos a vincularlas, en el entendido de que estos programas específicos pueden entenderse en la medida en que se enmarquen en una política más global y no sean mirados pura y exclusivamente como programas. Por lo tanto, también sus mecanismos y recursos deberían estar articulados en esa globalidad.

La *política social* puede ser comprendida como una intervención de la sociedad sobre sí misma orientada a la reproducción social, cuya mediación central es la intervención del Estado, de los poderes públicos, en la vida ciudadana afectando la distribución del bienestar, limitando o administrando el conflicto social y legitimando un orden mediante mecanismos obligatorios de solidaridad. Por ende, hay una

innegable responsabilidad del Estado en la generación o no generación de bienestar y de solidaridad vinculada con la creación de bienestar.

Sobre esta base uno tiene que pensar que esto, que parece tan aceptado hoy en día, tuvo un proceso histórico largo. En un proceso histórico la política social forma parte de las dinámicas y luchas que forjaron el cambio del lugar de la clase trabajadora, ésta pasó de ser una posición indigna, de ocupar el lugar de pobres a asistir o sectores peligrosos a controlar o disciplinar, a ser una posición de sujetos de derecho y de contrapartes en el proceso de producción, aún si la relación siguió siendo asimétrica. Si bien eso no modificó las desigualdades, las colocó en el centro.

El mercado de trabajo mundializado cambió sustancialmente este equilibrio, haya o no crecimiento económico. Este equilibrio entre crecimiento económico, acumulación, rendimiento y control de las desigualdades parece quebrado o transformado de un modo sustancial a partir del proceso de mundialización, que genera nuevos desequilibrios y, desde fines de los setenta hasta los noventa, con el ascenso de las corrientes neoliberales y lo que implican en términos de afirmación de un nuevo rol para el Estado.

Se nos plantea un primer problema: nos manejamos con un horizonte de partida y con un imaginario que apunta a los Estados de bienestar y, en muchos casos, a los Estados de bienestar más consolidados en Europa continental. Pero nos movemos en una realidad que desde la década del ochenta hasta el año 2000 ha cambiado sustancialmente. Es el horizonte de partida que opera cuando, en la última década, se evalúa negativamente la transformación ocurrida y se busca refundar un nuevo régimen de bienestar. Hoy nos encontramos para reflexionar sobre propuestas en curso que, en el área habitacional, constituyen modalidades de inclusión.

Partí de una definición muy general y una alusión muy rápida al proceso sociohistórico, sabiendo que las transformaciones vividas desde los '70 a la fecha encuentran improntas y perfiles diversos, en virtud de las herencias y la heterogeneidad de las trayectorias históricas de cada país. Sin embargo en el cómo cada sociedad ha encarado y procesado la transformación neoliberal y la globalización o mundialización en occidente, pueden identificarse tendencias hacia una mayor participación del mercado, una reformulación de las competencias del Estado y una promoción de la competencia también en lo social, no sólo de la competitividad productiva y comercial de cada país.

Entiendo que lo apenas esbozado permite ubicar el deslizamiento o cambio del perfil de la intervención social pública que, desde las críticas a la universalidad y la promoción de la eficiencia por parte de las corrientes neoliberales y de la derecha norteamericana devenidas hegemónicas, *recentran el eje hacia afirmación del combate a la exclusión como una obligación del Estado, junto a una activación de la sociedad civil.* (Donzelot, 2008) Este rol del Estado debe generar las condiciones para que toda la

población participe en la competencia, compita en el mercado por el logro de bienestar. Interesa pensar *cómo se refleja esta impronta en las políticas de inclusión.*

Esto plantea el segundo problema conceptual que es cómo entendemos la inclusión, qué quiere decir inclusión social. La noción de inclusión me parece un tanto ambigua, difícil de aprehender. ¿Incluir a qué? ¿incluir cómo? Por una parte, nos refiere a un adentro/afuera que parece negar un conflicto de clases y que “desclasa” (si se puede decir) a la población destinataria. Luego, ¿afuera de qué están o estarían estas poblaciones, estos sectores? Podemos decir del trabajo, del consumo, del acceso a satisfactores instituidos en relación al trabajo, del bienestar y estilo de vida alcanzado por la sociedad. Se trata de acercarlos, sin embargo, la preocupación desde el pensamiento neoliberal no fue esa, sino disminuir al máximo la desmercantilización y evitar que sectores de población queden fuera de la competencia.

### Algunas observaciones críticas

Luis Moreno, sociólogo, quien trabajó mucho en estos temas y publicó un libro en el año 2000, llamado *Ciudadanos Precarios* (2000) en el cual se pregunta qué buscan estas políticas, lo pregunta para la Unión Europea, abriendo varias interrogantes, de ellas voy a retener tres. Nos dice Moreno *¿se trata de colocar a estos sectores en condiciones de competir? ¿se trata de acomodar contradicciones insuperables? ¿se trata de suministrar los mínimos que preserven la integración cívica y la cohesión social?* Al leerlo no puedo dejar de recordar la presión de los organismos internacionales sobre América Latina, para que se concilie gubernamentalidad y cohesión social, haciendo posible la acumulación y competitividad para el capital, para el crecimiento económico.

A las interrogantes abiertas Moreno (2000) añade, preguntándose y preguntando, *¿será que, bien o mal, estamos lidiando con una asignatura pendiente?* Esto es encontrar mecanismos que integren a los sectores pobres, marginados de la producción, del consumo y de las redes de sociabilidad. No es posible una respuesta tajante pero, frente a este abanico de preguntas se encuentran las propuestas de última red de protección y de políticas afirmativas dirigidas a ciudadanos y ciudadanas en situación y condición de precariedad sea ella permanente o temporal. ¿Bajo qué principios se llevan a cabo? ¿subsidiariedad? ¿contraprestación? ¿justicia social?

Estas preguntas son muy amplias y habría que analizarlas en cada caso, imposible encarar en su profundidad este análisis pero quiero traer aquí algunas observaciones que ayudan a pensar la situación uruguaya y a ubicar mejor el status de estas políticas, por tanto, dimensionar la preocupación por los resultados. Para ello voy a *identificar las políticas de inclusión con las llamadas políticas de inserción* y traer resumida y selectivamente aportes sobre la temática efectuados respectivamente por Robert Castel y Jacques Donzelot.

Robert Castel en *Las metamorfosis de la cuestión social* (1996) define y distingue las políticas de integración y de inserción. Nos dice “por políticas de integración entiendo aquellas que están animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, la homogeneización a partir del centro” (Castel, 1996:418); añade

*“interpretaré aquí las políticas de inserción a partir de sus diferencias, y aún, forzando un poco el rasgo, de su oposición en relación a las políticas de integración. Ellas obedecen a una lógica de discriminación positiva, abordan poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social y despliegan con su intención estrategias específicas. (...) Las políticas de inserción pueden ser comprendidas como un conjunto de emprendimientos de nivelación para salvar la distancia en relación a una integración realizada.”*(Castel, 1995:418)

Su análisis le lleva a señalar que quince años de implementación levantan la duda pues esas poblaciones siguen apareciendo como inintegrables. En ese sentido, Castel es bastante tajante, porque dice que se han encontrado techos y límites por el cual estas poblaciones terminan atrapadas en esa dinámica, eternamente acompañados, sin poder volver nunca a ocupar un papel de ciudadanos en igualdad de condiciones con otros ciudadanos.

Por una parte, entonces, si damos crédito a sus observaciones y análisis referidos a Francia, es claro que las llamadas políticas de inserción social han encontrado un techo o límites de tal tipo que las poblaciones atrapadas en esta dinámica, difícilmente, pasan de un nivel a otro. Esto en sociedades con mayor potencial económico y mayor autonomía política en el mercado mundializado y en la geopolítica global. Además, de su análisis puede desprenderse que el efecto de descolectivización generado a nivel del trabajo y de la condición de asalariado, permitió poner en práctica una escisión o categorización de los sujetos de derecho, dejando en manos del Estado a los sectores más claramente vulnerabilizados. Se apostó a que el reposicionamiento en que les colocarían los programas de las políticas de inserción social, aún sin los soportes de la colectivización, les permitiría asumir la presión de concurrir en igual medida que todos en lo económico, en lo social y en lo político.

Entiendo que, en ese esquema, las políticas de inserción no aparecen como afirmativas sino como lucha contra la exclusión, porque no están claramente articuladas dentro de un marco general al cual, en principio, pertenecen. Por ejemplo, una renta o salario básico asegurado a toda la población. Además, en nuestro caso no son considerados sus destinatarios respecto de una “media o mayoría asalariada” frente a la cual sostienen una distancia inhabilitante, que amerita mecanismos afirmativos para acortar o franquear estas distancias, sino que son estimados respecto de mínimos o pisos administrativa o estadísticamente definidos. Estando en una relación claramente asimétrica, son el polo segregado e incluso estigmatizado, polo que está sometido a una fuerte individualización. Volveré en seguida sobre los problemas que plantea la individualización, pero destaco que se produce un vacío entre ambas políticas

y funcionan con lógicas y principios diferentes, aún compartiendo la subsidiariedad frente al mercado, ésta es más clara y fuerte en unas áreas que en otras.

Castel (1996) las asocia a las políticas de ayuda que se hacían cargo de la antigua asistencia brindando recursos a quienes no podían obtenerlos por vía del trabajo o de la propiedad y, ellas atan un derecho a la acreditación de un monto techo mínimo de recursos o de una invalidez probada. Observando que, ya antes de la crisis y la transformación, la tendencia fue de una identificación cada vez más precisa de los beneficiarios (poblaciones en riesgo, poblaciones objetivo), pero después, progresivamente, la tendencia se encamina no tanto hacia la reducción de las desigualdades como a “*hacia dejar el máximo de margen al mercado controlando solamente las consecuencias más extremas del liberalismo*” (Castel, 1996:420), se borra progresivamente la distinción entre seguridad y ayuda. O sea, las políticas de inserción no son claramente una ruptura con un antes y quizás esto hace difícil una reinención de los mecanismos.

Esto genera la siguiente dificultad. ¿Cómo hacer, cuando se toma una propuesta o un discurso, para que las intencionalidades no queden atrapadas en lógicas? Asimismo -lo que me parece que es lo más delicado-, ¿cómo hacer para no partir de las especificidades de estas poblaciones y articular el mecanismo afirmativo en una política general y no al revés?

Donzelot (2008), por su parte, habla de un *reciclaje* más que de una regresión para analizar modalidades de intervención social que parecen un retorno del viejo liberalismo y una regresión. Entiende por esto el *dar una nueva función a un producto antiguo* (Donzelot, 2008). La entiende como una intervención que no se coloca en la lógica de garantizar y establecer mecanismos consistentes para hacer efectivos los derechos sociales o para compensar desigualdades pacificando la conflictividad social que estas generan, sino para implementar un social de competencia “*destinado a permitir la movilización de la sociedad en relación a las apuestas económicas definidas externamente*” (Donzelot, 2008) (desde un plan exterior a lo social mismo), como reorientación de lo social para el movimiento mediante prácticas que acrecientan el rol de la sociedad civil en lo local. Éste toma del liberalismo la insistencia en las causas subjetivas, en la individualización, pero no toma de él la negativa a la intervención del Estado, de la estabilidad que procura la intervención social sino que la reorienta, al tiempo que rompe los compromisos que realizó el Estado de bienestar entre rendimiento económico y distribución.

Para Donzelot este cambio en el rol del Estado de estabilizador a movilizador se manifiesta en el nuevo curso dado a las políticas públicas referidas a la desocupación, la delincuencia y los problemas de vivienda que marcan un cambio de actitud en relación a las causas de estos desafíos evitando los caminos que llevan a una asistencia ilimitada o a exigir una desmercantilización de un campo. Nos dice,

*“El problema de la vivienda parece tomado con la misma insistencia sobre las causas subjetivas. Un discurso domina el conjunto de los discursos de las políticas y de los promotores en el campo social y en el campo privado: todo el mundo quiere ser propietario. Todo el mundo no puede serlo, cierto, pero al menos se debe partir de esta propensión “natural” y hacer de tal modo que el mayor número pueda serlo, reconociendo primero la legitimidad de este deseo y ayudando a realizarlo”* (Donzelot, 2008:9)

Entiende que esto indica una claramente una voluntad de hacer prevalecer las motivaciones subjetivas sobre las causas objetivas en el tratamiento de los problemas sociales como soporte de una interpretación económica de estos. Se trata de hacer intervención social sabiendo que ella es excesiva e insuficiente. *Excesiva* por abrir la puerta de sistemas más ambiciosos de protección que olvidan que el campo de batalla es más externo que interno, e *insuficiente* porque no prepara a los individuos para la acción. Ejemplifica con el hacer de la vivienda de interés social una respuesta transitoria para obligar a los individuos a moverse dentro del parque habitacional.

Finalmente me parece que esto permite mirar desde otro ángulo el problema del acceso y permanencia de los sectores más vulnerabilizados y preguntarnos ¿en qué estamos hoy? y, particularmente, ¿las llamadas políticas de inclusión a qué nos refieren? y ¿qué desafíos nos proponen?

Muchas gracias

#### Bibliografía

- Castel, Robert (1996) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Ed. Fayard, Paris
- Donzelot, Jacques (2008) “Le social de compétition”. Artículo en formato Word, disponible en la página web del autor <http://donzelot.org/>
- Moreno, Luis (2000) *Ciudadanos Precarios. La “última red” de protección social*. Ed. Ariel.S.A. Barcelona.

#### **ARTURO YGLESIAS. Escritor. Universidad de la República**

(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)

Quiero agradecer que me hayan invitado a participar en esta reunión y deseo expresar mi alegría por ver a tanta gente importante -referentes de diferentes organismos- preocupada por estos problemas, respecto a los cuales desde hace mucho

tiempo venimos planteando la necesidad de realizar actualizaciones al sistema de la propiedad.

El proyecto de los Diputados Guarinoni y Asti apunta a ese tema, a la necesidad de actualizar el sistema de la propiedad, que en nuestro país ha permanecido atrasado y, en líneas generales, a nivel del Código Civil, tiene los mismos lineamientos de mediados del siglo XIX; especialmente, en nuestra doctrina, este asunto permanece congelado en el siglo XIX. Somos un caso muy particular, porque en el resto del mundo estas cosas ya están resueltas; en alguna época, fuimos un país de avanzada sobre muchos temas, pero ahora somos algo así como el último orejón del tarro en lo que tiene que ver con el desarrollo de estas cuestiones.

Quiero aclarar que si bien importa, y mucho, el problema de las personas desamparadas y de la vivienda, el abandono y el desuso de los bienes en la ciudad consolidada no es un problema que tenga que ver con esas situaciones, aunque tienen influencia; de todas formas, debe ser abordado. Aunque se resolviera el problema de la vivienda y el de las personas en situación de desamparo, igual habría que legislar sobre estos asuntos. Esto no sucede tanto porque no exista legislación, ya que hay una base legislativa, sino porque no existe voluntad jurídica ni política de llevar adelante ciertas acciones, que aun hoy se podrían ejercitar.

Es más, cuando aparecen proyectos bien intencionados, como el presentado por los Diputados Asti y Guarinoni y la actual Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, inmediatamente surge en la doctrina la oposición -es un mea culpa que debo hacer como representante de la Universidad de la República-, sosteniendo la inconstitucionalidad de cualquier reforma, por más tímida que sea. En el caso concreto del proyecto de los Diputados Asti y Guarinoni, se le imputa que estaría estableciendo una expropiación sin indemnización. Esa es la crítica sobre la que se funda la tesis de la inconstitucionalidad de ese proyecto o de cualquier otro que se presente en el mismo sentido, como alguno alternativo que hemos presentado, a instancias de MEVIR.

La expropiación no tiene nada que ver con el abandono. El abandono está legislado en el Código Civil desde el año 1868; ya existía anteriormente. El abandono está previsto directamente para el abandono de la posesión. El artículo 655 del Código Civil refiere al abandono voluntario y formal. Pero siempre se entendió que ese abandono no solamente podría ser expreso, sino también tácito. No obstante, como nuestro Código es de mediados del siglo XIX, no se legisla especialmente respecto de la propiedad inmobiliaria en estos temas.

Entonces, simplemente, digo eso. La misma regla que regula el abandono de la basura, regula el abandono de los bienes inmuebles. Como para el abandono de la basura simplemente alcanza con ponerla en una bolsa, en un tacho y luego en un contenedor, nadie lo discute. Respecto al abandono de los bienes inmuebles, de hecho, se acepta el abandono tácito.



Tenemos sentencias desde 1941 en las que se sostiene que la posesión puede perderse por el abandono voluntario y formal del poseedor, abandono que no necesita ser solemne ni expreso. En esto se cita a Guillot. Se puede decir que el abandono al que se refiere esta sentencia y el Código Civil es de la posesión y no de la propiedad. No obstante, Guillot dice, con mucho sentido y nadie puede cuestionarlo -estamos hablando de principios del siglo XX; nuestra doctrina no ha llegado a nivel de Guillot, sino que está más atrás cuando se hacen este tipo de observaciones- que en lo que hace a los efectos del abandono, cuando se abandona a la vez la tenencia y el ánimo o solo este último, la pérdida de la posesión implica la del dominio, porque no se concibe que quien renuncia al ánimo de dueño conserve la calidad de propietario. Cuando se abandona la tenencia conservando el ánimo de dueño, se pierde la posesión, pero no el dominio.

O sea que si se abandona un bien por parte del propietario, no solo se abandona la posesión, sino también la propiedad.

La ley no dice más que eso; no dice cuál es el procedimiento, pero se podría decir que se trata de una sentencia declarativa, y recurrimos al artículo 11 del CGP. Esto no es fantasía, porque hay quienes lo han hecho para pedir una sentencia declarativa de prescripción. Es cierto que después la Corte anuló ese juicio por otras razones. Hay quienes han hecho eso para invocar la prescripción de un balneario entero, con calles y todo. Para eso, han recurrido al artículo 11 del CGP, que en primera instancia, funcionó.

¿Por qué razón no ocurre eso con los bienes abandonados? Porque no hay un Estado ávido de apropiarse de los bienes de la gente. Entonces, quienes sostienen que hay una expropiación sin indemnización, pierden el sentido de las cosas, porque en la expropiación, hay un acto del Estado por razones de necesidad o utilidad pública. A efectos de que el ente cumpla sus cometidos, se expropia la propiedad de un particular, sin importar qué está haciendo el particular y, obviamente, se tiene que indemnizar. Pero a nadie se le ocurre indemnizar a quien pone una cosa en la basura y lo que ocurre con quien abandona un inmueble es exactamente lo mismo que si lo pusiera en la basura.

Por lo tanto, si tipificamos el abandono, no cabe la indemnización, porque no se trata de una expropiación, ya que el abandono no se produce por un acto del Estado, sino por un comportamiento desaprensivo del propietario o por una conducta que se interpreta como un acto de desprendimiento del propietario.

La ley no regula cuáles son los actos que en el caso de un inmueble importan abandono. Entonces, surge la inquietud de si el desuso importa abandono. La doctrina clásica sostenía que el desuso no era abandono, porque el propietario no estaba obligado a acciones positivas. En cambio, actualmente, el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial establece que se tienen obligaciones positivas.

El problema del abandono de los bienes y la ciudad consolidada no es un tema nuevo y no lo vino a establecer la Ley de Ordenamiento Territorial, sino que preocupó siempre en lo que tiene que ver con el funcionamiento y establecimiento de las ciudades, porque el valor de los bienes en la ciudad consolidada y el costo de generarla no toleran la conducta desaprensiva de abandonar los bienes. Eso no pasó nunca.

Como anécdota, voy a leer lo que dice la recopilación de Leyes de Indias de 1680 respecto de quienes, habiendo asumido la condición de pobladores, abandonan las poblaciones. En la orden 109 del Libro IV, Título VII, dice: "Mandamos que el Gobernador y Justicia del pueblo que de nuevo de poblare de oficio o a pedimento de parte, hagan cumplir los asientos por todos los que estuvieren obligados por nuevas poblaciones con mucha diligencia y cuidado, y los Regidores y Procuradores del Concejo pidan con insistencia contra los pobladores que a los plazos en que estén obligados no hubieren cumplido, que sean apremiados por todo rigor de derecho a que efectúen lo capitulado, y que los Jueces procedan contra los ausentes y sean presos y traídos a las poblaciones despachando requisitoria [...]". Es decir que los metían presos. Yo no digo que haya que meterlos presos, pero sí digo que esa preocupación siempre existió.

Además, este problema no se da solamente en Uruguay, sino que sucede en otros países del mundo. ¿Cómo resuelven en Francia la cuestión del abandono y el desuso, que desde nuestro punto de vista son dos cosas distintas? Este es uno de los ajustes que planteo al proyecto elaborado por los señores Diputados Guarinoni y Asti, es decir, que no se puede aplicar la misma regla para todas las situaciones.

En el sistema francés, se dan soluciones prácticas para cada caso. Encontré dos casos. Uno, refiere a una de las situaciones que tenemos planteadas, que justifica el pedido de MEVIR de una norma que la regule, es decir, la cantidad de bienes que no se sabe quiénes son los propietarios. Por ejemplo, en Santo Domingo de Soriano -primer pueblo de la República-, MEVIR y la Intendencia querían realizar un proyecto con dos o tres padrones a efectos de generar viviendas para personas que las necesitaban. Entonces, recurrieron a los mecanismos usuales de expropiación e iniciaron el juicio.

Entre las cosas que hay que justificar en el proceso de expropiación, está la salida municipal, y está trancada la expropiación porque no aparece la salida municipal. Es decir que está trancado el proyecto porque la Intendencia no puede expropiar, puesto que, probablemente, el bien sea del Municipio, ya que nunca salió del dominio municipal

Tenemos este tipo de situaciones que son absurdas y que no deberían suceder. Otro ejemplo de actualidad es que en el pueblo Pepe Núñez, que ha cobrado fama por ser el lugar donde ANCAP está buscando petróleo, no se sabe quién es el propietario. Algunos dicen que la propietaria es una señora que aparece en Catastro y que nadie sabe quién es. Por supuesto, el Registro no tiene nada, porque es anterior, y la mayoría de la gente dice que se trata de tierras fiscales.

Fijense que esto ya no es un problema de vivienda, sino una cuestión de interés del Estado en el sentido de saber si el día de mañana, si encuentran petróleo, tiene que pagar el canon de superficie.

No les voy a hacer toda la historia de por qué fundamentamos un proyecto. El otro caso es complementario, porque atiende las situaciones que Mevir planteó a la Facultad de Derecho -por el convenio que tenemos con ellos colaboramos en la elaboración de un proyecto—, es decir, que contemple otros aspectos que no son solamente urbanos. Hablamos, precisamente, de los pequeños ocupantes rurales que no tienen título y no les pueden mejorar las viviendas, porque no saben a quién le están mejorando el bien.

Antes de terminar, quiero leer parte del informe que se solicitó a la Facultad de Derecho sobre el proyecto de los Diputados Asti y Guarinoni. El otro proyecto anda por ahí y será considerado en su momento.

Dice lo siguiente: “El proyecto de los diputados nacionales Mauricio Guarinoni y Alfredo Asti sobre Inmuebles Abandonados forma parte de una preocupación generalizada de diversas instituciones y personas, que ha llegado a esta Cátedra por diferentes vías. Dicha preocupación parte del hecho constatado de que existen en nuestro país, principalmente, en el medio urbano, pero también en el rural, un importante número de inmuebles materialmente abandonados y expuestos a ser ocupados o depredados en diversas formas, cuyos propietarios se desentienden de ellos y, muchas veces, ni siquiera se conocen, resultando insuficiente o confusa la información sobre ellos resultante de los registros públicos.

Al tiempo que esto sucede, padecemos un déficit endémico de viviendas que sean accesibles a nuestra población de modestos recursos, donde uno de los principales factores que las hace inaccesible es el alto costo de los terrenos en zonas consolidadas. Esta última circunstancia ha provocado, además, que las soluciones habitacionales que se han llevado adelante por diversas administraciones se hayan emplazado preferentemente en zonas periféricas de las ciudades, haciendo inviable la prestación adecuada de los servicios urbanos que la población reclama y a los que tiene derecho.

Nuestro Sistema de propiedad territorial es arcaico; a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, no ha sido actualizado y aparece regulado conforme a las ideas y realidades que eran apreciadas a mediados del Siglo XIX, que vinieron a ser aplicadas a un país de existencia incipiente, que poco se parecía a lo que tenemos actualmente.

De más está decir que nuestro Código Civil demanda una verdadera actualización más profunda que los ajustes cosméticos que se le han realizado con la Ley Nº16.603. Contrariamente a lo que ha venido ocurriendo y a lo que surge de algunos proyectos, pensamos que esa actualización debe realizarse en el propio texto del código y no

por leyes separadas, que sólo mucho después se logra incorporar al Código, luego de agotadoras discusiones sobre su interpretación.

Entre los temas sobre los que pensamos que nuestro Código debe innovar, está, precisamente, lo relativo a la prescripción extintiva del derecho de propiedad territorial o, si se quiere, recurriendo a la figura del abandono, regulando el abandono tácito, como lo señalan los diputados Asti y Guarinoni, con quienes tuvimos oportunidad de conversar sobre el tema.

Tenemos algunas diferencias sobre la forma en que lo instrumentan en su proyecto. Pensamos que los hechos en que se debe fundar la calificación de abandono deben definirse de un modo más preciso que con la simple referencia a los incisos del artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial, pues la generalidad de sus términos hace posible una discrecionalidad que puede ser excesiva. Entendemos que el abandono material y jurídico debe ser grave y notorio, y que ello debe resultar de la norma.

Pensamos también que, si bien el problema es principalmente urbano, no debe excluirse de plano la situación de predios rurales -por las razones que señalaremos más adelante-, donde problemas de titulación impiden las acciones que podrían realizar MEVIR y otras entidades públicas tendientes a mejorar el hábitat de los habitantes de modestos recursos de nuestra campaña.

En cuanto al procedimiento a seguir, si bien en la práctica no hay muchas diferencias, por razón de principios pensamos que la vía procesal debe ser el juicio ordinario y no el proceso extraordinario, porque siendo un tema relativo a la propiedad, debe revestirse de las mayores garantías.

Pensamos que el emplazamiento debe alcanzar a promitente compradores y titulares de derechos reales y personales que persiguen al bien y no su simple noticia. En el inciso final del artículo 2º se establece la retroactividad del cómputo del plazo ‘de incumplimiento’. Si se lo plantea como una sanción ante un incumplimiento, no debería aplicarse en forma retroactiva, al menos, sin establecer un plazo prudencial para cumplir la obligación incumplida, previa intimación al titular o titulares, de tenerlos por abandonantes.

En cuanto al destino de los inmuebles abandonados, siendo ‘vacantes’ conforme a los artículos 481 y 482 del Código Civil, ingresarían al dominio fiscal; en tal carácter, siendo aptos para su afectación o construcción de viviendas, es razonable su ingreso a las carteras de tierras de MVOTMA o de los Gobiernos Departamentales, como lo establece la normativa actual relativa a los predios del Estado, que no están afectados a otros destinos.

En el proyecto que sobre estos mismos temas elaboramos a solicitud de MEVIR, tratándose de bienes rurales ocupados y afectados a producción rural, incluimos

también al Instituto Nacional de Colonización, por las razones que indicamos en dicho proyecto.

Otra cuestión que nos preocupa es no ver en el proyecto contemplados a los ocupantes de los inmuebles abandonados para el caso de que ellos existan, siendo que su situación de precariedad es uno de los motivos que pueden justificar la intervención del Estado. (...). Pensamos que la solución habitacional de los ocupantes, que carecen de otra vivienda, en un lugar y forma adecuada -que no tiene porqué ser en el mismo predio- debe ser uno de los objetivos contemplados por el proyecto.

Por fin, reiteramos que compartimos la preocupación y el espíritu del proyecto presentado por los diputados Asti y Guarinoni y señalamos que nuestras observaciones van dirigidas a colaborar en su perfección, a fin de no crear incertidumbre sobre la vigencia del derecho de propiedad territorial, no solo por razones de seguridad jurídica en relación a un derecho sobre el cual el Sistema Jurídico demanda tal seguridad, sino también por la certeza que sobre ello demanda el sistema económico, pues, como dice Samuelson en su obra 'Economía Política', todo sistema económico demanda claridad sobre su reglas de propiedad, y ello implica certeza sobre los diferentes derechos involucrados".

Tanto la preocupación de los Diputados Asti y Guarinoni como la nuestra -que quizás sea mayor en cuanto a dar garantías— se ven superadas por las soluciones adoptadas en nuestro sistema. Como les mencionaba, Francia adopta soluciones puntuales. Por ejemplo, el Código Rural y el Código Forestal de dicho país establecen que los propietarios de un bien no divisible a incluir dentro de un perímetro o una sección inmobiliaria forestal -se trata de una actuación conjunta que abarca varios bienes— que no pueden ser identificados, se presumen haber abandonado, sin contrapartida, su derecho de propiedad sobre el bien, un año después de la publicación de la decisión prefectoral de autorización. Este es el procedimiento: publican la autorización al emprendimiento y si no se sabe quiénes son los propietarios, consideran que han abandonado los predios, sin dar lugar a indemnización. Esta es la solución del derecho francés; no hablamos de Corea del Norte ni de Cuba.

¿Qué ocurre con los bienes urbanos? También en Francia, el Código General de las Colectividades Territoriales establece un sistema mediante el cual se hace una declaración de abandono, con un procedimiento que fue actualizado por una ley bastante reciente, del año 2011.

Este caso, se resuelve por la vía de la expropiación. Por supuesto que al expropiar, en el importe de la indemnización, hay que tener en cuenta lo que corresponda a daños y perjuicios, gastos y todo lo demás que se genere.

Entonces, no se trata de un tema que en el resto del mundo no tenga soluciones similares y hasta más radicales que las que se están planteando acá. Inclusive, se podría

hablar de otros países: creo que el Diputado Asti tiene alguna información de Colombia que en su momento se puede considerar.

En definitiva, no se trata de un tema nuevo; no estamos inventando nada: estamos planteando soluciones prácticas para un problema al que, evidentemente, hay que buscarle solución.

Hace un tiempo, ya fuera de la Intendencia, el arquitecto Arana decía que Montevideo no puede funcionar así: de hecho, es inviable, porque tiene la extensión de París, pero no cuenta con los recursos para cumplir con los servicios que tiene que atender una ciudad de esas dimensiones

Ahora, estamos en año pre-electoral: el año que viene, todos vamos a hablar de los problemas de la basura, de la iluminación, de la seguridad, pero, ¿cómo se puede cumplir con todo eso en una ciudad desmedidamente extendida, donde existen áreas centrales que no están ocupadas?

Es un tema directamente de ordenamiento territorial que implica una preocupación que en el mundo se trata de resolver de otra forma.

### **LUCÍA ETCHEVERRY. Directora de la Dirección Nacional de Vivienda-MVOTMA.**

(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)

Quisiera compartir parte de mi presentación con el profesor Juan Carlos Fortuna, quien es el Director de la Unidad Estudios y Planificación del Ministerio, para colocar algunos datos cuantitativos, empezar a dimensionar el universo del que estamos hablando -que involucra a todos estos conceptos que nos han complejizado un poco más el panorama- y conocer de dónde surge la necesidad de intervenir.

### **JUAN CARLOS FORTUNA. Director de la Unidad Estudios y Planificación del MVOTMA.**

(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)

Como decía la Directora Etcheverry, la idea es compartir algunos datos en muy pocos minutos, dentro de la limitación horaria que nos han impuesto.

Muchos de los aquí presentes son técnicos, han investigado el tema que nos convoca y lo conocen. Ahora bien: nosotros queremos contarles que, desde la DINAVI,

estamos aprovechando el censo con una mirada un poco más exhaustiva y afinada sobre lo que está pasando en el país, especialmente, en Montevideo.

#### La fuente de los datos:

- INE - Censo de Población 2011
- Fue un censo de “derecho”
- Son las cifras más cercanas a la realidad que se pueden disponer.
- No tiene información de ingresos, ni de estado de conservación de la vivienda ocupada y las apreciaciones son las de empadronadores capacitados y de las respuestas que da el entrevistado.

En segundo término, estamos llevando a cabo algo así como una pequeña investigación de política comparada sobre qué se está haciendo con esta problemática de los inmuebles abandonados o vacantes en el resto del mundo. Como ya se ha dicho por parte de algunos de los panelistas, es una realidad y un problema que está en todos lados. Entonces, en Uruguay -y especialmente en Montevideo- no nos podemos seguir dando el lujo de no hacer nada con esto.

Entendemos que los análisis deben implicar una tarea compartida con el resto de los técnicos de las instituciones. No es fácil, a partir de datos secundarios, ni siquiera de datos censales, llegar a captar la realidad y a dimensionar realmente toda la variedad de situaciones que se plantean, que no solamente tienen que ver con los temas jurídicos -que han expuesto los integrantes del panel- de cómo acceder, sino también con qué pasa el día después de acceder: de qué estamos hablando, qué podemos hacer, qué instrumento, caja de herramientas o estrategia podemos seguir en función de esa diversidad de realidades

Adviértase que una cosa son los inmuebles abandonados —viviendas y terrenos abandonados- y otra son las fincas abandonadas. Ahora, no todas las fincas vacías están abandonadas, ni todas las fincas ocupadas están abandonadas, ni todas las fincas vacantes están ocupadas, ni todas las fincas ruinosas están vacías: algunas de ellas están ocupadas. En fin, ahí tenemos una ensalada bastante complicada, por lo que hay que ir aproximándose al tema; de manera que vamos a compartir algunos datos para que todos vayamos avanzando en el conocimiento de esta realidad.

VIVIENDAS DESOCUPADAS	
<b>Existen 252.400 viviendas desocupadas en todo el país.</b>	<b>Existen 46.000 viviendas desocupadas en Montevideo</b>
De éstas:	De éstas:
53% son de uso temporal;	19,8% son de uso temporal;
15% están en alquiler;	29,0% están en alquiler;
9% en construcción;	13,4% en construcción;
4% ruinosas o destruida y	5,1% ruinosas o destruida y
17% vacante	31,8% vacantes

El censo nos dice que tenemos 252.400 viviendas desocupadas en el país, en las que no vive nadie. Recuerden que era un censo de derecho; por lo tanto, no vive nadie en esas viviendas: el encuestador fue, volvió, tuvo tiempo y se informó por los vecinos, que le dijeron: “Ahí no vive nadie”. Tenemos 46.000 viviendas desocupadas solo en Montevideo: ésto tómenlo como orden de magnitud, porque el censo no implica una ecuación económico - financiera donde los pesos y los centésimos tienen que cerrar hasta último momento.

Ahora bien, de estas viviendas que están desocupadas, hay un 53% en el país que son de uso temporal para fines de semana, vacaciones, etcétera. En Montevideo, ese porcentaje es un poco menor: alrededor del 20%.

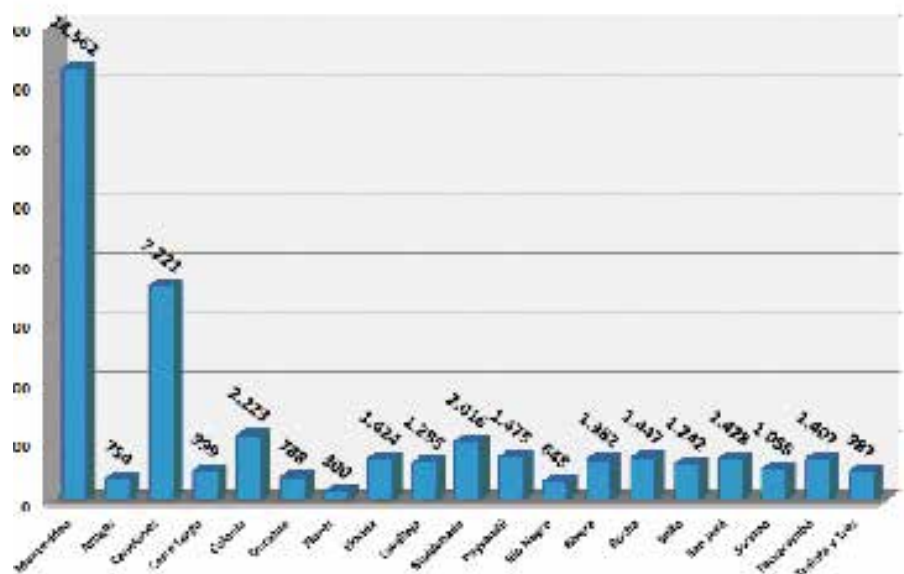
En el país hay un 15% de viviendas desocupadas, pero que estaban en alquiler. En Montevideo, el porcentaje es un poco mayor; obviamente, aquí el mercado inmobiliario es mucho más dinámico: un 29% o 30% de esas viviendas desocupadas tenían algún cartelito de “alquiler”. Es decir, que están en el stock, pero en algún momento se van a ocupar.

Hay un 9% de viviendas en construcción en todo el país y 13.4% en Montevideo. En tanto, tenemos un 4% de viviendas vacías ruinosas o destruidas en el país y 5% en Montevideo. Ahora bien: de todas las viviendas desocupadas del país, el 17% estaban vacías y no tenían ninguna de estas características: no eran de uso temporal, ni de alquiler, ni estaban en construcción o eran ruinosas; el porcentaje se eleva casi al 32% en Montevideo

Quiere decir que si uno considera el stock de viviendas vacantes respecto del total de las desocupadas, Montevideo tiene la gran mayoría: 32% contra 17%. Hablamos de viviendas ruinosas y vacantes -en las que no vive nadie-: no consideraremos las que están ruinosas y ocupadas, porque el censo detecta mal las ocupaciones ilegales, sin

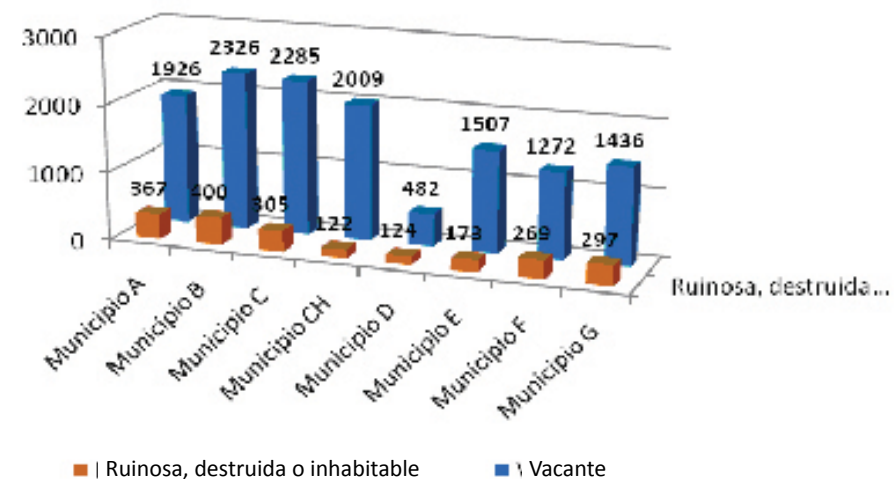
permiso, y las subregistra. Una cosa es que el entrevistado diga que es propietario, o que es propietario de la vivienda pero no del terreno -porque de repente un tío le prestó el terreno para construir-, y otra que esté ocupando ilegalmente un terreno en el cual construyó. Por lo tanto, es complicado despejar esas situaciones en el censo. En todo caso, en Canelones, hay muchas viviendas ruinosas en ciudades intermedias, en las cuales hay una fuerte migración hacia las ciudades mayores.

#### VIVIENDA VACANTE

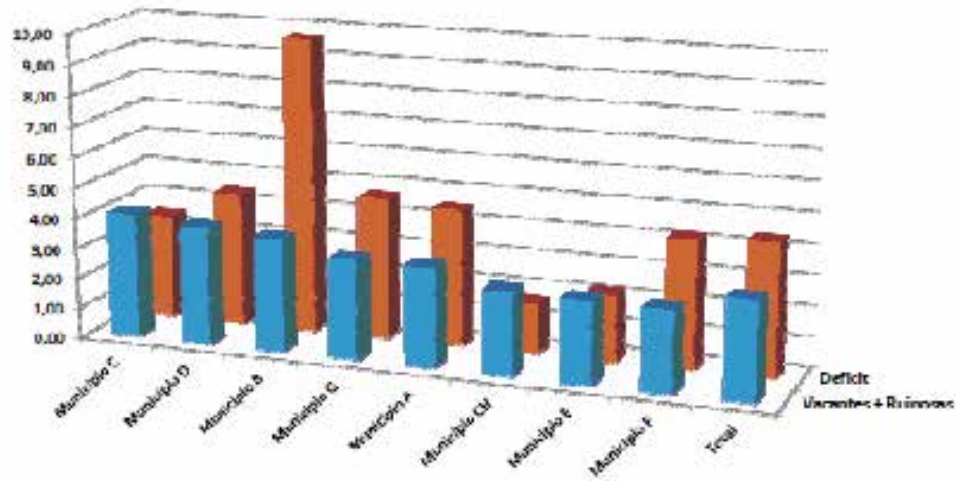


En cuanto a las viviendas vacantes, en Montevideo y Canelones estamos frente a un fenómeno muy importante.

Otro aspecto que nos interesa señalar se refiere a Montevideo y varía de acuerdo con los Municipios.



En esta gráfica las barras color mostaza (primera hilera) representan las viviendas vacantes, que están ruinosas, destruidas o inhabitables y las azules corresponden a viviendas vacantes pero que, en principio, se encuentran bien, y están separadas por Municipio. Como pueden ver, los Municipios B y C tienen una cantidad muy grande de viviendas vacantes; el Municipio A les sigue, y luego el E y el G, por orden de magnitud. A la vez, las viviendas ruinosas, también por orden de magnitud, están en los Municipios A, B y C. De alguna forma, en todos lados hay viviendas vacantes, ruinosas, destruidas e inhabitables, en las cuales no vive nadie, pero hay una concentración relativamente mayor en estos Municipios.



También hay otro dato que nos parece importante presentar. En la imagen anterior, las barras azules (primera hilera) representan las viviendas vacantes que están en buen estado según el empadronador y se encuentran vacías -en ellas no vive nadie-, más las ruinosas, en las que tampoco vive nadie. Las barras rojas (segunda hilera) representan un concepto de déficit que hemos construido en la DINAVI que suma tres situaciones. La primera de ellas corresponde a las viviendas que no son dignas, que habría que sustituir y que por su materialidad -material de deshechos, techos malos, así como pisos y paredes en mal estado- deberían ser destruidas asignando una nueva vivienda al hogar que vive allí, más la cantidad de hogares que viven en una misma vivienda. Esto implica varios hogares que conviven en una misma vivienda. Seguramente, ésto se puede asemejar a lo que antes se llamaba tugurización -o algo por el estilo-, aunque quizá, en otros casos no, pero no se trata de hogares en los que el nene se casó y trajo a la nuera y viven todos juntos (eso sería un hogar), pero, en este caso, unos conforman un hogar, otros, otro y todos conviven en una misma vivienda. Por eso entendimos que había que considerar el concepto de “un hogar, una vivienda” como un criterio. La tercera parte del déficit está formada por aquellos que expresamente manifestaban subregistro -muchos lo hicieron- y ocupaban una vivienda sin permiso del propietario. Entonces, si sumamos los que corresponden a ocupantes sin permiso del propietario, los que tienen más de un hogar en una vivienda y las viviendas materiales que no son dignas y no corresponden, tenemos un déficit que está representado por las barras rojas.

Reitero: las barras azules representan las viviendas vacantes más las ruinosas y las rojas los hogares, en ese mismo Municipio, que tienen serios problemas habitacionales, ya sea por la ilegalidad, por la materialidad, o porque hay algo así como un hacinamiento de hogares, es decir, demasiada cantidad de hogares para una vivienda.

En este sentido, nuevamente el Municipio B es el que más se destaca en cuanto al déficit con respecto a los demás, pero los Municipios G, A y, en cierta medida el D tienen, por un lado, hogares que están en una situación de déficit importante y, por otro, un stock de vivienda que no se está usando. Repito que hablamos de viviendas y no de terrenos.

Entonces, frente a esta situación debemos seguir investigando, fraccionando y conceptualizando a qué se le va a llamar vivienda abandonada, qué tipos de viviendas abandonadas hay y considerar aquellas que no están abandonadas pero no están volcadas al stock porque -como muy bien se dijo- aquí hay costos. Algunos de ellos son muy evidentes -lo mencionó Fernando Rodríguez-, como los que paga el entorno por estar cerca de una vivienda ocupada con problemas sociales importantes, así como costos de salubridad o costos que la ciudad paga por extenderse hacia lugares donde no hay servicios por no poder ocupar los lugares con servicios. Esa es una investigación que nunca se hizo y que confieso que nos gustaría hacer, pero no nos podemos dar el lujo de seguir pagando esos costos, lo que se demuestra con esta gráfica y con estas magnitudes.

No le quiero sacar más tiempo a la señora Directora. Gracias.

### **LUCÍA ETCHEVERRY. Directora Nacional de Vivienda. MVOTMA**

*(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)*

La idea de poner estos números en cuestión apuntaba a tener un punto de partida cuantitativo referente a cuál es el universo en el que estamos posicionados.

Juan Carlos Fortuna hacía énfasis en las fincas o viviendas vacantes o desocupadas, pero nosotros también queremos enfatizar la situación de las viviendas que están ocupadas sin permiso o en forma irregular.

En este universo que se nos planteaba en términos generales en cuanto a las viviendas vacantes u ocupadas, hay distintas miradas posibles desde las que partir para tratar de encontrar o construir una alternativa. Una de ellas puede ser el enfoque desde los derechos de quienes están ocupando, vulnerables porque están en condiciones críticas desde el punto de vista edilicio, y también vulnerables desde el punto de vista social. Entonces, hay que tratar de garantizar las mejores condiciones para que puedan ejercer plenamente el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad. También hay otro escenario de derechos de otro actor que está formado por los ciudadanos en su conjunto: los vecinos del entorno de estas fincas, quienes también tienen derecho a la ciudad y a gozar de condiciones sanitarias, ambientales y culturales y las que planteaba Fernando Rodríguez, como poder transitar libremente por las calles. Obviamente, está el derecho de los propietarios -que no estamos cuestionando- al bien

en sí mismo, lo que implica obligaciones -lo que planteaban Alfredo y Mauricio en su proyecto, así como el propio escribano Yglesias-, y el derecho del Estado a mantener y utilizar una inversión que ya ha hecho en infraestructura, saneamiento, agua potable, tendido eléctrico, alumbrado, calles, recolección de residuos. El Estado tiene derecho a aprovechar esa inversión y mantenerla pero, sobre todo, a poder generar un incremento de ese patrimonio que, en definitiva, es de todos, también desde el punto de vista edilicio.

Estos cuatro derechos tienen que ver con otros actores diferentes que están en tensión, y nosotros como Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -y esperamos contar con el apoyo de la Facultad de Ciencias Sociales; se fue Carmen Terra, que nos centró en las dificultades de cómo definimos y diseñamos las políticas sociales-, así como el Estado, la Intendencia, la Junta, el Defensor del Vecino, el INAU, el Mides, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior, es decir, todos los actores que han estado participando del proceso de aprendizaje que hemos hecho, también podemos posicionarnos en este escenario tratando de encontrar algunos equilibrios que preserven estos derechos, sobre todo, pensando en el derecho a la ciudad y los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, considerando un bien general por sobre algunas potestades estrictamente individuales.

En ese sentido, consideramos que hay bastante camino recorrido; hay aprendizajes hechos en los últimos años con este equipo interinstitucional que se conformó también a instancias del Defensor del Vecino, pero también tenemos antecedentes del año 1990. Antes de comenzar comentábamos con gente de la Intendencia que en esta zona en particular en la que se encuentra el Palacio Legislativo se desarrolló una experiencia en el año 1990. A raíz del impulso que significó la propuesta de descentralización, respetando el derecho a permanecer en la ciudad, a mantener los vínculos que se tenían en el lugar que se había elegido para vivir, tuvimos las primeras experiencias de intervención en Goes. Eso generó en todas las familias que estaban ocupando los barracones frente al Mercado Agrícola -de donde generaban su sustento económico- la posibilidad de diseñar un proyecto que permitió transformar esos lugares en viviendas adecuadas, en una experiencia de reciclaje y de obra nueva que también tuvo en cuenta las otras dimensiones que hacen a gozar de la ciudad, como el trabajo, la educación, la salud y los bienes culturales. Esa es la dinámica que se ha intentado transitar y ya tenemos experiencia en ese sentido, a pesar de las particularidades que tuvo ese proyecto. En ese marco, debemos reconocer la complejidad de las situaciones. Si hablamos de fincas ocupadas podemos decir que la experiencia que se ha transitado con este equipo en este último tiempo implicó reconocer la situación crítica y la vulnerabilidad de derechos en los que están las familias que ocupan, en las que hay heterogeneidad. Las fincas ocupadas no son, estrictamente, sinónimo de zona roja o escenario de conflicto con la ley, que lo hay, sin duda. De cualquier manera, no debe ser asociado estrictamente con situaciones delictivas. Allí hay familias trabajadoras.

En el edificio de Varela y Propios, cuya intervención se terminó hace muy poco tiempo, había familias que trabajaban formalmente como auxiliares de enfermería en el Círculo Católico. Cuando uno traspasaba la puerta -después de esa entrada y lo macabro que era el frente de ese edificio-, se encontraba con otra realidad. Allí había gente que tenía préstamos porque amuebló su casa, compró la llave. Había situaciones bien particulares y debían ser consideradas. Obviamente, estaban viviendo en una zona estratégica de la ciudad, que cuenta con todos los servicios de locomoción, educativos, con supermercados, el parque, etcétera. Bueno, de eso se trata. En esa complejidad hay que actuar.

¿Qué aprendizaje sacamos, en primera instancia de eso? Que debe haber un abordaje integral y la integralidad del abordaje lo garantiza el trabajo interinstitucional. Ahí hubo participación del INAU, del Mides, del Defensor del Vecino, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, del Ministerio del Interior -que introdujo un actor bien importante que es la Dirección Nacional de Bomberos y después nos referiremos a por qué es importante-, del Municipio, de los servicios de ASSE, de la Policía Comunitaria y de la propia comunidad e, inclusive, del entorno, con las tensiones y contradicciones que esto genera; ésto hay que considerarlo en cualquier tipo de intervención.

Cada una de estas familias implicó, en el marco del abordaje interinstitucional, que cada organismo pusiera sus recursos humanos, técnicos -buena parte de los que hoy están acá y otros tantos que no se ven-, complementándose, en principio, y en otros aspectos, suplementándose. Me parece que eso también es bien innovador en un abordaje interinstitucional. No se trata solo de garantizar que la prestación, desde el punto de vista como ejecutor, se brinde, sino que, en muchos casos, la debe brindar, pero el abordaje con la familia lo lleva adelante otro de los organismos que está participando. Me parece que eso también implica una innovación.

Entonces, si llegamos a la conclusión de que ésto implica el diseño de un programa específico -cosa que está planteada-, obviamente, supone compromisos, no solo político-institucionales sino también presupuestales. Las acciones son posibles si tenemos materialidad. Y la materialidad pasa por el vil metal. Es decir que, presupuestalmente, cada uno de los organismos debemos asignar los recursos necesarios para intervenir en este tipo de realidades.

Con respecto a la complejidad que encontramos desde el punto de vista dominial, cabe decir que en el caso de Comaec, privados del entorno se organizaron y adquirieron la propiedad; de otro modo ésto no hubiera sido posible. En el caso del edificio de Varela y Propios, República Afisa tenía la propiedad del 80% de los apartamentos y, por lo tanto, se hizo cargo posteriormente de lo que significaba recuperar ese inmueble. En el caso del Hotel Casino, en Pablo de María, hay un privado que compró y también se hace cargo de la propiedad. De lo contrario, no es posible llevar adelante ésto; no hay medida coercitiva posible. Con todas esas posibilidades, ¿qué ofrecimiento de

alternativa habitacional puede ser tan tentadora? Por lo tanto, hay que generar una claridad, desde el punto de vista dominial, para lograr entrar.

Esto se enrosca con lo que tiene que ver con la propiedad de un privado, que puede ser un sujeto individual, una sociedad anónima o equis situación jurídica, que se desconoce y no se ha hecho cargo, pero que puede accionar porque también la especulación está presente. Entonces, en estos casos, eso es importantísimo; de lo contrario, es muy difícil habilitar la intervención del Estado. Y eso implica -en la línea de lo que se planteaba- que, quizá, podamos llegar a un acuerdo -o, por lo menos, delinearlo en la tarde de hoy- en esto de profundizar. No estamos sobrediagnosticando; necesitamos afinar la lupa en estas situaciones, en este universo particular de las viviendas desocupadas u ocupadas, en esta categoría que mencionábamos. Y esto implica, inclusive, hasta la constitución de un registro. Hace un rato, vimos a la escribana Olano, que trabaja con nosotros en el Ministerio, quien podría referir a la posibilidad de indagar en el registro para saber quiénes son los propietarios y cuántas propiedades hay en danza en este circuito. Es vital la posibilidad de contar con ese registro y ese diagnóstico bastante afinado.

La otra complejidad que hay en ésto es que existe un destino final luego de esta intervención para que, en la medida que se vaya interviniendo, no se vuelva a ocupar. En cada uno de estos casos, hubo de disponerse de todos los dispositivos de la interinstitucionalidad bien aceitados. Sacar a una familia implica tapiar las puertas, las ventanas, contar con vigilancia. Además, hay algunos que permanecen porque las soluciones no son para todos al mismo tiempo. Cuando hay obra física y una solución habitacional de por medio, esto implica plazos más extensos y lo que se necesita, efectivamente, es un destino final.

En este marco, hay que destacar que existe un derecho y una obligación del Estado de optimizar y aprovechar una inversión que ya se ha hecho para mantener el patrimonio de todos, el patrimonio de la ciudad. Y para generar nuevas soluciones habitacionales y nuevos inmuebles destinados a viviendas de interés social es fundamental que efectivamente cuando se produce la recuperación o el acceso a una finca, sea para un destino que el Estado en el marco de la política pública pueda fijar, y no se debe permitir que un privado que, por omisión, inacción o lo que fuera, no asumió sus responsabilidades -que, si bien están establecidas en el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial, vienen de mucho antes-, aparezca en ese momento a hacerse de un bien que todos los recursos públicos tuvieron que resolverle. Nos parece que eso es clave y hay experiencias muy acertadas en ese sentido. Las experiencias de reciclaje, sobre todo con cooperativas de vivienda, han significado la recuperación de muchísimos inmuebles en áreas centrales. El Alcalde del Municipio B con mayor problemática concentrada sabe lo que han significado las intervenciones iniciadas por la Intendencia en la zona de la Ciudad Vieja, en donde están todos los servicios.

¿Por qué pensamos en las cooperativas de reciclaje? Porque no van a especular. Tenemos la garantía de un esfuerzo propio en la recuperación de esa finca para generar una vivienda, que tiene el valor agregado de la autogestión, de que la lleva adelante una organización social que se vuelca a dinamizar esa zona de la ciudad y que, además, no va a especular. No se ha dado ningún caso de una cooperativa de reciclaje, en el que estas fincas, otorgadas en el marco de estas políticas públicas, posteriormente se hayan volcado al mercado.

Este podrá ser un camino; no el único. Lo destacable es que hay experiencias en ese sentido porque se trata de que las familias que están ocupando tengan la posibilidad de quedarse. No debemos expulsarlas cuando sabemos que hay condiciones complejas desde el punto de partida y absolutamente desiguales para asumir los costos de la formalidad de esta centralidad. Por tanto, desde el punto de vista de la materialidad de los recursos, ésto nos requiere que cada organismo que forma parte de estas experiencias de intervención debe apostar al diseño de planes que tienen que ver con el mundo del trabajo, con la inclusión, con dinámicas de empleo para estas familias a fin de que se puedan hacer cargo. Aclaro que hablamos de aquellas que reúnan determinadas condiciones. No estamos hablando de imponer, pero sí de trabajar desde un universo de lo posible porque tenemos experiencias que así lo demuestran. Eso es parte de las complejidades que quisiéramos poner sobre la mesa y que forman parte de los desafíos vinculados a los instrumentos legales que, ojalá, pudiéramos ayudar a que el sistema político los discuta y trate para que, efectivamente, tengamos políticas públicas, por lo menos, desde la sectorialidad de vivienda, absolutamente consistentes con el cambio que ha implicado el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente desde 2005 a la fecha. Digo ésto porque el Ministerio dejó de ser un constructor de viviendas para transformarse en un generador de hábitats, lo que implica intervenciones en áreas que tienen servicios. La intención es aprovechar las infraestructuras, no solo las físicas, sino también los servicios sociales y, sobre todo, el acceso a los bienes públicos y a los bienes culturales, que es algo a lo que todos tenemos derecho pero, en particular, los sectores más vulnerables, por lo que significan las oportunidades de la ciudad. Obviamente, ésto implica un avance en instrumentos legales.

En la tarde de hoy queremos dejar planteada una tercera propuesta: eventualmente debemos llegar a los acuerdos necesarios, puesto que la versión taquigráfica de todo lo que se ha compartido y de todo lo que pueda surgir como lineamientos de acuerdos para avanzar y tomar decisiones en este tema puede ser remitida a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, que tiene a estudio este proyecto, y también a la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente, para que vaya interiorizándose y sensibilizándose, como forma de profundizar en este debate que hoy nos permite el Parlamento en su casa.



Hay otros instrumentos en los que el Ministerio ya pudo avanzar, que son convergentes en tanto tenemos un programa específico por delante. El primer instrumento ya diseñado y convergente data de 2008, cuando se creó la cartera de inmuebles para viviendas de interés social. Quiere decir que el Ministerio tiene instrumentos y potestad para incorporar inmuebles a su patrimonio, destinados a la diversidad de programas habitacionales. Nos referimos, sobre todo, a inmuebles públicos. Lo primero que se hizo -eso constituyó un avance- fue un inventario de los inmuebles propiedad pública de distintos organismos. Este inventario aún está en proceso, pero nos permitió dar el primer paso para saber dónde están muchos de estos inmuebles, que hoy están puestos en gestión en distintos programas del Ministerio y de la Intendencia.

De todos modos, debemos generar más herramientas. En el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial hay un artículo que se relaciona con el proyecto de ley presentado por los Diputados, y que comparte lo que aportaba el escribano Yglesias sobre la prescripción a cinco años y las condiciones de abandono. Esto ya está; entonces, ya tenemos dos instrumentos que son convergentes. El punto es que efectivamente podamos concretar algunos lineamientos y acuerdos que nos permitan construir colectivamente. No hay política pública de ningún tipo -y menos, de vivienda- que pueda sostenerse si no se logra el consenso entre todos los actores, según determinadas claves históricas.

Ya se ha venido anunciando y se ha transitado mucho camino; por eso, ahora es el momento de intervenir en estos espacios urbanos, ya sea en la recuperación de las fincas o en el aprovechamiento de esos terrenos que están en áreas estratégicas de la ciudad. La idea es que podamos mejorar intencionalmente los niveles de integración y cohesión social que supimos tener. Por ahí va el desafío.

**NOEMÍ ALONSO. Directora de División Tierras y Hábitat. Intendencia de Montevideo.**

(Ponencia aportada por la autora)

**Recuperación de fincas municipales ocupadas  
La experiencia de la Intendencia de Montevideo**

Desde 1990 la Intendencia de Montevideo, con la creación en el Servicio de Tierras y Vivienda, y posteriormente, dentro del mismo, del Sector de Rehabilitación de Áreas Centrales, se propuso encarar la problemática de las propiedades municipales ocupadas turgurizadas y en estado ruinoso.

Recordemos que después de la dictadura, la Ciudad Vieja en particular, parecía un lugar bombardeado, con edificios semidemolidos y otros en estado de ruina. Teniendo en cuenta la terrible situación socioeconómica por la que pasaba la población, esos edificios y restos de ellos fueron ocupados, aun corriendo riesgo de vida sus habitantes.

La ventaja que se contaba para poder actuar era el tener la propiedad de las fincas aludidas, ventaja no menor, porque en el caso de construcciones particulares esto significa un escollo de importancia. Se actuó en los Barrios Ciudad Vieja, Barrio Sur y Palermo, Goes y Reus.

Una vez desocupadas las fincas, luego de realizar los realojos de los ocupantes o integrándolos a los nuevos programas, se otorgaron las mismas a cooperativas de vivienda apoyándolas económica y socialmente para la recuperación del bien; el trabajo fue arduo, pero sumamente positivo.

Las primeras experiencias en Ciudad Vieja fueron “Mujefa” y luego COVICIVI y COVICIVI 2 éstas sobre la Rambla Portuaria en ambas esquinas de la misma manzana: Ituzaingó y Juan Carlos Gómez. Creo que fueron de las más difíciles y emblemáticas de recuperar, la primera por su carácter de experiencia pionera (con COVIGOES reciclaje, en Goes, y “PRETYL”, en el barrio Palermo), y las otras dos por la envergadura de los proyectos, COVICIVI 2 declarada monumento histórico y apareciendo elementos de distintas épocas que ameritaba conservar. Tanto COVICIVI como COVICIVI 2 tienen su propio museo del lugar.



Estas experiencias, donde la Intendencia puso los inmuebles y realizó la inversión necesaria, abrió paso luego a otras, ya con financiamiento del MVOTMA, aportando la Intendencia en la mayoría de los casos inmuebles especialmente adquiridos a ese fin, que eran pagados por las cooperativas al obtener sus préstamos.

Recientemente se culminó COVIFACIVI, destinada a familias de Ciudad Vieja provenientes de varios tugurios, las que fueron previamente realojados en una pensión social y organizadas en cooperativa, construyendo sus viviendas en el edificio que antes ocupaban.

El último inmueble recuperado en Ciudad Vieja fue el Edificio “Jaureguiberry”, con riesgo de colapso, en el que hubo que desalojar en etapas a los ocupantes, según el riesgo que corrían. Siendo el edificio una propiedad horizontal, con muchas de las unidades endeudadas con el BHU, debió hacerse un larguísimo proceso, que involucró expropiaciones y dura hasta hoy, para poder disponer de la totalidad de la propiedad. Es un edificio emblemático, en cruz con el Mercado del Puerto, hoy habitado por una cooperativa de ahorro previo, en carácter de custodia, hasta que se terminen las expropiaciones que en total van a llevar más de 20 años, contando el tiempo ya transcurrido.

La cooperativa tiene este edificio en custodia, hasta que se les pueda enajenar, lo que crea una situación muy compleja. Por ello es importantísimo que se trabaje en un marco jurídico que ponga límites a la propiedad, para poder actuar recuperando lugares muy valiosos que están abandonados o en situación casi de ruina y restituirlos a la sociedad.

En el caso de las Cooperativas de Goes, comenzó a trabajarse desde el propio zonal; lo que existía era un gran tugurio de fincas ruinosas, donde vivían numerosas familias ocupando tres manzanas frente al Mercado Agrícola, entonces también ruinoso.

Creo que éste fue el comienzo de la recuperación del barrio Goes, que actualmente ya es un lugar de encuentro, aunque todavía queda para terminar el reciclaje de la fábrica Alpagatas, que comenzó como un proyecto privado con financiamiento público y que completará el conjunto.

Los programas de Goes comenzaron realizando realojos provisorios en el mismo barrio; se desalojaron en primer lugar el edificio de la esquina de José L. Terra y Amézaga, que aunque muy deteriorado podía ser reciclado y que hoy pertenece a COVIGOES Reciclaje. A su vez, “COVIGOES Matriz” construyó en terreno lindero desocupado, y recientemente comenzó en la misma zona la construcción de COVIGOES III.

Asimismo, en este momento está en proceso la restauración del edificio de Reus en la calle San Salvador, sumamente deteriorado, que formará parte de un complejo

de viviendas y actividades culturales de la comunidad afrodescendiente. También en barrio Sur y Palermo debe mencionarse la experiencia pionera de “Casa Verde” y la construcción de 182 viviendas por la cooperativa “COVIREUS”, y en el Cordón el programa “Ana Monterroso”, reciclaje de un viejo corralón municipal por sus habitantes organizados en cooperativa.

Actualmente se han desalojado otras fincas sobre la calle La Paz de propiedad municipal, dos en la esquina de Barrios Amorín y otras en la esquina de Yaguarón. Todos los ocupantes fueron realojados.

La tarea continúa y estamos abocados a trabajar en las fincas problemáticas junto al equipo conformado por diferentes Instituciones (INAU, MVOTMA, MIDES, Intendencia) junto a la Defensoría del Vecino.

## Conclusiones

A modo de conclusión señalamos los principales problemas a resolver para poder evitar la ocupación y tugurización de fincas abandonadas y sus secuelas.



La problemática de las fincas abandonadas tiene siempre detrás un problema jurídico: sociedades anónimas desaparecidas, propietarios que mueren sin testar, sucesiones sin resolver, embargos varios.

El abandono a su vez genera problemas de ruinosidad, de insalubridad y de ocupaciones ilegales, con múltiples perjuicios para terceros.

Esto provoca que la propiedad se transforme en un foco de insalubridad y riesgos varios para los vecinos; las posibles ocupaciones generan también gran inseguridad.

Por eso creemos que este aspecto de la propiedad inmueble es el primero a resolver ya que si los organismos estatales no pueden intervenir por la barrera que significa la propiedad privada, es muy difícil que pueda haber soluciones.

## **Posibles avances:**

### **1. Problemas jurídicos**

1. Completar la reglamentación de la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible de 2008 y efectivizar sus contenidos. Esta ley establece deberes para los propietarios que de incumplirse pueden perder el bien: de cuidar, de rehabilitar o restituir, deber de usar, de conservar, de proteger.
2. La Constitución también establece que el propietario es el único responsable por los daños que pudiera ocasionar el inmueble (si él desaparece no se puede dar cumplimiento a su obligación de reparar los daños acaecidos).
3. Siendo la tierra un elemento único e imprescindible no puede considerarse una mercancía, como aparece ahora, con la que cualquiera puede especular impunemente, sino que su utilización debe ser regulada por el interés social.

### **2. Avances en el problema de los ocupantes**

1. Formación del grupo interinstitucional: INAU-MIDES-MVOTMA-IDEM  
INAU- políticas para la niñez y la adolescencia.  
MIDES- desarrollo social, políticas integrales para la reinserción de las familias.  
MVOTMA - políticas de vivienda.  
IDM - apoyo en políticas de vivienda y en experiencias similares.

En el grupo se avanzó en la coordinación de actuaciones en conjunto.

2. Creación de la pensión social.

A modo de conclusión tenemos que aprender de lo que se ha hecho, que no es poco, pero tratar de legislar sobre la propiedad de la tierra de manera de que esta no sea un escollo para poder avanzar en los programas de recupero. El trabajo interinstitucional ha sido uno de los logros actuales a consolidar

## **GUSTAVO MACHADO. Programa Cercanías. INAU.**

(versión taquigráfica, Servicio Taquigrafía del Parlamento)

En primer lugar, voy a apostar a la reflexión, habida cuenta del trabajo en talleres que haremos ahora, que tiene que ver con pensar propuestas, desde el doble lugar que me toca ocupar, más del lado de la Unidad SAI y desde la coordinación de Cercanías, que es la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, de la que no voy a hablar, pero seguramente estará bastante teñida por la experiencia de este año y medio de implementación.

Es interesante cómo está formulada la pregunta, porque se pone el énfasis en la población vulnerable, vulnerabilizada o vulnerada en sus derechos y no simplemente en resolver los problemas -es como generalmente aparecen estos sectores- vinculados con la usurpación u ocupación de esas viviendas. Pensar en una política que tome este tema como central también implica colocarlo como un problema social; generalmente, aparece en el espacio de la televisión que habla de las noticias policiales y no cuando se habla de los problemas sociales que tiene la sociedad. Los problemas sociales siempre son una construcción y tienen que ver con cómo los actores colocan el problema en lo público. Cuando hablo de los diversos actores no solo me refiero a los medios de comunicación, sino también a los actores gubernamentales y políticos, en sus versiones más partidarias, a las organizaciones sociales, a la Universidad y los saberes técnicos. Hay una disputa sobre cómo se define el problema, pero también hay una disputa en el campo de cómo se soluciona ese problema, cuáles son los caminos a adoptar.

Creo que cuando, en un primer momento, se mencionaron algunas experiencias sobre este tema y se habló de cómo se ha encarado la discusión sobre la propiedad privada, pudimos visualizar este campo de litigio, de lucha en ese sentido.

Las particularidades que tiene la pobreza en estas áreas centrales, que serían la población objetivo de estas acciones, pasan porque es poco visible, invisibilizada en términos globales. Si hablamos en pobreza urbana, generalmente pensamos en la lógica del asentamiento, de la pobreza ubicada en la periferia de la ciudad, o sea que esta es una pobreza poco vista, a no ser cuando se convierte en alarma -como dijimos antes-, cuando aparecen denuncias como las que mencionó el Defensor del Vecino cuando inauguró la Mesa, vinculadas con los vecinos que no transitan por ese espacio, o con las preocupaciones de quienes viven allí. Sobre todo, se da un proceso de estigmatización, que es más fuerte en las zonas en las que la presencia es más visible -en el sentido de

individualizada- en un territorio, espacio o lugar. Seguramente, ese fuerte proceso de estigmatización es el mayor obstáculo para poder construir alternativas políticas en ese sentido. Uruguay tiene una historia de igualdad o de aproximación a la igualdad, de un Estado que brinda protección social que llega a casi todos, por lo que tenemos un fuerte componente de merecimiento en lo que da el Estado a las personas. En ese sentido, estos sectores aparecen como no merecedores de la inversión pública. De hecho, hemos advertido que se dice que se otorgan miles de dólares a familias que ocupan determinado lugar como si fuera un aporte que no merecen.

En unos apuntes que Elena Antelo me pasó para ayudarme a pensar sobre este tema -le dije que me sentía un atrevido al pensar en estos asuntos, en la medida en que hay una formación global que no tengo-, surgió lo siguiente. En estas tres experiencias que se reseñaron, que tienen que ver con el Complejo Varela, Comaec y el ex Hotel Casino, las salidas que se implementaron fueron distintas; cada experiencia ha tenido mucha heterogeneidad, por la población, por la solución o por la salida y las respuestas que han tenido. Pero surge algo interesante en esto, que parece paradójico: hay una acción del Estado favorecida en el sentido de que la acción del Estado se posibilita porque hay un privado que es propietario de ese bien. Entonces, esto que aprendimos sobre el Estado como en el Leviatán de Hobbes, o sea, la autoridad máxima a la que todos temen, parece que el Leviatán más importante de esta sociedad es la propiedad privada, porque es lo que permite que el Estado encuentre herramientas para poder intervenir.

La propiedad privada es lo que ha posibilitado que los nuevos propietarios de los edificios que se mencionaron -sobre todo, del ex Hotel Casino y de Comaec- compren por menor valor, precisamente porque es una finca ocupada, y ese efecto de menor valor lo resuelve el Estado con la acción de desalojo y de asignación de viviendas a esas familias. Esto, que es una contradicción, se da, no por hacer el juego al propietario, sino porque preocupan las condiciones de vida de las familias que están viviendo allí. El Estado debe responder en ese sentido. Históricamente, hemos asistido a una respuesta que ha tenido que ver con garantizar el derecho de propiedad y no garantizar el derecho del bienestar, pensando más ampliamente en las políticas sociales. Es decir, alarma la posesión, o la usurpación frente a la posesión, pero no la desposesión. Esa es la situación que viven las familias que nos están convocando a pensar en esta Mesa.

En esto, los programas que se definen por una estrategia de proximidad han tenido acción sobre estas familias y son en los que el Estado históricamente ha tenido participación en algún momento. Quiero compartir cómo surgen estos programas. En realidad, no aparecen por esta población, fundamentalmente, pero sí como una preocupación de atención de las situaciones de pobreza más extrema. Surgen porque el Estado ha visto la gran dificultad para atender poblaciones con tanta complejidad, como tiene la población a la que hicimos mención, y considera que sus problemas deben ser resueltos, pero no por una sectorialidad. Históricamente, estas

situaciones se han visto como un problema de vivienda, pero también tienen que ver con muchos actores, claramente; por eso, se ha generado una construcción importante sobre la interinstitucionalidad, compartiendo recursos, historias y modalidades de intervención, que constituyen recursos para la resolución de algunos de esos aspectos. Todos estos programas que integran la proximidad como estrategia surgen de espacios interinstitucionales.

La preocupación central de esos programas es que, en realidad, estamos asistiendo a una población que está en situación de pobreza extrema, pero que no lo está de forma reciente, sino desde hace generaciones. Seguramente, allí hay diferencias -como se expresó cuando se hizo referencia a una situación familiar del Complejo Varela-, hay heterogeneidad importante, pero hay historias vinculadas con el trabajo, con la habitacionalidad, con la protección social o con el relacionamiento con el Estado y la sociedad. En algunos casos, las familias son de pobreza reciente, pero también hay un grupo más grande, que se intenta atender, que lo constituyen las poblaciones que se han reproducido por más de una generación en la pobreza extrema. La preocupación de estos programas tiene que ver con la meta que el Gobierno se planteó para este período de eliminar la indigencia y reducir la pobreza. Para ello, se han desarrollado una gran cantidad de programas sociales, se han ampliado programas y se han restaurado leyes de protección social que habían sido derogadas o modificadas en períodos anteriores. Pero este núcleo duro no está modificando su situación de pobreza, por lo menos con relación a la modificación de la protección social o la reactivación de la masa de protección social con programas activos del Estado. Por eso, se definen los programas de proximidad como programas que intentan acompañar estos procesos de vinculación de la oferta pública de servicios con la realidad de las familias, en el entendido de que no solo alcanza con ampliar la oferta, sino también generar los puentes para que esa oferta llegue efectivamente a la población que históricamente ha sido postergada.

Estos programas no se están pensando en este campo de trabajar la subjetividad, sino en el de trabajar la subjetividad pero en el marco de asegurar derechos y, por ello, se hace con la articulación del sistema de protección social, generando políticas habitacionales, políticas vinculadas con el trabajo o con el empleo activo, políticas de integración al sistema de salud y de educación, y políticas de protección social en sus versiones etarias o más amplias. Esto tiene muchas dificultades para compartir elementos de evaluación. Sin duda, esta población no es la que ha generado demanda en los mostradores de los servicios públicos; generalmente ha tenido dificultades para ello. Ahí hay que traccionar a las burocracias públicas para que den respuestas ágiles a esta población y generar algunas pericias y habilidades en las familias para que puedan utilizar los servicios.

Voy a intentar aportar alguna línea para pensar la pregunta que nos hicieron los compañeros. Con un grupo importante de compañeros y representantes de instituciones públicas, entendemos que generar la sinergia y las acciones del Estado

en forma articulada en torno a esta población supone que todos los organismos comiencen a mirar al sujeto familia como sujeto privilegiado de las políticas y no por problemas, es decir, por ocupantes, consumo de drogas, mujeres víctimas de violencia o el niño pequeño que no asiste al centro educativo. La mirada tiene que ver con la integralidad y con la necesidad de mirar el conjunto, que si no es la familia es el hogar o el grupo de convivencia, en términos más amplios, para no quedarnos con un registro de familia más tradicional. La integralidad no supone mirar homogéneamente, en el sentido de decir que todo lo que tenemos es para todos, porque la realidad es bastante distinta y la posibilidad de integración no supone homogeneizar las respuestas, sino una articulación entre lo universal y lo focal, y que el puente para que esta particularidad tenga lugar en lo universal, implica construir trayectorias y no muros.

Celebro todas las iniciativas vinculadas a regular la propiedad privada que aparece como el gran obstáculo para el aprovechamiento de las áreas centrales de la ciudad para la mayor cantidad de población posible. En esto de trabajar la propiedad creo que hay un elemento importante para discutir, porque Uruguay tiene una matriz muy fuerte de política pública vinculada con entregar propiedad privada y hay que pensar si en algunos casos no habría que llevar adelante acciones para que la propiedad sea pública. En el caso de los jubilados el Estado aplicó una política de uso social de la propiedad que es pública, pero no lo ha ensayado para otras áreas. Quizás estos ensayos deberíamos haberlos tenido hace sesenta o setenta años.

En ese sentido, tenemos una fuerte dificultad en cuanto a la especulación vinculada con la propiedad privada. En el campo de la propiedad habitacional esto tiene una singularidad, porque la propiedad implica el monopolio sobre un espacio del terreno, del planeta Tierra, del país, de Montevideo. En el caso del mercado formal se genera una especulación fuerte que hace que algunas zonas se depriman o se vuelvan inaccesibles para muchas personas. Y en el caso del mercado informal, también se convierte en moneda de cambio para la estrategia de supervivencia. Es moneda de cambio para los dos sectores; en el mercado informal a escala más chica, porque los precios son menores. Dejo esto como una pregunta ya que habría que pensar algunas acciones que tengan que ver con esto.

Por otra parte, el hecho de no pensar la integración como sinónimo de homogeneización tiene que ver con conocer mejor a la población que habita estos sectores, no en términos biográficos de la investigación, es decir, no generar que la trayectoria y el problema de la población tiene que ver con las situaciones de vida de cada una de las personas, sino con dar visibilidad a la heterogeneidad, a las capacidades que se tienen y a las posibilidades de generar proyectos autogestionarios. Hay que investigar estas experiencias y saber qué población pobre habita las pensiones en las áreas centrales y qué capacidad de pago tiene. Digo esto porque la permanencia en las áreas centrales tiene que ver con la facilidad de resolver mejor la sobrevivencia, porque

hay muchos recursos dados por la aglomeración de las zonas, que permite el acceso a más gente y a otras oportunidades.

Por eso me parece que hay que pensar en una integración, que no sea habitacional, porque creo que estamos asistiendo a una exacerbación del consumo -como dijo el Presidente de la República-, que hace que los propietarios de apartamentos empiecen a aumentar los gastos comunes por la colocación de cercos, más seguridad o más iluminación, lo que hace inviable que algunos sectores se puedan integrar a esos espacios de vivienda porque no tienen capacidad de sostener esos gastos comunes.

Entonces, me parece que hay que tender a una mayor interacción; que el territorio se convierta en un espacio de interacción donde la integración se dé por el contacto y el aprendizaje mutuo. Esto seguramente tendría que tener el efecto de evitar la estigmatización de algunos sectores.

Por último, creo que esto se hace solamente con programas más amplios y no con políticas sectoriales o que encuentren al otro sector como socio. O sea con programas similares a los utilizados desde 1999 en el caso de los asentamientos irregulares, a través del PIAI, que tengan recursos, sostenibilidad en el tiempo y que integren programas de proximidad, con componentes de recuperación urbana. También sería bueno implementar programas habitacionales con un espectro importante de alternativas, porque las necesidades y los puntos de partidas son distintos. Además, deben tener soluciones vinculadas al trabajo y al empleo activo, porque también por ahí van las líneas para poder sostener los procesos de mayor duración de los programas.

Inés Giudice, en el espacio de la coordinación de Cercanías siempre dice que todos los programas que nombré, es decir, política habitacional, trabajo y programas de proximidad, son condiciones necesarias pero que ninguno por sí solo es una condición suficiente para asegurar el éxito. Justamente la sinergia, la conjunción, la concurrencia en un mismo tiempo y en forma articulada sería la que podría asegurar mejores resultados.

Muchas gracias.

### Grupo 1. Recursos Legales y normativos existentes.

Coordinado por: Laura Arévalo, Florencia Benoit y Anselmo Dovat

Sobre el proyecto de Ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono”, se enfatizó en la necesidad de una rápida aprobación.

La mesa de trabajo, así como el propio redactor de la norma, destacaron la posibilidad de tener que hacer una serie de modificaciones al proyecto mismo, o en cuanto a su trámite parlamentario, pero siempre manteniendo el espíritu de la norma, la cual se coincide que es de suma necesidad. Dado que la norma brinda las debidas garantías a los propietarios omisos, del análisis primario de desprende que no habría impedimentos desde el punto de vista constitucional para la aprobación de la norma.

Los distinguidos participantes coincidieron que esta norma viene a cubrir un vacío legal dado que no existen en la actualidad herramientas jurídicas que traten específicamente la situación de los inmuebles abandonados. Las herramientas existentes abarcan otras situaciones, como son el caso de la expropiación o la ejecución por deudas, pero ninguna de ellas logra dar una solución al abanico de situaciones jurídicas en las cuales los inmuebles abandonados se encuentran.

Los participantes fueron contestes en destacar que el referido proyecto de ley vino a poner en discusión cuestiones tales como las obligaciones que genera la propiedad territorial, especialmente la urbana y sus consecuencias; la extinción del dominio territorial por el no uso, la caracterización del abandono de la propiedad territorial por el incumplimiento de obligaciones territoriales, el rol de la expropiación, la prescripción adquisitiva entre particulares y como ella se desnaturaliza en la práctica judicial, etc. Se encontró con la necesidad de estimular la discusión de todos nuestros operadores jurídicos de modo de adecuar nuestro orden jurídico a las doctrinas más modernas en cuanto al tratamiento de la propiedad y su utilidad pública. También se planteó la necesidad de un camino de reformulación del modelo territorial de expansión horizontal innecesaria y consiguientemente segregación espacial.

La mesa coincide en la necesidad de seguir avanzando en la discusión sobre algunos conceptos tales como:

- Distinción entre el concepto de propiedad individual y de propiedad social.
- Distinción entre el derecho a la vivienda y derecho a la propiedad de la vivienda, analizando distintas figuras y formas para el uso y goce de la vivienda, fuera del concepto estricto de propiedad.

- Generación de un Registro de Viviendas Abandonadas como elementos que permita gestionar la problemática. Será necesario articular con información ya existente en otros registros (MVOTMA, ANV y otros).
- Generar un Analizar distintas estrategias de prevención del abandono:
  - Estrategias tributarias
  - Ayudas y apoyo para recuperación
  - Apoyo técnico para recuperación
  - Articulación con distintos organismos del Estado.

### Grupo 2. Políticas Sociales Habitacionales.

Coordinado por Inés Giudice y Mercedes Hegoburu.

- Cualquier estrategia requiere:
  - Seguimiento de las familias antes, durante y después.
  - Un Abordaje INTERINSTITUCIONAL
  - Un Abordaje INTEGRAL
  - MATERIALIDAD (recursos humanos y financieros destinados exclusivamente al Programa)
- Desarrollar un protocolo de intervención en estos casos.
- Elaborar un PROGRAMA de intervención.
- Tomar como referencia la SISTEMATIZACION de las experiencias realizadas.
- Profundizar en el diagnóstico de fincas ocupadas, cantidad de hogares y viviendas no dignas y abandonadas.
- Construir un sistema de indicadores sobre vulnerabilidad adaptado a la problemática de fincas ocupadas en la Región Centro.
- Generar compromiso político con este tema.
- No perder de vista la solución definitiva.
- Generar instrumentos que contemplen las necesidades de cada situación.
- Subsidio de alquiler parcial.
- Alquiler con opción a compra.
- Prevención de ocupaciones.
- Incrementar alternativas de casas transitorias.
- Que el stock de viviendas vacantes que se puedan recuperar a partir de la ley, se distribuyan de forma heterogénea en el marco de un Programa de vivienda universal.

### Grupo 3. Inclusión Social. Intervenciones de proximidad.

Coordinado por Elena Antelo y Elena Goiriena.

- Relevancia del trabajo interinstitucional, para el cual el sujeto de intervención sea la familia, en base a un proceso que priorice el encuentro y la empatía. Se enfatiza en el desafío que implica trabajar con objetivos comunes desde mandatos institucionales distintos.
- Inserción laboral como estrategia imprescindible para la inclusión. Experiencias de trabajo protegido para la educación y recuperación de hábitos y la atención de salud mental.
- Respuestas a tareas de cuidado para la inserción laboral de mujeres. Sistema Nacional de Cuidados.
- Presupuesto y mayores recursos para el trabajo en regiones centrales, donde los problemas que atienden las políticas sociales se encuentran invisibilizados.
- Accesibilidad a fincas vacantes por medio de la incidencia del estado en el mercado inmobiliario.
- Mejorar el cruzamiento de información, en base a una plataforma de datos interinstitucionales.
- Evaluar políticas de realojos en base a los procesos transitados y el cumplimiento de las expectativas de población realojada. Evaluación técnica y participativa de la población usuaria.

### Mesa de Cierre y Propuestas

En la Mesa de Cierre según lo previsto, se presentaron los resultados y propuestas elaboradas en los 3 grupos de trabajo, y que detallamos anteriormente en este informe.

A partir de estos insumos, las autoridades integrantes de la Mesa de Cierre realizaron sus comentarios y propuestas.

Integrantes:

- Intendente de Montevideo, Prof. Ana Olivera
- INAU. Presidente Dr. Javier Salsamendi
- Ministro de Desarrollo Social. Ec. Daniel Olesker
- Alcalde Municipio B. Dr. Carlos Varela
- Concejal Municipal Municipio Soc. Horacio Pérez

### Énfasis

- A partir de la experiencia recorrida sobre intervenciones interinstitucionales en fincas abandonadas, es necesario ir a más en el diseño de políticas específicas en la problemática. No es posible avanzar interviniendo finca por finca, sino que es necesario resolver más globalmente.
- Claramente no es una problemática que pueda ser intervenida desde una única institución. La interinstitucionalidad es imprescindible.
- La interinstitucionalidad no solo pensada desde la articulación de acciones, sino trabajando conjuntamente desde la planificación de políticas públicas.
- Las propuestas que surgen del trabajo de los grupos de discusión, deberán ser tenidas en cuenta como desafío para continuar trabajando.
- Es necesario contar con un nuevo marco jurídico sobre fincas abandonadas y ocupadas, y por eso la importancia del proyecto de ley aquí discutido. El Código Civil obstruye algunos caminos por lo que es necesaria una ley específica.
- Las políticas sociales generalmente son pensadas para dar respuesta a la periferia. Se necesita invertir en políticas sociales en la centralidad con el problema de fincas abandonadas y ocupadas. El vaciamiento de las áreas centrales y la tugurización de las mismas es un problema instalado.
- Las intervenciones de cercanías y proximidad son necesarias para trabajar con los “núcleos duros” de la pobreza, y son políticas caras, por lo que se requiere, no solo articulación de los recursos disponibles, sino de una presupuestación específica.

### Propuestas

- Profundizar en el análisis sobre qué derechos estamos protegiendo cuando no hay una legislación específica para solucionar estos problemas. Hoy se protege la propiedad privada en contra de los intereses de la comunidad.
- Cada situación tiene sus particularidades por lo que requiere de análisis específicos. Las propuestas o políticas encorsetadas no dan respuesta. Con cada situación aparecen dimensiones distintas: ejemplo población migrante...
- No resolver los problemas de la centralidad territorial llevando el problema a la periferia de la ciudad.
- Hay que articular con el Poder Judicial por su competencia específica en la temática.

## Conclusiones finales del Grupo Organizador del Encuentro

Del encuentro realizado surgen una serie de consensos entre los participantes y una serie de preguntas o temas a profundizar. Los consensos entre actores diversos pueden formularse en términos muy generales dado el alcance del encuentro, sin embargo, los mismos pueden ir abonando el camino para la toma de decisiones que los distintos organismos podrán ir resolviendo para intervenir en forma más definida en el universo de las fincas “abandonadas” y/o ocupadas por población en situación de pobreza y exclusión social.

A los efectos de arribar aquí a algunas conclusiones, el equipo de organización general del encuentro y de redacción de este informe final, tomamos como punto de partida los consensos explicitados sin que necesariamente comprometa la opinión de todas las personas que participaron:

1. Evitar vacíos urbanos. En un contexto donde las opiniones son casi unánimes en cuanto a la necesidad del “no crecimiento” de la mancha urbana, en la necesidad de rehabilitar y densificar las áreas mejor servidas de las ciudades, en especial en el área metropolitana, porque al extenderse la ciudad se encarecen los servicios sociales y urbanos (alumbrado, recolección de residuos, limpieza, transporte y saneamiento entre otros), así como los servicios de salud y educación tienden saturarse y como consecuencia se produce la pérdida de calidad en sus prestaciones. En territorios homogéneamente pobres, las oportunidades de empleo formal y estable se vuelven más inaccesibles. Los postulados de los derechos humanos reclaman hoy un “derecho a la ciudad” y un “derecho a la centralidad”. El ejercicio pleno de este derecho se vuelve necesario, entonces, para la realización de otros derechos. Los predios e inmuebles vacantes de la trama formal de la ciudad, o precariamente ocupadas, pueden convertirse en recursos para programas habitacionales o inversiones públicas, o bien pueden mantenerse en una situación de indefinición legal –de tierra de nadie- quedando librados como oportunidades para el mercado inmobiliario, cuyo destino serán los sectores de altos ingresos, sectores que no tienen apuro ni urgencias habitacionales.
2. Necesidad de un mejor conocimiento del universo de las fincas abandonadas y /ocupadas. Esto implica la definición de categorías que permitan realizar los relevamientos necesarios, clasificar según las situaciones dominiales y construir un Registro de fincas o inmuebles con dichas características que sirva de base a las intervenciones posteriores. Da la impresión que es necesario abordar este universo del modo que se abordaron los asentamientos precarios, como una temática emergente cuyas categorías deben ser elaboradas y cuyo programa de intervención requiere de un conocimiento actualizado del problema y su dinámica. La viabilidad de esta propuesta está atada a

- Fortalecer las Mesas Interinstitucionales con marco jurídico y con más recursos que les permitan ser operativas. Incorporación de la presupuestación por áreas y no solo por Ministerios.
- Avanzar en la disposición de algunas fincas abandonadas a partir de la recuperación de deudas con la Intendencia de Montevideo.
- Enviar actas de este Encuentro a las Comisiones que tienen a estudio el proyecto de Ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono” (Constitución y Códigos y Vivienda de Cámara Representantes).
- Asegurar la participación ciudadana y la descentralización en la articulación de propuestas. Seguir trabajando en esta construcción de la ciudad con los ciudadanos.
- Sistematizar la experiencia metodológica transitada por la intervención interinstitucional en fincas abandonadas. No es cierto que haya diagnósticos de todos los problemas sociales como está en el imaginario colectivo. Se necesita más estudio y sistematización de este tema.
- La dimensión de los “cuidados” es un obstáculo en muchas de las soluciones que se proponen para la población más prioritaria, por lo que debe estar presente. Algunas soluciones que se han planteado: aumento de cupos en CAIF en los últimos 10 años (casi duplicados), y bonos de cuidado para pago de guarderías privadas.
- La Inserción laboral es un factor de relevancia. Es necesario un sistema de formación e intermediación laboral mucho más potente que el actual.



un conjunto de decisiones institucionales y el desarrollo de capacidades de gestión.

3. Ante la pregunta ¿es necesario un programa específico, que recoja la experiencia de la interinstitucionalidad, que defina zonas prioritarias y que sea planteado para el próximo Plan Quinquenal? Las afirmaciones del encuentro se inclinan a la respuesta afirmativa. Sería necesario un instrumento específico focalizado en fincas abandonadas para áreas centrales, siempre desde la lógica de intervención interinstitucional, donde lo habitacional solo es un componente de la situación de exclusión de la población ocupante si esa es la situación. Asimismo debería analizarse la oportunidad y pertinencia de soluciones transitorias y de soluciones definitivas de vivienda para las familias ocupantes. ¿Deben definirse como en una línea de continuidad desde lo transitorio a lo definitivo o simplemente se aporten soluciones transitorias y sean las propias familias las que con la información adecuada gestionen o construyan su salida definitiva?. ¿Por qué priorizar estas familias por encima de otras demandas habitacionales de familias en condiciones de pobreza e indigencia? En el pasado los proyectos de vivienda que atendieron a la población de hoteles ocupados en Ciudad Vieja resolvieron los realojos en la periferia de la ciudad. ¿Es posible construir alternativas diferentes? ¿Cómo los sectores más pobres pueden sostenerse en la formalidad en las áreas centrales? Este es aún un desafío, una aspiración a reflexionar y operacionalizar.

Para la inclusión social de las familias de pobreza e indigencia en las áreas centrales ¿cómo lograr su permanencia?. Esto tiene la doble cara, los lugares que se ocupan pueden ser rehabilitados y reacondicionados? Estos lugares de invasión pueden reconvertirse en proyectos de vivienda con heterogeneidad social, que permita procesos más abarcativos de integración.. En este sentido hay un gran desafío que los programas de proximidad están desarrollando.

4. Tal como lo formula Carmen Terra:

*“Las políticas de inclusión social y las de integración social ..., en el entendido de que estos programas específicos pueden entenderse en la medida en que se enmarquen en una política más global y no sean mirados pura y exclusivamente como programas. Por lo tanto, también sus mecanismos y recursos deberían estar articulados en esa globalidad.*

*... En un proceso histórico la política social forma parte de las dinámicas y luchas que forjaron el cambio del lugar de la clase trabajadora, ésta pasó de ser una posición indigna, de ocupar el lugar de pobres a asistir o sectores peligrosos a controlar o disciplinar, a ser una posición de sujetos de derecho y de contrapartes en el proceso de producción, aún si la relación siguió*

*siendo asimétrica. Si bien eso no modificó las desigualdades, las colocó en el centro.*

*... Esto genera la siguiente dificultad. ¿Cómo hacer, cuando se toma una propuesta o un discurso, para que las intencionalidades no queden atrapadas en lógicas? Asimismo -lo que me parece que es lo más delicado-, ¿cómo hacer para no partir de las especificidades de estas poblaciones y articular el mecanismo afirmativo en una política general y no al revés?*

*... Finalmente me parece que esto permite mirar desde otro ángulo el problema del acceso y permanencia de los sectores más vulnerabilizados y preguntarnos ¿en qué estamos hoy? y, particularmente, ¿las llamadas políticas de inclusión a qué nos refieren? y ¿qué desafíos nos proponen?”*

5. La necesidad de nuevos instrumentos jurídicos. ¿Existen en la actualidad herramientas jurídicas que traten específicamente la situación de los inmuebles abandonados? ¿Si existe, por qué no se utilizan? ¿Cuál es el rol que viene a cumplir la nueva normativa propuesta? Se ha concluido que el Proyecto de Ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono” actualmente en discusión en Cámara de Representantes, viene a cubrir un vacío legal dado que no existen en la actualidad herramientas que den cabal solución a la problemática de los inmuebles abandonados. Las herramientas existentes abarcan otras situaciones, pero ninguna de ellas logra dar una solución al abanico de situaciones jurídicas en las cuales los inmuebles abandonados se encuentran. Este proyecto viene a poner en la mesa de discusión cuestiones tales como las obligaciones que genera la propiedad territorial, especialmente la urbana y sus consecuencias; la extinción del dominio territorial por el no uso, la caracterización del abandono de la propiedad territorial por el incumplimiento de obligaciones territoriales, el rol de la expropiación, la prescripción adquisitiva entre particulares y como ella se desnaturaliza en la práctica judicial, etc. ¿No sería necesario discutir en profundidad sobre el tratamiento de la propiedad y su utilidad pública? ¿Es lo mismo el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad? Todas cuestiones que fueron manejadas y que es necesario profundizar en su estudio.

Montevideo, 4 de Octubre de 2013

# Capítulo 3

IVABC. Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C

### Asistencia Técnica:

**Arq. Gonzalo Bustillo León.** (1977). Arquitecto por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República en 2010 y Maestrando en Enseñanza Universitaria por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación desde 2012. Actualmente se desempeña como Profesor Adjunto Subrogante de la Cátedra de Arquitectura y Teoría de la Facultad de Arquitectura UdelaR. Ha desarrollado diversos trabajos académicos de investigación sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas informales entre los que destacan “Cortes territoriales en Sacra Parkway” FARQ 2010 y “La ciudad desnuda” FARQ 2014. Integra Ures – Bustillo Arquitectos Asociados desde 2013.

**Mariana Ures Alvarez (1977).** Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Maestranda en Enseñanza Universitaria por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR. Dirige el estudio de arquitectura y paisaje MC2 junto a Jean Hercher. Es Docente Ayudante de la Cátedra de Historia de la Arquitectura Universal e Historia de la Arquitectura Latinoamericana de la Facultad de Arquitectura UdelaR. Responsable de la Investigación Casas Deshabitadas financiada por Csic (2009). En relación a dicha temática ha realizado intervenciones en el campo del arte, como “Inmobiliaria Ures Inc.” en el Centro Municipal de Exposiciones, Subte (2010) y escrito textos en prensa y revistas especializadas. Integra Ures – Bustillo Arquitectos Asociados desde 2013.

### Equipo de la Defensoría:

**Coordinación:** Mag. Fernando Rodríguez Herrera.  
Defensor del Vecino de Montevideo.

**Supervisión:** A.S. Elena Goiriena.  
Responsable Área Incidencia en Políticas Públicas.

# IVAbc

Relevamiento, conceptualización  
y caracterización de Inmuebles Visiblemente  
Abandonados en los municipios b y c de Montevideo

Investigación realizada para la Defensoría del Vecino  
de Montevideo, año 2014

UBAA | Arq. Mariana Ures Álvarez y Arq. Gonzalo Bustillo León

**IVAbc. Relevamiento, conceptualización y caracterización de Inmuebles Visiblemente Abandonados en los municipios b y c de Montevideo**, es un trabajo de asesoramiento realizado por UBAA para la Defensoría del Vecino de Montevideo entre los meses de diciembre 2013 y mayo 2014.

El trabajo realizado buscó aportar una aproximación conceptual al tema de los inmuebles visiblemente abandonados desde el marco normativo vigente y en discusión: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Proyecto de Ley para la Declaración Judicial de Inmuebles en Abandono; identificar los inmuebles visiblemente abandonados en aproximadamente 2500 manzanas de los municipios b y c; y generar una caracterización de los IVA relevados a partir del procesamiento de información específica proveniente del Departamento de Recursos Financieros, el Servicio de Escribanía y el Servicio de Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo a través de la coordinación de la Defensoría del Vecino.

En esta publicación se incluye una síntesis del conjunto de los avances realizados acorde a los objetivos de divulgación planteados. La información particular de los 339 inmuebles relevados, fotografías, planos de ubicación, planillas de caracterización y archivos geo-referenciados, forman parte del informe final entregado a la Defensoría del Vecino y por su intermedio al Grupo Inter-Institucional Fincas Abandonadas.

#### **Agradecimientos:**

**Defensoría del Vecino de Montevideo**

**Ps. Social Fernando W Rodríguez Herrera, Mag. En DDHH**

**A.S. Elena Goiriena**

**Intendencia de Montevideo**

**Dpto. de Recursos Financieros**

**Director Ec. Arturo Echevarría**

**Dra. Rosario Russo**

**Dir. División Adm. Ingresos Municipales Cra. Patricia Perandones**

**Secretaría Claudia Montoli**

**Dir. Servicio Gestión de Contribuyentes Dr. Fernando Mendá**

**Dpto. Planificación**

**Directora Servicio Catastro y Avalúo Ing. Agrim. Martha Siniacoff**

**Analista Geomático Alejandro Ramírez**

**Servicio de Escribanía**

**Director Esc. Luis Rodríguez**

**Esc. Gerardo Gómez**

## **ÍNDICE**

- I. OBJETIVOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS
- II. 145 IVA RO. LISTADO DE URGENTE CONSIDERACIÓN POR RIESGO OSTENSIBLE
- III. 54 IVA NE. LISTADO DE INMUEBLES "NO EXPLOTADOS"
- IV. 60 IVA IT. LISTADO DE INMUEBLES CON "INTRUSIÓN DE TERCEROS"
- V. 339 IVAbc. CARACTERIZACIÓN DEL UNIVERSO RELEVADO
- VI. ESTADO DE SITUACIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES

## I. OBJETIVOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

### I.A: OBJETIVOS:

El presente proyecto se desarrolla en el marco de las estrategias de incidencia en políticas públicas de la Defensoría del Vecino de Montevideo y busca como objetivo general aportar las bases para un posible “registro de inmuebles abandonados”, que sirva para intervenciones de recuperación del stock habitacional de nuestro país. Como objetivos específicos plantea:

1. Conceptualizar la condición de abandono de inmuebles según la exigibilidad de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y el proyecto de ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono” en estudio parlamentario.
2. Realizar un relevamiento de los inmuebles visiblemente abandonados en los Municipios B y C, como punto de partida para la creación eventual de un Registro de Inmuebles Abandonados, como herramienta diagnóstica para mejorar las intervenciones del Estado en sus políticas de vivienda.
3. Realizar un Informe de caracterización de la situación de los inmuebles abandonados en el territorio de los Municipio B y C de Montevideo.<sup>1</sup>

### I.B: CONCEPTUALIZACIÓN

Para la definición del concepto de “Abandono” se tomó como marco normativo los siguientes documentos:

- Proyecto de Ley Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono (PLIDJA)
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Artículos 37 y 63 (LOTDS)

De los presupuestos “para la Declaración de Abandono” contenidos en el PLIDJA se destaca:

*“Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a cinco años continuos, los deberes de conservar y de cuidar previstos por el Artículo 37 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes.”*

Así el PLIDJA remite a dos deberes de propiedad previstos en la LOTDS y presentes en su Artículo 37 bajo el título “Deberes generales relativos a la propiedad inmueble”:

<sup>1</sup> Términos de referencia: “Llamado a organizaciones/instituciones aspirantes a desempeñar una asistencia técnica sobre el tema inmuebles abandonados.” Defensoría del Vecino de Montevideo, 2013. Trabajo realizado entre diciembre de 2013 y mayo de 2014.

*“Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:*

#### **DEBER DE CONSERVAR**

*Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.*

#### **DEBER DE CUIDAR**

*Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.”<sup>2</sup>*

Considerando que la no explotación del inmueble no se observa presente como presupuesto para la declaración de abandono en el PLIDJA y que la LOTDS en su Art. 63 “declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”, se propone incorporar al relevamiento la dimensión “no explotación”.

Así se conforman tres dimensiones para la identificación de inmuebles visiblemente abandonados. Dos de ellas derivadas del PLIDJA y la tercera como aporte a la conceptualización desde la LOTDS:

1. LA CONSERVACIÓN
2. EL CUIDADO
3. LA NO EXPLOTACIÓN

### **I.C: PROCEDIMIENTOS**

A los efectos de instrumentalizar el concepto y dimensiones del abandono referidos anteriormente, y para la puesta en práctica del relevamiento de inmuebles visiblemente abandonados planteado en las Bases del Llamado, se desarrollaron las siguientes CATEGORÍAS y DESCRIPTORES DE CARACTERIZACIÓN:

**I.C.1 DIMENSIÓN “CONSERVACIÓN”** Dentro de la dimensión conservación se presentan las categorías Seguridad, Salubridad y Ornato Público.

Dentro de la CATEGORÍA SEGURIDAD: se utilizaron como DESCRIPTORES el riesgo estructural, constructivo y eléctrico. Como ponderación se consideró: nulo, potencial u ostensible.

Dentro de la CATEGORÍA SALUBRIDAD: se utilizó como DESCRIPTOR el Riesgo Sanitario y una calificación general sobre SALUBRIDAD que incluye elementos como potencialidad de existencia de plagas. Ponderación: nulo, potencial u ostensible.

Dentro de la CATEGORÍA ORNATO PÚBLICO se utilizó como DESCRIPTOR una calificación sobre las condiciones generales de mantenimiento de fachada y veredas, así como la existencia de tapiados parciales o totales.

**I.C.2: DIMENSIÓN “CUIDADO”.** Dentro de la dimensión CUIDADO se trabajó con la categoría INTRUSIÓN DE TERCEROS y como DESCRIPTOR se asociaron un conjunto de indicadores visuales: bajo nivel de mantenimiento, ausencia de números de puerta, disonancias funcionales generales y/o a nivel de aberturas, así como consultas a vecinos.

**I.C.3: DIMENSIÓN “NO EXPLOTACIÓN”.** Dentro de esta dimensión se utilizó la categoría INMUEBLES TAPIADOS, y como descriptor el tapiado total de aberturas de planta baja. Se utilizó también la categoría INMUEBLES SIN TERMINAR con el descriptor: ostensible ausencia de finalización de obras.

Paralelamente a la construcción de los DESCRIPTORES DE CARACTERIZACIÓN se realizaron recorridos piloto para verificar los instrumentos en desarrollo. Dicho proceso mostró la necesidad de generar una lista de DESCRIPTORES DE APROXIMACIÓN que ajustaran los criterios de selección de inmuebles para abordar un universo de 2500 manzanas, en 30 jornadas de trabajo de campo y mediante recorrida vehicular. Para ello se trabajó con el concepto de Disonancia Visual. Este concepto supone que hay una serie de factores reconocibles visualmente que permiten identificar inmuebles potencialmente abandonados. A saber:

- Bajos signos de ocupación
- Bajo nivel de mantenimiento
- Ausencia de número de puerta
- Obstrucción a nivel de aberturas
- Inmuebles sin terminar.
- Disonancia funcional

En el transcurso del recorrido vehicular, los DESCRIPTORES DE APROXIMACIÓN indicaron los puntos de detenimiento y a partir de ello, se procedió a llenar la planilla

<sup>2</sup> LOTDS, Artículo 37: “Deberes generales relativos a la propiedad inmueble”.

de DESCRIPTORES DE CARACTERIZACIÓN, lo que verificó la pertinencia de su inclusión al relevamiento.

## DESCRIPTORES DE CARACTERIZACIÓN:

### 1: Riesgo estructural, constructivo, eléctrico, sanitario y salubridad.

Ponderación: probabilidad de que el evento ocurra.

Nulo: cuando el inmueble no presenta riesgo.

Potencial: cuando el inmueble presenta riesgo bajo.

Ostensible: cuando el inmueble presenta riesgo alto.

### 2: Ornato.

Esta categoría implica una calificación sobre las condiciones generales de mantenimiento de la fachada del inmueble, considerando en particular la obstrucción de aberturas.

### 3: Intrusión de terceros.

Esta categoría califica la potencial intrusión de terceros. Cuando las circunstancias lo posibilitaron, se verificó con informantes.

### 4: No explotación.

Esta categoría califica el potencial desuso o no explotación del inmueble. Se utilizó como descriptor de no explotación el tapiado total de aberturas de planta baja

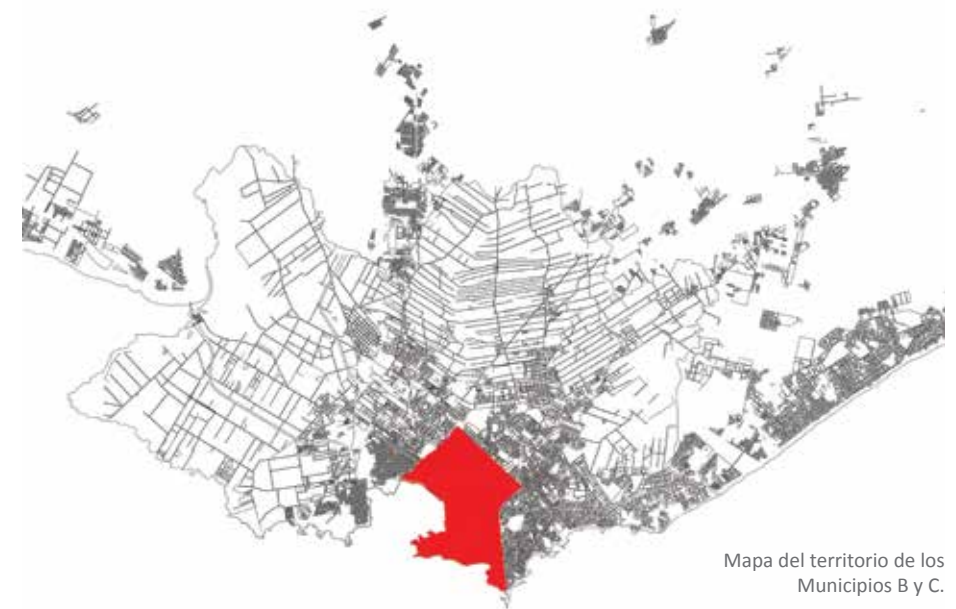
### 5: Sin terminar.

Esta categoría califica el potencial desuso o no explotación del inmueble por la no conclusión de obras.

## ÁREA DE ESTUDIO

**MUNICIPIO B:** Comprende los CCZ 1 y 2 y los barrios Cordón, Parque Rodó, Palermo, Barrio Sur, Ciudad Vieja, Centro, parte de La Aguada, La Comercial y Tres Cruces.

**MUNICIPIO C:** Comprende los CCZ 3, 15 y 16, y los barrios Aguada, Aires Puros, Arroyo Seco, Atahualpa, Bella Vista, Brazo Oriental, Capurro, Prado, Goes, Jacinto Vera, Larrañaga, La Comercial, La Figurita, Mercado Modelo, Bolívar, Reducto, Villa 17852Muñoz.



Mapa del territorio de los Municipios B y C.

Aclaración: El conjunto de ponderaciones realizadas, se obtuvo por relevamiento visual. Refiere a un conjunto de elementos perceptibles de la fachada de los edificios desde la vía pública y tiene por objetivo permitir una composición de lugar respecto a los objetivos del proyecto.

La noción de “Riesgo Ostensible” utilizada como ponderación asociada a la “Dimensión Conservación”, refiere a situaciones de falta de condiciones de seguridad y/o salubridad constatables visualmente, que pueden generar eventos adversos para peatones y entorno. Dichas observaciones reflejan la opinión técnica de los autores del trabajo y deberán ser contrastadas por las autoridades competentes para evaluar la concordancia de dichos criterios con los utilizados por las instancias de contralor y gravamen.

A partir del recorrido vehicular de aproximadamente 2500 manzanas existentes en el área de estudio, se identificaron 339 inmuebles visiblemente abandonados, que en primera instancia presentaron atributos para ser considerados en el marco del PLIDJA y LOTDS.

Posteriormente se recabaron diversas informaciones para caracterizar el universo relevado que refieren a: cumplimiento de obligaciones tributarias, titularidad, valor de propiedades, superficie construida. Estas variables fueron seleccionadas en la medida que permiten un dimensionamiento espacial del fenómeno, del patrimonio que representa y una exploración de las relaciones entre la morosidad y el tipo de titularidad respecto al abandono edilicio. Dicha información fue suministrada por el Departamento de Recursos Financieros, el Servicio de Escribanía y Catastro y Avalúo, de la Intendencia de Montevideo a través de la coordinación de la Defensoría del Vecino.

A partir del procesamiento de esos datos se presenta la siguiente caracterización.



## II. 145 RO. LISTADO DE IVAbc DE URGENTE CONSIDERACIÓN POR RIESGO OSTENSIBLE<sup>3</sup>

Sobre un total de 339 IVAbc relevados se identificó un conjunto de 145 de urgente consideración en la medida que suponen un riesgo ostensible para la ciudadanía y un incumplimiento constatado a los deberes de conservación por parte de los propietarios. De estos 145, el 95% presentan riesgo constructivo ostensible a nivel peatonal. El PLIDJA refiere a 5 años de incumplimiento de dicha condición para tramitar la declaración de abandono.

3. De los 145 IVARO relevados visualmente se contó con información de 141 casos.





## II. A: 145 RO. SUPERFICIE TOTAL DE PADRONES

La superficie total de los padrones identificados como IVA RO supone un área de 67.364 m<sup>2</sup>. Dicho territorio equivale aproximadamente a 7 manzanas de ciudad visiblemente abandonada.



## II. B: 145 RO. SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA

La superficie total de los IVA RO es 82.411 m<sup>2</sup>. Dicha área equivale aproximadamente a 1000 viviendas de 75m<sup>2</sup>.



## II. C: 145 RO. VALOR REAL

La sumatoria de los valores reales de los IVA RO según Catastro y Avalúo asciende a 11 millones de dólares<sup>4</sup>.

4. Esta estimación contempla para los casos de P.H. únicamente el valor del terreno. Para los casos de propiedad común, el valor real es la suma del valor de la construcción más el valor del terreno.



## II.D: 145 RO. NO EXPLOTACIÓN

El 32% de los IVA RO (47 casos) presentan obstrucción total de aberturas en planta baja.

De esos casos el 81% (38) no presentan impuesto de Edificación Tapiada.<sup>5</sup>

5. Decreto 29434. Art. 33 Lit. b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o que, por estar desocupadas o subocupadas, su apariencia signifique un grave menoscabo para el espacio público. Decreto 32265 Art. 18. Literal b) " Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquéllas que sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico municipal, un riesgo para terceros o sus ocupantes."



## II. E: 145 RO. INTRUSIÓN DE TERCEROS

Un tercio (27%) de los IVA RO presentan signos potenciales de intrusión de terceros.



## II. F: 145 RO. DEUDA DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

Para la caracterización de los IVA RO según deuda de tributos departamentales, se distingue una “deuda original” como total de recibos emitidos impagos respecto al padrón considerado y una deuda “acumulada” que refiere a la suma de deuda original, multas y recargos.

El 69% de los IVA RO presentan deuda de tributos. En relación a la deuda original el total asciende a U\$S 800.000<sup>1</sup> y se compone de la siguiente manera:

CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO DE DEUDA ORIGINAL EN \$	PORCENTAJE DE DEUDA
40	29%	0	0
52	37%	>30.000	2%
23	16%	>30000 <100.000	7%
25	18%	>100.000	90%

Así, el 29% de los casos no tiene deuda, el 82 % se ubica entre 0 y 100 mil pesos, y el restante 18% con deuda mayor a 100 mil pesos concentra el 90% de la deuda total.

El análisis indica que la gran mayoría de los inmuebles del segmento 145 RO no presenta niveles significativos de deuda “original” en relación a los valores de las propiedades.

Ahora bien, si consideramos los montos de multa y recargo del total de deuda “original” se compone el siguiente cuadro:

DEUDA ORIGINAL U\$S	MULTA U\$S	RECARGO U\$S	TOTAL U\$S
802.693	119.439	26.060.315	26.982.446

Así el monto de multa y recargo sumados a la deuda “original”, genera una deuda “acumulada” de U\$S 26.982.189. Es decir las multas y recargos multiplican 33 veces la deuda “original”. Dichos porcentajes de recargo tienen una alta probabilidad de estar teniendo una interacción negativa con el fenómeno de abandono en tanto desestímulo al pago de deuda.

<sup>1</sup> La deuda considerada refiere a Contribución Inmobiliaria, Saneamiento y Tasa General Municipal. No se consideraron multas ni recargos. Calculo realizado con datos obtenidos para 140 casos.



## II. G: 145RO. GRAVÁMENES

El 83% de los casos IVA RO no cuenta con Impuesto a la Edificación Inapropiada. El 17% restante se desglosa de la siguiente manera:

- 6 casos Finca Ruinosa<sup>7</sup>
- 1 caso Valor > 20% del Terreno<sup>8</sup>
- 9 casos Régimen General<sup>9</sup>
- 3 casos Régimen Patrimonial<sup>10</sup>
- 6 casos Edificación Tapiada<sup>11</sup>

7 Decreto 29434. Art. 33 Lit. a: "Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro"

8 Decreto 29434. Art. 33 d) Construcciones que no posean permiso municipal y cuyo valor sea superior al 20 % del valor del terreno, según informe técnico de la Intendencia Municipal.

9 Decreto 32265 Art. 18. Literal b) " Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquéllas que sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico municipal, un riesgo para terceros o sus ocupantes."

10 Decreto 32265 Art. 18. Literal b) " Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquéllas que sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico municipal, un riesgo para terceros o sus ocupantes."

11 Decreto 29434. Art. 33 Lit. b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o que, por estar desocupadas o subocupadas, su apariencia signifique un grave menoscabo para el espacio público.



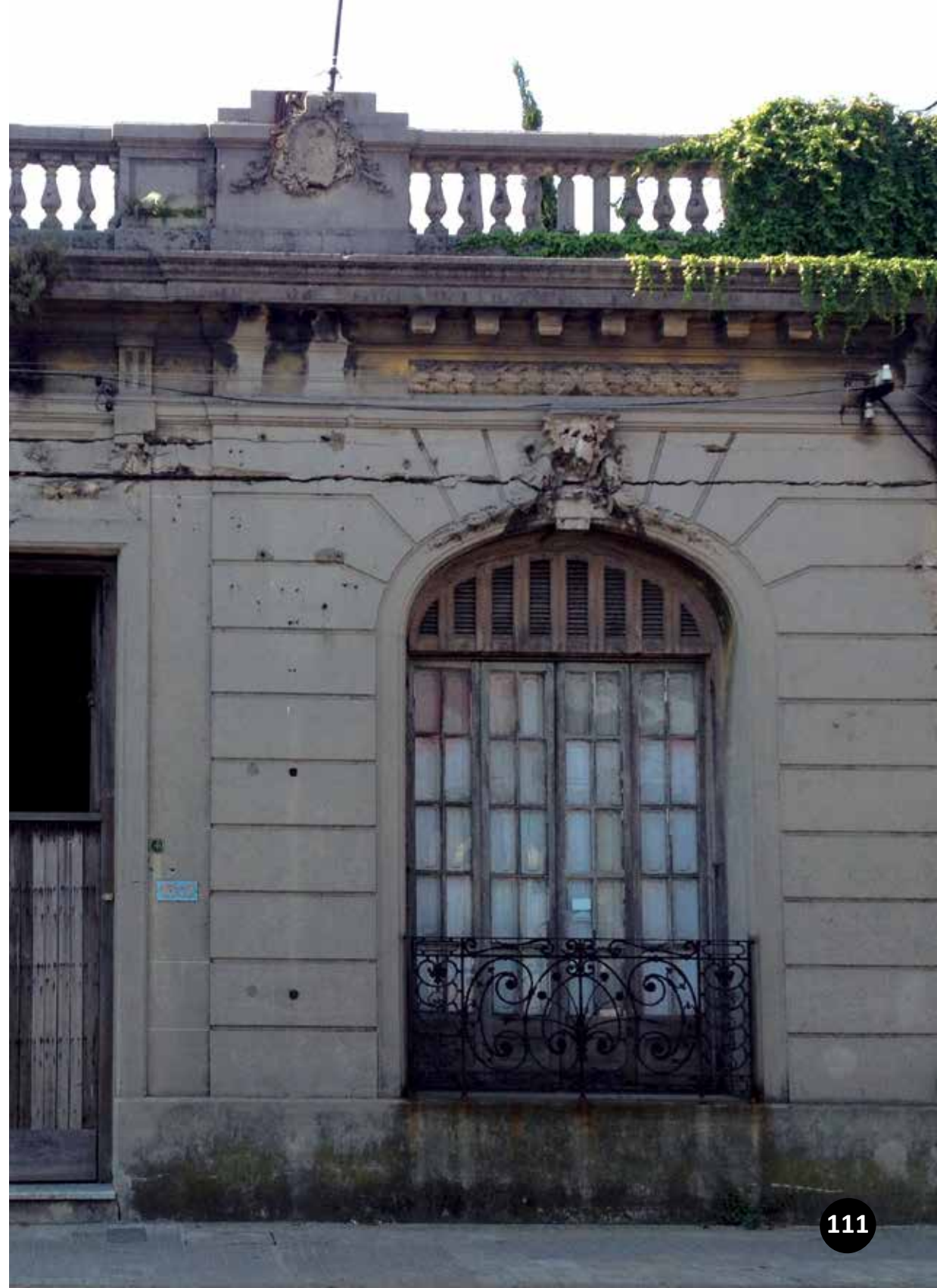
## II. H: 145 RO. TITULARIDAD

Respecto a un total de 143 registros obtenidos en el proceso de análisis según su titularidad los inmuebles relevados se dividen según tipo de propietario:

TITULARIDAD	CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE
1: Persona física	76 casos	62%
2: Persona Jurídica	29 casos	24%
3: Estado	11 casos	9%
4: Sin datos	6 casos	5%
5: Sin información	23 casos	

Según el análisis realizado casi las dos terceras partes de los inmuebles abandonados con riesgo ostensible son propiedad de particulares, una cuarta parte de empresas u organizaciones sociales, y un 9% del Estado. Por otra parte, uno de cada veinte casos no presenta información registral o la información que presenta no es suficiente para identificar la titularidad, según la Dirección Nacional de Registros. Esa heterogeneidad de modos de titularidad sugiere la necesidad de considerar estrategias de abordaje diferenciadas para cada franja, empresas, particulares, Estado y casos de ausencia de datos registrales.

El porcentaje no despreciable de inmuebles que al día de hoy es propiedad del Estado y presenta condiciones de abandono en el territorio de los Municipios b y c, sugiere la necesidad de mejorar los mecanismos de gestión al respecto, paralelamente a la aprobación del PLIDJA que potencialmente incorporará un número significativo de inmuebles a la Cartera del Estado.





### III. 54NE. LISTADO DE INMUEBLES “NO EXPLOTADOS”

Sobre un total de 339 IVA se relevaron 101 casos con obstrucción total de aberturas en planta baja. De estos, 47 se encuentran presentes en la lista de urgente consideración y los restantes 54 configuran casos potenciales de abandono por “no explotación” según el Art. 63 de la LOTDS y/o por “ornato” según el PLIDJA. A partir de esta constatación se sugiere considerar la “no explotación” como causal de declaración de abandono dentro del PLIDJA.

### III.A: 54 NE. SUPERFICIE TOTAL DE PADRONES

La superficie total de los padrones identificados como IVA NE supone un área de 25.804m<sup>2</sup>. Dicho territorio equivale aproximadamente a 2.5 manzanas de ciudad visiblemente abandonada.

### III.B: 54 NE. SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA

La superficie total de metros cuadrados construidos de IVA NE es 21.109 m<sup>2</sup>. Dicha área equivale aproximadamente a 281 viviendas de 75m<sup>2</sup>.

### III.C: 54 NE: VALOR REAL

La sumatoria de los valores reales de los IVA NE según Catastro y Avalúo asciende a 2.173.091 millones de dólares.<sup>1</sup>

### III.D: 54 NE. DEUDA DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO DE DEUDA ORIGINAL EN \$	PORCENTAJE DE DEUDA
17	33%	0	0
20	39%	<30.000	12%
9	18%	>30.000<100.000	31%
5	10%	>100.000	57%

El total de la deuda “original” de tributos de los IVA NE asciende a U\$S 62.100. El 33% de los casos no tiene deuda. El 90% de los casos se ubica entre 0 y 100 mil pesos, lo que inicialmente supone deudas bajas en relación al valor de las propiedades.- Por otra parte el monto de multa y recargo sumados a la deuda “original”, genera una deuda “acumulada” para el segmento de U\$S 659.477. Las multas y recargos multiplican 10 veces el valor de la deuda “original”, lo que puede estar teniendo una interacción negativa con el abandono y el pago de deuda.

### III.E: 54 NE. GRAVÁMENES

El 83% de los casos IVA NE no cuenta con Impuesto a la Edificación Inapropiada. El 17% restante se desglosa de la siguiente manera: 5 casos Edif. Tapiada y 4 casos Régimen Gral.

### IV.E: 54 NE. TITULARIDAD

De los 54 NE, se analizó una muestra de 45 casos que se compone de la siguiente manera: 60% de los propietarios son personas físicas, 13% son personas jurídicas, 6% son inmuebles sin datos, y 20% son inmuebles pertenecientes al Estado.

<sup>1</sup> Esta estimación contempla para los casos de P.H. únicamente el valor del terreno. Para los casos de propiedad común, el valor real es la suma del valor de la construcción más el valor del terreno.





#### IV. 60IT. INTRUSIÓN DE TERCEROS.

Durante el relevamiento se identificaron 100 inmuebles en condición de potencial “intrusión de terceros”. Esta variable se considera relevante en la medida que configura según el PLIDJA una falta al “deber de cuidado”. Así, de los 339 IVAbc, el 29% (100 casos) se relevó como potencialmente ocupado. De esos 100 casos, el 40% presenta Riesgo Ostensible mientras que el 60% no lo hace.

Así, el 60% de los IVAbc potencialmente ocupados cumple el “deber de conservación”, por lo tanto el “deber de cuidado” permite incluir dicha lista al conjunto de inmuebles declarables en abandono. Este hecho justifica la consideración de la intrusión de terceros como criterio específico para la declaración de abandono.

#### IV A: 60 IT. SUPERFICIE TOTAL DE PADRONES

La superficie total de los padrones identificados como IVA IT supone un área de 26.282m<sup>2</sup>, aproximadamente 2.5 manzanas de ciudad visiblemente abandonada.

#### IV B: 60 IT. SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA

La superficie total de metros cuadrados construidos de IVA IT es 24.369 m<sup>2</sup>. Dicha área equivale aproximadamente a 325 viviendas de 75m<sup>2</sup>.

#### IV C: 60 IT. VALOR REAL

La sumatoria de los valores reales de los IVA IT según Catastro y Avalúo asciende a U\$S 2.854.681.<sup>1</sup>

#### IV D: 60 IT. DEUDA DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

La deuda “original” de tributos de los IVA IT asciende a U\$S 184.278<sup>2</sup> y se distribuye de la siguiente manera:

CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO DE DEUDA ORIGINAL EN \$	PORCENTAJE DE DEUDA
11	19%	0	0
17	29%	<30.000	2%
19	33%	>30.000<100.000	29%
11	19%	>100.000	69%

Así, el 79% de los casos presenta deuda “original” inferior a los \$100.000 mientras que la mayoría de la deuda “original” se concentra en el 19% de los padrones. El monto de multa y recargo sumados a la deuda “original”, genera una deuda “acumulada” para el segmento de U\$S 3.279.966.- Las multas y recargos multiplican 17 veces el valor de la deuda “original”.

#### IV E: 60 IT. GRAVÁMENES

El 19% de los casos IVA IT cuenta con Impuesto a la Edificación Inapropiada: 5 casos Finca Ruinosa, 1 caso Valor > 20% del Terreno, 6 casos Edificación Tapiada


#### V.F: 60 IT. TITULARIDAD

Para una muestra de 48 casos se observa la siguiente composición: 69% de los propietarios son personas físicas, 17% son personas jurídicas, sobre un 8% no se obtuvo información, el 4% pertenece al Estado, y un 1% son inmuebles en Propiedad Horizontal.

<sup>1</sup> Para los casos de P.H. únicamente el valor del terreno.

<sup>2</sup> Contribución Inmobiliaria, Saneamiento y Tasa General Municipal. No se consideraron multas ni recargos.





## V. 339 IVAbc. CARACTERIZACIÓN DEL UNIVERSO RELEVADO

Respecto al conjunto de 339 inmuebles relevados se propone una caracterización según los siguientes indicadores:

- \* V.A: Superficie total de padrones
- \* V.B: Superficie total construida
- \* V.C: Valor real según Catastro y Avalúo
- \* V.D: Composición de deuda de tributos municipales
- \* V.E: Titularidad
- \* V.F: Intrusión de terceros
- \* V.G: No explotación

## V. A: 339 IVAbc. SUPERFICIE TOTAL DE PADRONES

La superficie total de los padrones identificados como IVABC es: 154.032 m<sup>2</sup><sup>1</sup>

Dicha área equivale aproximadamente a 15 manzanas de ciudad visiblemente abandonada.

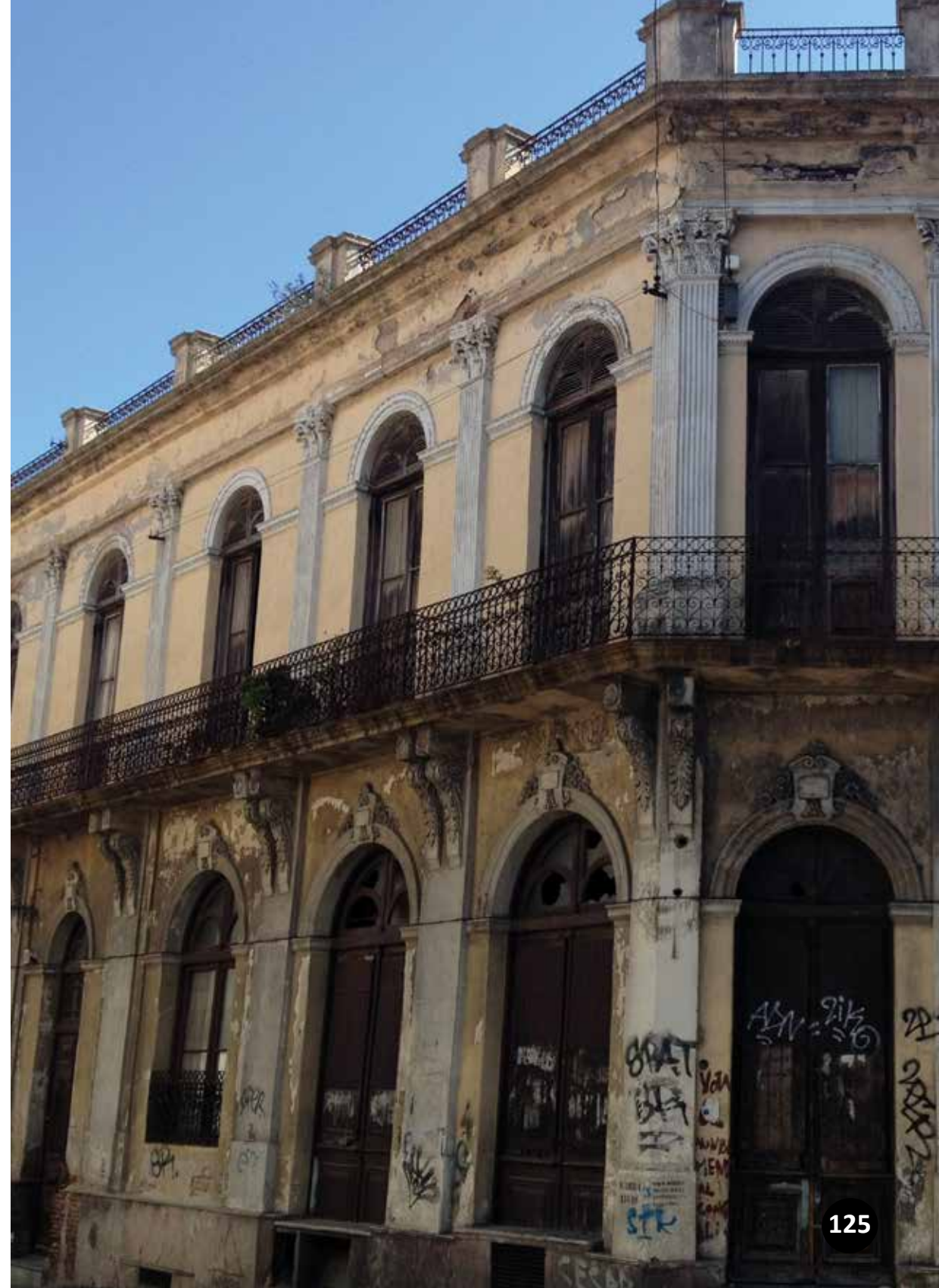
<sup>1</sup>Los valores de las áreas de los inmuebles en propiedad horizontal no se contabilizaron.



## V. B: 339 IVAbc. SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA

La superficie total de metros cuadrados construidos en IVAbc es: 195.757 m<sup>2</sup>.

Dicha superficie equivale a un total de 2.349 viviendas de 75m<sup>2</sup>.



## V.C: 339 IVAbc. VALOR REAL

La sumatoria de los valores reales de los IVA según Catastro y Avalúo IM asciende a un total básico estimado de 25 millones de dólares, dicho monto equivale al costo estimado de construcción de 12 edificios de vivienda en altura de 10 niveles.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se estima una superficie de 1500m<sup>2</sup> por edificio y un costo de 1300 dólares por metro cuadrado con terreno incluido.





## V. D: 339 IVAbc. DEUDA DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

El total de deuda "original" de los inmuebles relevados asciende aproximadamente a 1.6 millones de dólares<sup>1</sup> y se distribuye de la siguiente manera:

CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO DE DEUDA ORIGINAL EN \$	PORCENTAJE DE DEUDA
92	29%	0	0%
118	37%	>30.000	2%
55	17%	>30000 <100.000	9%
52	16%	>100.000	89%

Un tercio de los padrones relevados no tiene deudas y el 84% del universo analizado posee deuda original menor a \$100.000. En segundo lugar hay un pequeño conjunto de padrones (16%) que concentra el 89% de la deuda en algunos con antigüedad mayor a veinte años.

DEUDA ORIGINAL U\$S	MULTA U\$S	RECARGO U\$S	TOTAL U\$S
1.627.060	236.448	38.766.681	40.630.189

Considerando los montos de multa y recargos sumados a la deuda "original", la deuda "acumulada" asciende a U\$S 40.630.189. Es decir la multa y recargos multiplican 25 veces la deuda "original". Dichos porcentajes de recargo tienen una alta probabilidad de estar teniendo una Interacción negativa con el fenómeno de abandono en tanto desestimulo al pago de deuda.

<sup>1</sup> Monto calculado: 1.627.060.-



## V. E: 339 IVAbc. TITULARIDAD

Respecto a un total de 268 registros obtenidos en el proceso de análisis según su titularidad los inmuebles relevados se dividen según tipo de propietario:

TITULARIDAD	CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE
1: Persona física	170 casos	63%
2: Persona Jurídica	55 casos	20%
3: Estado	19 casos	7%
4: Sin datos	17 casos	6%
5: Sin información	7 casos	

Según el análisis realizado un quinto de los inmuebles abandonados es propiedad de empresas y organizaciones sociales, más de la mitad de personas físicas, un 7% del Estado y uno de cada veinte no presenta información registral según la Dirección Nacional de Registros, o no es suficiente para identificar la titularidad. Esa heterogeneidad de modos de titularidad sugiere la necesidad de considerar estrategias de abordaje diferenciadas para cada franja, empresas, particulares, Estado y casos de ausencia de datos registrales.

El porcentaje no despreciable de inmuebles que al día de hoy es propiedad del Estado y presenta condiciones de abandono en el territorio de los Municipios b y c, sugiere la necesidad de mejorar los mecanismos de gestión al respecto, paralelamente a la aprobación del PLIDJA que potencialmente incorporará un gran número de inmuebles a la Cartera del Estado.



## V. F: 339 IVAbc. INTRUSIÓN DE TERCEROS:

Durante el relevamiento se identificaron 101 inmuebles en condición de potencial “intrusión de terceros”. Esta variable se considera relevante en la medida que configura según el PLIDJA una falta al “deber de cuidado”.

Así, de los 339 IVAbc, el 30% (101 casos) se relevó como potencialmente ocupado.

De esos 101 casos, el 39% presentan riesgo ostensible mientras que el 51% no lo hace.

El 51% de los IVAbc potencialmente ocupados cumple el deber de conservación y es la falta del “deber de cuidado” lo que permite incluir dicha lista al conjunto de inmuebles potencialmente declarables en abandono. Esta constatación justifica la consideración de la “intrusión de terceros” como criterio específico para la declaración de inmuebles en abandono.

Esta perspectiva de abordaje tiene su mayor fortaleza en la medida que permita desarrollar modos de utilización razonables del stock de inmuebles abandonados de la ciudad, frente a procesos de intrusión que pueden generar subutilización de las capacidades disponibles.



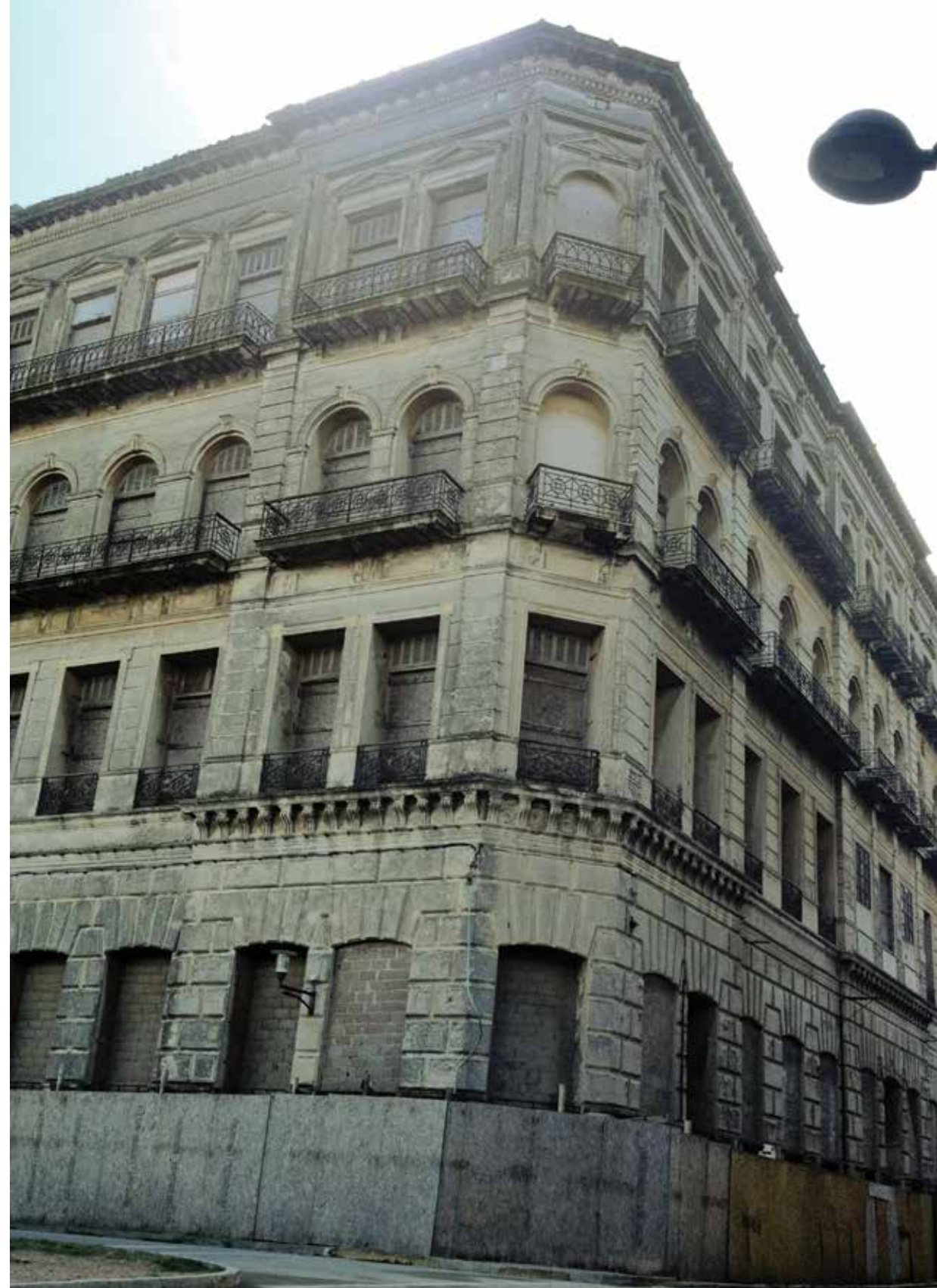
## V. G: 339 IVAbc. NO EXPLOTACIÓN

En el relevamiento se identificaron 101 inmuebles con la totalidad de las aberturas de planta baja obstruidas. Así, los inmuebles tapiados “no explotados” representan el 30% de los IVAbc.

De estos 101 casos, el 47% queda comprendido en el grupo de IVA RO mientras que el 53% no lo hace.

Así, el 53% de los tapiados “no explotados” o sea el 15% del universo de los IVAbc queda por fuera del PLIDJA. En este sentido el Art. 63 de la LOTDS considera el abandono luego de 10 años de no explotación.

Este guarismo fundamenta la pertinencia de considerar la “no explotación”, actualmente no considerada como factor de declaración de abandono en el PLIDJA, como presupuesto para la declaración de abandono.





## VI: ESTADO DE SITUACIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES

El trabajo realizado permitió identificar 339 inmuebles visiblemente abandonados en los Municipios b y c de Montevideo, considerando las definiciones del marco legislativo vigente y en discusión. De esa cifra, 145 inmuebles incumplen el “deber de conservación” constituyendo riesgos ostensibles para los peatones; 54 configuran casos de “no explotación” y 60 presentan potencial “intrusión de terceros”.

La superficie total de metros cuadrados construidos relevada asciende a: 195.575 m<sup>2</sup>, lo que equivale a un total de 2.349 viviendas de 75m<sup>2</sup> ubicadas en áreas centrales.

La sumatoria de los valores reales de dicho stock asciende a un total básico estimado en 25 millones de dólares, dicho monto equivale al costo de construcción de 12 edificios de vivienda en altura de 10 niveles<sup>1</sup>.

Importa destacar que dicho relevamiento fue realizado luego de una década de altísimo crecimiento económico del país y fuerte impulso inmobiliario en la ciudad. Así, el stock de inmuebles relevado pervivió en “abandono” luego de una de las mayores bonanzas económicas de las últimas décadas.

1. Se estima una superficie de 1500 m<sup>2</sup> por edificio en altura y un costo de 1300 dólares por metro cuadrado con terreno incluido. La estimación de Valor Real contempla para los casos de P.H. únicamente el valor del terreno. Para los casos de propiedad común, el valor real es la suma del valor de la construcción más el valor del terreno.

## VI. 1: COMPLEJIDAD Y ESPECIFICIDAD:

El tema “inmuebles abandonados” en Montevideo presenta niveles de complejidad relevantes en cuanto a su estado actual de consolidación, así como en relación a la heterogeneidad de situaciones relevadas: históricas estructuras edilicias de vivienda sin terminar, algunas de ellas ocupadas de manera informal, edificios en altura concluidos pero vacíos, grandes contenedores edilicios sin utilización, villas históricas tapiadas, numerosas viviendas sin utilización y múltiples situaciones de riesgo peatonal para los ciudadanos. Así, el fenómeno presenta una lógica multidimensional, compleja y dinámica y a la vez muestra atributos que lo configuran como un tema de alta especificidad.

## VI. 2: ABANDONO EDIFICIO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA:

El trabajo da cuenta de una debilidad de los instrumentos directos e indirectos de política pública que actualmente intentan interactuar con los procesos de abandono edilicio, tales como impuestos de edificación inapropiada o gestión de morosidad. Dichos instrumentos provenientes de lógicas sectoriales, si bien han intentado desestimular y revertir los procesos analizados, parecen no estar mostrando capacidades efectivas para transformar dicha realidad.

En cuanto a la gestión de morosidad, el trabajo distingue una “deuda original” como total de recibos emitidos impagos respecto al padrón considerado y una deuda “acumulada” que refiere a la suma de deudas, multas y recargos. Como se demuestra en este trabajo, si bien la mayoría de las situaciones de abandono no presentan montos significativos de deuda “original” respecto a los valores de los inmuebles, el sistema de multas y recargos genera altísimas deudas “acumuladas”. Considerando los montos de multa y recargos sumados a la deuda “original” de 1.6 millones de dólares sobre el de total 339 IVA bc, el monto se multiplica 25 veces y asciende a más de 40 millones de dólares. Dichos porcentajes de recargo tienen una alta probabilidad de estar teniendo una interacción negativa con el fenómeno de abandono en tanto desestimulo al pago de deuda.

Por otro lado, respecto a los Impuestos de Edificación Inapropiada (que reúne gravámenes para inmuebles ruinosos, tapiados y/o subutilizados) se observan numerosas situaciones donde dichos instrumentos no se están aplicando. Por ejemplo, el 83% de los inmuebles tapiados del conjunto 54NE no presenta impuesto de Edificación Tapiada.

Las experiencias más recientes desarrolladas en el marco del “Grupo Inter-Institucional Fincas Abandonadas”, en particular el impulso al Proyecto de Ley “Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono” en discusión parlamentaria, podrían configurar nuevos instrumentos para transformar las capacidades actuales del Estado para intervenir en la temática.



El mencionado Proyecto posibilitará una transferencia de inmuebles abandonados a la cartera del Estado, sin trámites de expropiación. Considerando que el estudio realizado muestra que un 7% de los inmuebles relevados ya es propiedad del Estado, en los próximos años no solo se deberá avanzar en la definición de nuevos instrumentos legales, sino en el diseño e implementación de mecanismos que eviten dichas situaciones y que a futuro permitan gestionar los inmuebles que en el nuevo marco jurídico podrían ingresar a la cartera del Estado.

Las conclusiones extraídas de este trabajo apoyan la pertinencia de promover una legislación específica respecto al tema y sugieren también la necesidad de avanzar en el desarrollo de nuevos espacios inter-institucionales que otorguen una mayor consistencia al abordaje global del problema.

### VI.3: NO EXPLOTACIÓN

En ese contexto la revisión realizada sobre el PLIDJA sugiere la necesidad de incluir la “no explotación” de inmuebles como causal para la declaración de abandono en el marco de lo desarrollado por el Art. 63 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

### VI.4: LISTADO DE INMUEBLES DE URGENTE CONSIDERACIÓN

Sobre un total de 339 inmuebles visiblemente abandonados relevados en los Municipios b y c, el trabajo identifica un conjunto de 145 inmuebles de urgente consideración en la medida que suponen un riesgo ostensible para la ciudadanía y un incumplimiento constatado a los deberes de conservación por parte de los propietarios. En este sentido se sugiere a las autoridades competentes la consideración particular de este punto.

### VI.5: OBSERVATORIO INTER-INSTITUCIONAL DE ABANDONO EDILICIO

El estado de situación actual y las conclusiones del presente trabajo, sugieren la necesidad de seguir avanzando en la generación de conocimiento nuevo para intentar desplazar algunos de los límites que hoy se observan como “componentes irresolubles” de la problemática. En este sentido la conformación de un Observatorio Inter-institucional de Abandono Edificio en Áreas Centrales de Montevideo, donde se fortalezca el conocimiento de la problemática y se promuevan procesos continuos de diseño, implementación y evaluación, podría representar una alternativa para robustecer las políticas públicas en el tema y avanzar hacia la transformación efectiva de una realidad que se encuentra fuertemente instalada en la ciudad de Montevideo.



# Capítulo 4

Proyecto de Ley “Inmuebles declarados judicialmente en abandono”



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La existencia en diversos puntos del país de un considerable número de inmuebles abandonados por sus propietarios, que no cumplen con el fin para el que fueron construidos, están afectando el derecho de terceros que viven en su entorno y en general de la sociedad toda por los problemas de seguridad, salubridad pública y riesgos edilicios que los mismos constituyen al no realizarse los mantenimientos mínimos necesarios para su conservación.

Todo esto sucede en un marco donde la vivienda ha sido considerada una prioridad de este periodo de gobierno. Que se haya declarado la emergencia habitacional por las condiciones en que viven algunos miles de familias uruguayas hacen necesario un planteo de los temas desde distintas ópticas como lo estamos haciendo desde el Plan Nacional de Viviendas, desde la Promoción de viviendas de carácter social y desde el Plan socio-habitacional Juntos. Asimismo con la iniciativa que estamos proponiendo buscamos plantear soluciones legales para que se pueda abordar en forma rápida y segura el tratamiento de estos casos puntuales de inmuebles que han sido abandonados por sus propietarios. Pretendemos facilitar instrumentos para lograr su reutilización con fines sociales de forma de no continuar perdiendo ese capital invertido en construcciones y al mismo tiempo cesar los daños que el estado de los mismos provocan a su entorno, incluso a sus eventuales ocupantes.

Asimismo el acceso al suelo urbanizado es la única manera de acceder a una vivienda digna, el mismo es escaso y su precio es inalcanzable para la gran mayoría de la población. Por lo tanto en las actuales circunstancias de proliferación de asentamientos irregulares y vaciamiento del casco céntrico de la ciudad es menester legislar sobre los inmuebles abandonados, vistos estos desde una nueva perspectiva que coloca a los inmuebles como un bien social, al que debemos poner al servicio de la población. El Estado debe intervenir regulando las diferentes situaciones en procura de tener políticas habitacionales que no estimulen la periferización y que restablezcan el uso social de los inmuebles en aquellos casos de abandono.

Según estudios de la Facultad de Arquitectura solo en Montevideo se encuentran 133 hectáreas vacantes, lo que equivale a unas 133 manzanas, generando un potencial de uso residencial para 33.250 personas si lo calculamos con la densidad media para Montevideo que es de 250 personas por hectárea.

Nuestro sistema de propiedad territorial resulta de la mixtura del Derecho Indiano, heredado de España, con los principios del código francés adoptados por el Código Civil, todo ello modificado por sucesivas leyes sobre temas puntuales.

Muchas de esas funciones que todavía en apariencia resultan de los arts. 486 y 487 del Código Civil Uruguayo ya no son así por la vigencia de diversas normas que a

vía de excepción fueron modificando aquella figura. En esto y otras cosas los códigos de nuestros países vecinos se han actualizado en aspectos sobre los que el nuestro sigue manteniendo su redacción original.

Concordamos con Santoro Passarelli en entender que sujetar la propiedad territorial a las reglas de la prescripción extintiva sería algo que estaría conforme con las nuevas reglas del Derecho Civil, por supuesto que garantizando debidamente los derechos de los propietarios y de las demás personas afectadas. Esta idea está contenida en toda la normativa urbanística moderna, incluida nuestra LOT (Ley de Ordenamiento Territorial), y es incompatible con un tipo de propiedad solo concebida en función del interés individual del propietario ya que presupone la preeminencia de la función social de la propiedad. Como se ve, con un sentido diferente, también esta tendencia plantea la necesidad de modificar las reglas tradicionales del derecho de propiedad territorial ajustado al debido proceso y manteniendo los principios de certeza jurídica y cumplimiento de los contratos.

En Uruguay la propiedad tradicionalmente se trató como una propiedad principalmente individual, que solo atendía al interés de su titular, que no obligaba en principio a realizar prestaciones positivas, que no resultaba tampoco vinculada a un uso determinado, concebida a perpetuidad, que no se perdía por el no uso y que cumplía para el propietario diversas funciones entre las que se destacan las de: objeto de intercambio y garantía, reserva de valor, ganancia de valor y por supuesto: uso indiscriminado y obtención de frutos y productos también sin limitaciones.

En el sistema tal como se le concebía tradicionalmente se hablaba de facultades del propietario que este podía ejercitar o no pero no había una obligación o una carga de ejercitarlas cuya inacción pudiera colocarlo en una posición más desfavorable. *Hoy en cambio como bien define el catedrático Escribano Arturo Yglesias si nos referimos a la propiedad territorial urbana, la LOT establece una serie de deberes del propietario y si bien no señala un efecto específico al incumplimiento ello puede resultar de otra ley que venga a complementarla.*

Hay asuntos tales como el de la usucapión o prescripción adquisitiva, sobre los que existe un amplio consenso en la necesidad de actualización y que han motivado proyectos y normas que lo hacen parcialmente procedentes de las diferentes administraciones y tiendas políticas. Nuestra ley sigue estableciendo plazos que ya no existen en los demás países de la región. Existe un acuerdo muy amplio en la necesidad de modificar ciertas reglas del régimen de nuestra propiedad territorial; hay también temas en nuestro sistema de propiedad que merecen ser reconsiderados a la luz de las nuevas circunstancias en que nos toca vivir; entre ellos se cuenta lo relativo al abandono de la posesión y la extinción de la propiedad.

Nuestra legislación actual no se refiere directamente al abandono de la propiedad, se refiere si al de la posesión, no obstante cabe entender que cuando quien es

propietario hace abandono de la posesión estará también, en principio, abandonando la propiedad por la misma razón que, también en principio, quien enajena la posesión si tiene la propiedad estará transmitiéndola conforme a los arts. 769.1 y 775 del Código Civil y al hecho de que nuestro código no acepta el pacto de reserva de dominio (C.C. art. 1732) que solo viene a tener cabida en el sistema en virtud de la ley 8.733 y situaciones asimiladas.

El art. 655 del Código Civil Uruguayo nos dice que se pierde la posesión de dos modos: por la usurpación de un tercero o por el “abandono *voluntario y formal del poseedor*”. La mayoría de la doctrina ha entendido que lo de voluntario y formal debe entenderse simplemente como manifestado de un modo que se entienda claramente. Arturo Yglesias entiende que al decir la ley “formal” está exigiendo la misma formalidad que se requiere para la enajenación, esto es que si se trata de un inmueble debe manifestarse en escritura pública y luego inscribirse en el Registro.

Es este un terreno donde la ley puede tener hoy justas razones para innovar regulando el abandono tácito cuando se den claramente las circunstancias que lo hacen evidente. Debe en tal caso tenerse presente lo dicho anteriormente, esto es que el abandono de la posesión implica en principio el abandono simultáneo de la propiedad y su consiguiente ingreso a la categoría de bien vacante con los efectos del art. 482 del Código Civil Uruguayo.

La extinción de la posesión (arts. 654-655 del C.C), y la propiedad (art. 489 del C.C) por el no ejercicio no fue previsto por la ley, en cambio, si se pierden expresamente por el desuso: las servidumbres, el usufructo, el uso, la habitación y la generalidad de los derechos reales menores así como el derecho hereditario conforme a los arts. 643-5; 537-4; 1070- 1215 del Código Civil Uruguayo.-

La propiedad puede extinguirse por la inacción del propietario como ocurre con la generalidad de los derechos reales, ya que el principio general es que no se extinguen de esa forma los derechos de los cuales el sujeto no puede disponer, como ocurre con los derechos de la personalidad pero, por el contrario: que si se extinguen por su inacción aquellos de los que el sujeto puede disponer.

La propiedad territorial ya no se convertiría en *res nullius* desde que el nuevo código italiano estableció que los bienes vacantes son fiscales, pues con ello se beneficiaría toda la sociedad. Por lo tanto no es válido eso de que en tanto alguien no tome posesión de él no habría razón para privar al propietario de su derecho. La prescripción de la acción reivindicatoria seguirá rigiendo por el art. 1215 de nuestro código.

Sujetar la propiedad territorial a las reglas de la prescripción extintiva estaría conforme con las nuevas reglas del Derecho Civil, garantizando debidamente los derechos y deberes de los propietarios y de las demás personas afectadas. Nada impide

entonces regular por ley y con intervención judicial, manteniendo las garantías del debido proceso, la extinción del derecho de propiedad por abandono tácito del mismo.

En conclusión esta nueva conceptualización del rol del suelo abandonado como bien social que debe estar al alcance de toda la población contribuye a derribar la contradicción que hoy viven miles de familias que se asientan en lugares sin los servicios sociales y sin infraestructura alejados de los centros cívicos y laborales, posibilitando asimismo el acceso a vivienda y a unidades de producción en lugares que ya cuentan con la infraestructura necesaria, lo que significara un importante ahorro al Estado y una mejor democratización del suelo.

# PROYECTO DE LEY

## Artículo 1. (Interés General)

Es de interés general el uso social de los bienes inmuebles declarados judicialmente en abandono.

## Artículo 2. (Presupuesto para la Declaración de Abandono)

Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a cinco años continuos, los deberes de conservar y de cuidar previstos por el artículo 37 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes.

Para el cálculo de los cinco años, computará el plazo de incumplimiento transcurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

## Artículo 3. (Proceso Judicial)

Están legitimados para solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble, el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

La misma se tramitará por el proceso extraordinario previsto en los artículos 346 y 347 del Código General del Proceso.

Será competente para entender en estos procesos, cualquiera sea el valor catastral del inmueble, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil, en Montevideo, y los respectivos Juzgados Letrados de Primera Instancia, en el Interior.

El proceso se seguirá contra los titulares registrales y sus sucesores a cualquier título en la propiedad o posesión del bien, los que serán emplazados en los domicilios denunciados o que consten en registros públicos y en su caso por edictos y con citación de los linderos.

Sin perjuicio de las demás probanzas del proceso, el Magistrado deberá disponer la inspección ocular del inmueble.

## Artículo 4. (Acreedores hipotecarios o embargantes)

La declaración judicial de abandono no afectará los derechos de los acreedores concursales concurrentes, hipotecarios, ni de los que tengan embargos específicos sobre el inmueble o general de derechos sobre su propietario o promitente

comprador, siempre que dichos actos se encuentren inscriptos en el Registro Público correspondiente a la fecha de interposición de la demanda.

Se deberá dar noticia a dichos acreedores de la solicitud de abandono del inmueble.

## Artículo 5. (Procesos en trámite. Sentencias y laudos firmes)

Serán emplazados quienes hayan demandado al propietario o promitente comprador del inmueble, en un proceso judicial de conocimiento o en un proceso arbitral, en trámite a la fecha de interposición de la demanda de abandono, a que comuniquen dicho extremo dentro del plazo de 30 días, bajo apercibimiento de perder todo derecho en relación al inmueble en sí mismo o como garantía de créditos contra su propietario o promitente comprador.

Dichos procesos continuarán ante la sede que esté conociendo en los mismos, hasta que recaiga sentencia o laudo firme.

De igual forma se procederá respecto a los titulares de derechos relativos al inmueble o de crédito contra su propietario o promitente comprador, reconocidos por sentencias o laudos firmes anteriores a la fecha de interposición de la demanda de abandono.

Los emplazamientos se realizarán en los domicilios o en su caso por edictos.

## Artículo 6. (Efectos de la declaración judicial de abandono)

La declaración judicial de abandono de un inmueble producirá uno de los siguientes dos efectos:

a) Vacancia: Si no existen acreedores concursales, hipotecarios o embargantes, ni comparecen interesados conforme al artículo 5, la declaración judicial de abandono de un inmueble producirá su ingreso en el dominio fiscal como vacante, conforme al artículo 482 del Código Civil.

b) Remate: Si existen acreedores concursales, hipotecarios o embargantes, o comparecen interesados conforme al artículo 5, la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada constituirá un título de ejecución a favor del actor, que lo obligará a solicitar el remate público del inmueble declarado abandonado, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 384 a 396 del CGP y a lo dispuesto en la presente Ley.

El testimonio de la sentencia ejecutoriada que declare el abandono, deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad.

## Artículo 7. (Destino de los Inmuebles Vacantes)

Los inmuebles declarados abandonados que resulten vacantes y sean aptos para vivienda o con potencial para el desarrollo de programas de vivienda, ingresarán a la cartera de inmuebles del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, o la cartera de inmuebles del Gobierno Departamental según corresponda.

Los aptos para usos industriales o comerciales podrán ser destinados a proyectos productivos o de servicios a cargo del Ministerio de Industria Energía y Minería.

## Artículo 8. (Remate)

En los casos previstos en el literal b) del artículo 6, el Poder Ejecutivo o el Gobierno Departamental deberán solicitar ante el Juzgado Letrado que dictó la sentencia de abandono del inmueble, el remate público de éste, conforme a lo dispuesto en los artículos 384 a 396 del CGP.

Si el propietario o promitente comprador recurrieran la sentencia de declaración de abandono, el Poder Ejecutivo o el Gobierno Departamental podrán solicitar el remate en forma provisional, conforme a lo dispuesto en los artículos 260 y 374 a 376 del CGP, en cuanto corresponda, sin necesidad de constituir garantía suficiente.

Los embargos o interdicciones, así como los derechos de los interesados mencionados en el artículo 5, subsistirán sobre el precio de la enajenación, deducidos todos los gastos del proceso de solicitud de abandono y ejecución, incluidos los de remate, costas y costos. El Estado quedará liberado de cualquier otra responsabilidad.

Satisfechos la totalidad de los gastos y los créditos de acreedores que correspondan, o transcurrido un plazo de 10 años desde el depósito del precio del remate, la sumas sobrantes serán liberadas, según corresponda, a favor del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con destino al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización previsto en la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968 o a favor del Gobierno Departamental, con destino a programas de vivienda.

*Montevideo, 12 de junio de 2012*

Diputado MAURICIO GUARINONI

Representante por Montevideo

Diputado ALFREDO ASTI

Representante por Montevideo

El presente Proyecto se encuentra al momento de la presente publicación (mayo de 2014), a discusión de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 1653 del 2012, Repartido N° 899, de Junio de 2012.

El fenómeno de las fincas abandonadas con ocupación precaria y conflictiva en áreas centrales de la ciudad, arrasa con la idea y la concepción amplia de ciudad, como toda agrupación humana organizada institucionalmente como unidad local, y el concepto del derecho a la ciudad y los derechos correlativos, que involucran la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y la solidaridad, como sustentos para la cohesión social en una comunidad.

En la investigación y profundización del análisis de las temáticas que llegan a la Defensoría del Vecino, el Área de Incidencia en Políticas Públicas eleva la mirada hacia la búsqueda tanto de diagnósticos más integrales como de diseño de alternativas de solución de más largo alcance, y que impliquen políticas públicas en determinadas temáticas de importancia para la calidad de vida de la población de Montevideo.

El abordaje interinstitucional sostenido por más de cuatro años, ha permitido avanzar y probar una metodología de resolución integral para las situaciones de inmuebles abandonados. A ello se suma la convocatoria pública a actores vinculados para la discusión y construcción propositiva sobre la problemática, un proyecto de ley que pretende aportar en la declaración del abandono, y una investigación que arroja datos claros sobre el abandono de inmuebles en zonas centrales de Montevideo.

Quedan instaladas algunas herramientas que interpelan la continuidad hacia el diseño de una política pública específica que trabaje, sin perder la interinstitucionalidad, en la solución de la problemática de las fincas abandonadas, como situación que vulnera largamente los derechos de distintos sectores de la población en nuestro país.



Trabajo realizado con el apoyo de AECID en el marco del Proyecto “Construyendo Ciudadanía”