



## FICHA TECNICA FORO VIRTUAL TITULACIÓN Y TENENCIA DE LA TIERRA

### 1. OBJETIVOS

- **Objetivo General:**

- ✓ Determinar el grado de utilidad de la información del catastro, en apoyo a los procesos de formalización de la propiedad, titulación y saneamiento predial como programas gubernamentales orientados a convertir poseedores en propietarios.

- **Objetivos Específicos:**

- ✓ Identificar la problemática de informalidad en la tenencia de la tierra en los países miembros del CPCI
- ✓ Como se adquiere y se pierde la propiedad en los países miembros del CPCI
- ✓ Conocer los procesos y proyectos de regularización, formalización de la propiedad y entidades responsables en los países miembros del CPCI
- ✓ Determinar si la información catastral constituye elementos de apoyo en los procesos de titulación de tierras de los países miembros del CPCI.
- ✓ Establecer la importancia de la titulación como un medio para facilitar el acceso al crédito formal, favorecer la inversión en las tierras e incrementar la productividad agrícola.



## 2. DURACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TEMAS

- **FECHA PARA INSCRIBIRSE:** Octubre de 2010
- **FECHA DE INICIO Y FINALIZACIÓN:** Noviembre 11 de 2010 a Marzo 26 de 2011
- **DURACIÓN:** Dos meses (En el tiempo se suspendió por festividades de fin y comienzo de año)

### MÓDULO 1 – TITULACIÓN Y TENENCIA DE LA TIERRA

1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen y que problemas de informalidad de la Tierra se presentan?

**ORIENTACION:** El participante deberá indicar las formas de acceso legal a la propiedad, que conduzcan a obtener un título que demuestre validez y otorgue el derecho sobre un bien inmueble y el modo de adquisición de dicho derecho, de qué forma puede perderlo, igualmente explicar cómo en forma ilegal se puede acceder a la tierra, y que causas pueden generar esta informalidad en su territorio.

2. ¿Qué procesos y proyectos de Titulación, regularización, formalización de la propiedad, rutas jurídicas y entidades responsables existen en su país?

**ORIENTACION:** Citar las entidades del orden nacional, territorial o municipal (gubernamentales o privadas) que por competencia les está asignada la función de titulación predial en los países miembros del CPCI, así como la norma que les define dicha competencia o función. Si la titulación se da respecto a predios urbanos y rurales mencionarlas y si existe normatividad legal y técnica que regule el proceso, citarla y hacer un comentario resumido sobre su alcance.



3. Mencionar los requisitos de Ley que deben cumplir las personas para ser tenidas como beneficiarias de dichos procesos de titulación.

**ORIENTACIÓN:** El participante podrá realizar una reseña histórica de los procesos de Titulación y legalización de las propiedades en su país.

4. Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha y hasta el año 2010.

**ORIENTACIÓN:** El participante podrá indicar las políticas que han desarrollado los diferentes países para permitir el acceso a la propiedad de quienes carecen un título pero ha existido un proceso de ocupación en un predio, generalmente de propiedad de una entidad territorial, desde cuando se llevan a cabo dichas políticas, cuantos títulos se han entregado en la ejecución de estos procesos y que beneficios ha traído para el desarrollo del territorio.

5. ¿La información catastral es instrumento para los procesos de titulación de tierras en su país?

6. En qué aspectos la Titulación de la tierra facilita el desarrollo económico en su territorio?

**ORIENTACIÓN:** La informalidad en la tenencia de la tierra e Colombia, por causas que hemos discutido anteriormente como son el desconocimiento por parte de la población sobre como acceder a la propiedad, los trámites legales costosos, la evasión de las obligaciones que se adquieren por tener una propiedad, como el pago de impuestos, la informalidad en la transferencias de dominios, la pobreza propiamente dicha, la inmigración, por diferentes factores, entre ellos los conflictos armados, el desplazamiento forzado, que hacen que surjan tanto en zonas urbanas como rurales los asentamientos



informales, son aspectos que afectan económicamente en forma negativa al país; en virtud de lo anterior, la solución a cada uno de estos factores trae beneficios económicos al país, como por ejemplo el aumento de recaudo de impuestos municipales, que se retribuyen en el mejoramiento de la infraestructura de los municipios entendiendo esta como el mejoramiento de vías, equipamientos de salud, recreación, educación, impactando su desarrollo socioeconómico; el aumento de la capacidad de inversión, accesos al crédito y subsidios estatales para las familias, aumento en la seguridad del derecho a la propiedad, aumento en la producción agropecuaria.

### **3. PERFIL PREVISTO DE LOS PARTICIPANTES**

El Foro está diseñado y programado para determinar el grado de utilidad de la información del catastro, en apoyo a los procesos de formalización de la propiedad, titulación y saneamiento predial como programa gubernamentales orientados a convertir poseedores en propietarios, está dirigido a los profesionales de las entidades con experiencia en procesos de Titulación y Tenencia de la Tierra.

### **4. EQUIPO MODERADOR Y COORDINADOR**

- Coordinación General: Iván Darío Gómez Instituto Geográfico Agustín
- Coordinación Técnica, Temática y Logística: Sandra Patricia Quete, Martha Liliana Nieto Sánchez - Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Apoyo: Martha Siniacoff – Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia Municipal de Montevideo



## 5. MATERIAL PARA CONSULTAR Y FUNDAR POSICIONES

### BIBLIOGRAFÍA:

- ✓ Ayala, J (1999). Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México.
- ✓ Banco Mundial, (2004). Colombia: Una política de tierras en transición. Documento CEDE – 29ISSN1657 – 7191.
- ✓ Baranyi, S. Deere, Carmen. Morales, M. (2004). Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC.  
[www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/INSFinal.pdf](http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/INSFinal.pdf)
- ✓ Cardoso, C. Brignolli, H. (1987). Historia Económica de América Latina. Editorial Crítica, Barcelona.
- ✓ Martínez, y. (2003). La Tenencia de la Tierra en Colombia. Colombia
- ✓ Plant, R. Hvalkof, S. (2002). Titulación de Tierras y pueblos indígenas. Washington D.C, New York.
- ✓ Rodríguez, M. (2006). Mejores prácticas en el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Cochabamba, Bolivia.
- ✓ Sánchez, f. Fazio, A. López, M. (2007). Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia. Documento CEDE ISSN 1657 – 7191
- ✓ Stefano, A. Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de Tierras en los nuevos barrios de Lima. Desco estudios urbanos.  
[www.urbano.org.pe/downloads/documento/001%20OK.pdf](http://www.urbano.org.pe/downloads/documento/001%20OK.pdf)
- ✓ Tejada, A. Peralta, S. (2000). Mercados de tierras rurales en la República Dominicana. Red de desarrollo agropecuario.  
[www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/lcl1363p.pdf](http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/lcl1363p.pdf)



## DESARROLLO FORO VIRTUAL

Para la consolidación de las respuestas a las preguntas destacamos la participación de:

NOMBRE	INSTITUCIÓN	PAÍS
ALFREDO EUGENIO SÁNCHEZ JIMENEZ	INDEPENDIENTE - CONTRATISTA INCODER	COLOMBIA
BLANCA TECHERA	DIRECCION DE CATASTRO NACIONAL	URUGUAY
EBER DANIEL FRAGA ANTÚNEZ	SERVICIO DE CATASTRO Y AVALÚO DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO	URUGUAY
EMMA DINORAH FLORES DE CUELLAR	INSTITUTO GEOGRÁFICO Y DEL CATASTRO NACIONAL	EL SALVADOR
HANS RENE SAENZ CORTES	INDEPENDIENTE	COLOMBIA
HUMBERTO ANTONIO BEDOYA PARRA	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC (SEDE BOGOTÁ)	COLOMBIA
ILIANA PATRICIA CANDRAY	INSTITUTO GEOGRÁFICO Y DEL CATASTRO NACIONAL	EL SALVADOR
JERÓNIMO MIRÓN PÉREZ	DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO	ESPAÑA
JUAN ROMERO FLORES	SIGTIERRAS	ECUADOR
MARÍA ANTONIETA SANTILLANA LETONA	INSTITUTO GEOGRÁFICO Y DEL CATASTRO NACIONAL	EL SALVADOR
MARIA DE LOS ANGELES ROVEDA	MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO DE LA PAMPA	ARGENTINA
MARTHA ALESSANDRA SINIACOFF DEL PINO	SERVICIO DE CATASTRO Y AVALÚO DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO	URUGUAY
MIGUEL MANDAMIENTO PAZ	ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, COFOPRI	PERÚ



## FORO TITULACIÓN Y TENENCIA DE LA TIERRA

### ARGENTINA

#### 1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?

En Argentina, el derecho de propiedad es aquel que confiere la capacidad de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Los modos de adquirir y perder la propiedad se encuentran regulados en el Código Civil, Libros III y IV, como así también leyes provinciales. Para acceder a la legislación de fondo acompaño el presente link:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.html>

Para el caso de la Provincia de La Pampa, las leyes que hacen referencia al tema aquí tratado se encuentran en el siguiente link:

<http://www.catastro.lapampa.gov.ar/Legislacion/Constitucion.htm>

A efectos de síntesis sobre la legislación de fondo se expone lo siguiente:

Modos de adquirir la propiedad.

- Donación. Es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa a favor de otra persona que la acepta. La aceptación de la donación se llama captación. La persona que realiza la donación se denomina donante. La persona que recibe la donación es el donatario.



Se pueden donar bienes muebles o inmuebles. Para donar un bien mueble se admite tanto la forma oral como escrita, pero si es oral la cosa se tiene que entregar en el mismo acto de la donación. En cuanto a la donación de un bien inmueble se hablaría de un negocio solemne y requeriría de escritura pública.

- Sucesión. En el mismo momento de la muerte de una persona se transmiten todos sus derechos patrimoniales por sucesión. La sucesión puede ser testada o intestada.
- Testada. Se produce cuando el fallecido otorga testamento. Requiere la existencia de un testamento elaborado por el causante. Tipos de testamentos:
  - Testamento ológrafo.– Testamento escrito de forma privada e íntegramente de puño y letra por el causante.
  - Testamento común.– Es aquel realizado delante de un notario que, a su vez, puede ser abierto o cerrado.
  - Testamento especial. Tipos:
    - Militar. Se hace ante una autoridad militar.
    - Marítimo. Se hace ante el capitán de un buque.
    - Extranjero. Se hace ante un cónsul o un embajador.

Las limitaciones del testamento son denominadas legítima. La legítima es el derecho que la ley concede a determinados familiares del causante. Se consideran legitimarios a los hijos, es decir, a los descendientes, y, en el caso de que no existan los hijos, serán legitimarios los ascendientes. A parte de estos dos grupos será, en cualquiera de ambos, legitimario el cónyuge viudo. Los legitimarios tendrán determinados derechos en la herencia dependiendo de la situación.

Intestada. Se produce cuando el fallecido no ha otorgado testamento. Este tipo de sucesión se forma por grados de parentesco.

- Reciben la herencia sus descendientes por partes iguales.



➤ En ausencia de éstos, reciben la herencia sus ascendientes.

➤ En ausencia de éstos, reciben la herencia su cónyuge.

En ausencia de éstos, reciben la herencia sus parientes en línea colateral hasta cuarto grado (Ejemplo: primos hermanos). En ausencia de lo anterior, recibe la herencia el Estado.

- **Ocupación.** Se denomina ocupación al acto de sucesión de una cosa que carece de dueño y con intención de hacerla propia. Requisitos:
  - En cuanto al sujeto, ha de tener intención de apropiarse de la cosa.
  - En cuanto al objeto, ha de carecer de dueño y ha de ser apropiable.
  - En cuanto al acto, se requiere que haya una toma de posesión de la cosa.

Tipos de ocupación:

- Ocupación de semovientes. (Animales, caza, pesca)
  - Ocupación de bienes muebles (hallazgo, cuando nos encontramos algo)
  - Ocupación de bienes inmuebles, también denominada invención. En principio, no es posible.
- **Tradición.** (Traditio => entrega). Acto de entrega de una cosa con intención de transferir a aquel que la recibe su propiedad, es decir, la compra-venta o la permuta.
  - **Accesión.** Se define como el derecho en virtud del cual el propietario de una cosa hace suyo todo lo que ésta produce o todo lo que se le une o incorpora de una forma natural o artificial.



- Usucapión o prescripción adquisitiva. Por usucapión se adquieren los bienes y derechos mediante la posesión de los mismos a título de dueños y con los demás requisitos según la ley. Esa posesión ha de ser única, pacífica e ininterrumpida.

Se pueden usucapir tanto bienes muebles como inmuebles.

### Modos de perder la propiedad

Se definen como aquellas situaciones por las que una persona cesa en su derecho de propiedad. En este caso hay que distinguir por voluntad de la persona.

- Modos voluntarios de pérdida de la propiedad.

Abandono de la cosa. Se produce cuando una persona se desprende de una cosa con intención de cesar en la propiedad. Se requieren dos elementos:

- Intención o voluntad del sujeto.
- El cese de su posesión.

El abandono, como pérdida de la propiedad, es la antítesis de la ocupación, como modo de la adquisición del dominio.

- Enajenación. Transmisión de una cosa mediante un acto intervivos.
- Modos involuntarios de perder la propiedad.
  - Extinción de una cosa. Si el objeto se extingue, el derecho también.
  - Adquisición continua. Es un modo de pérdida de la propiedad para el dueño de la cosa accesoria que la pierde, por adquirirla el dueño de la cosa principal.
  - Prescripción extintiva. Tiene un doble efecto (adquisitivo o extintivo) cuando, por el paso del tiempo, una persona adquiere su propiedad (usucapión), para la otra persona implicará la pérdida de esa propiedad.



- Cumplimiento de una condición resolutoria. Cuando un negocio ha sido sometido a una condición resolutoria, al cumplirse esa condición, el negocio quedará resuelto y, en consecuencia, el adquirente perderá su propiedad.
- Por una resolución judicial. Cuando, por un pronunciamiento de un juez o de un tribunal, una persona es privada de su derecho de propiedad. Ejemplo: embargo.
- Por disposición de la ley. Cuando es directamente una disposición legal la que determina la extinción de una propiedad para una persona. Ejemplo: Expropiación forzosa.

Sobre los problemas de informalidad de la tierra, adjunto el siguiente trabajo publicado en el siguiente link:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/o.pdf>

Las ocupaciones ilegales de tierras surgen como una necesidad rápida de resolución habitacional por parte de los sectores populares ante la necesidad de habitar el espacio urbano. Debido a la lucha y la gestión de los mismos pobladores, así como a la implementación de programas estatales, muchos ocupantes han ido modificando esta situación de "ilegalidad". En la actualidad, sin embargo, el problema de la ocupación persiste y se agrava debido a la falta de respuestas estatales y a la situación de exclusión de sectores de población cada vez más numerosos.

Por ello, en Argentina la ocupación "ilegal" de tierra se da en el marco de los procesos de exclusión social y espacial que están teniendo lugar en las ciudades.

[http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&catid=97](http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=62&catid=97)



## COLOMBIA

### 1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?

Haciendo énfasis en la Forma de acceso legal a la propiedad y recordando por lo que muchos de nuestros campesinos han luchado durante largos tiempos sobre el tema de la Reforma Agraria: con el único objeto de repartición de tierras en condiciones de vida digna. El INCORA y hoy INCODER con las leyes: 200 de 1936, ley 100 de 1944, ley 135 de 1961, ley 1 de 1968, ley 4 de 1973, ley 6 de 1975, y la Ley 35 Plan Nacional de Rehabilitación, establecen:

- Títulos de propiedad que demuestran validez: Resoluciones del INCORA hoy actualmente INCODER, Escrituras Públicas firmadas por Notarios.
- Derecho sobre un bien inmueble es el dominio que un individuo posee sobre una cosa determinada según el Jurista Guillermo Cabanellas.
- Modo de adquisición: Adjudicación, Sucesión, Compra, Derechos y acciones...
- Como se puede perder el derecho a la propiedad de tenencia de la tierra, por Extinción de Dominio. Embargos, Por no hacer caso a lo estipulado en el documento de adjudicación uso y cuidado de la tierra.
- Forma ilegal de acceder a la tierra: Presunción de bien baldío, por invasiones, Desplazamiento forzoso para asentarse en la propiedad de otra persona.

Las Causas que pueden generar la informalidad son las siguientes: Inestabilidad social, violencia, cultivos ilícitos, Grupos alzados en armas.



Tradicionalmente el modo como se adquiere el derecho de propiedad sobre un bien, se efectúa a través de la ocupación, la accesión, la prescripción, la tradición o la sucesión por causa de muerte. Sin embargo la realidad urbana nos evidencia otros figuras como son “la posesión” y “las mejoras en bien ajeno”; las cuales pertenecen a dos realidades jurídicas completamente diferentes, una cosa es ser propietario de un inmueble y otra ser un mero poseedor, escenarios que en algún momento se han constituido en un conflicto a la hora de hacer la incorporación catastral.

En tal sentido, me permito presentar a los participantes del foro, apartes de los boletines jurídicos números 14 y 15 del mes de octubre de 2009, publicados por la UAECD (Unidad Administrativa de Catastro Distrital de Bogotá) que hacen referencia al tema tratado.

La propiedad plena está dada por un título y modo, lo cual implica el uso, goce y disposición del inmueble, situación que sólo será válida en la medida que conste en el folio de matrícula correspondiente, en contraste, la posesión carece de los atributos descritos, ésta sólo conlleva el disfrute material de un bien inmueble, unido a la intención del ocupante de comportarse como si fuera el legítimo propietario. Propósito que puede demostrarse con el pago de los servicios públicos, el pago de los impuestos del respectivo bien, con la interposición de la demanda de prescripción o sucesión o la correspondiente sentencia, etc.; sin que ello implique el reconocimiento jurídico de dicha situación, los efectos derivados de la propiedad y la posesión serán los mismos consagrados en las normas civiles.

La propiedad es un derecho real constituido por un título traslativo de dominio y un modo que consiste en la inscripción del título en la oficina de instrumentos públicos. En cambio, la posesión es una conducta de hecho que asume una persona que se considera con el derecho a ejercer poder material sobre un bien determinado. Ambas situaciones son contempladas y distinguidas en la incorporación al censo catastral.



La inclusión de un predio en el censo catastral, no tiene efecto alguno en el reconocimiento de la legalidad o validez de la propiedad o posesión del inmueble, toda vez que en lo relativo al título real sobre una propiedad en particular, se debe ceñir a lo consignado en los respectivos certificados de libertad y tradición expedidos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, pues son éstas las únicas encargadas de certificar la tradición de la propiedad bien y, por ende, tal documento es el único válido para probar el derecho de dominio en relación con un inmueble.

La mejora en bien ajeno es la edificación, plantación o siembra que una persona hace en un bien inmueble que no es de su propiedad (Artículo 739 del Código Civil). Dicha conducta, es llevada a cabo por alguien que tiene ánimo de señor y dueño sobre un determinado predio (Artículo 762 C.C.). Tal ánimo consiste en la convicción psicológica que tiene una persona, llamada poseedor, de sentirse dueña de un bien que jurídicamente no es suyo. Entonces, en virtud de esa convicción realiza actividades como la de hacer mejoras sobre el inmueble, entre otras. En síntesis si una persona construye sobre un predio que no es de su propiedad, la Entidad incorpora esta edificación en el censo predial como mejora en predio ajeno.

Las anteriores precisiones dan alcance en cuanto a que existen dos formas de tenencia de la tierra: la formal, conforme a la jurisprudencia y la informal que se da por fenómenos de invasión sobre terrenos en su gran mayoría de propiedad del Estado (fiscales y baldíos) o particulares; situación agravada en los últimos años por efecto de los problemas de orden público.

**2.1 De acuerdo a la participación con respecto a este tema nos gustaría saber ¿Qué requisitos de Ley deben cumplir las personas para ser beneficiarias de los procesos de Titulación?**



En Colombia el Gobierno Nacional con la expedición de la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, introduce instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS (vivienda de interés social).

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, definió el marco de la función pública del urbanismo, posibilitando a los habitantes el acceso a la vivienda y su destinación al uso común.

Las entidades territoriales han formulado y ejecutado estrategias para la legalización de asentamientos desde la década de los ochenta como respuesta al proceso de crecimiento urbano no planificado, el cual se refleja en la generación de asentamientos precarios en las principales ciudades del país.

Específicamente, el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) como organismo técnico asesor del ejecutivo y máxima autoridad nacional de planeación en el país, ha desarrollado estrategias para mejorar las condiciones de los asentamientos precarios a través de dos acciones

- Brindar apoyo y asistencia técnica desde el Gobierno Nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas de mejoramiento.
- Implementar el programa de titulación masiva de predios.

A continuación se presenta una pequeña reseña histórica de los instrumentos normativos relacionados al tema y de los programas desarrollados por el Conpes.

- Década de 1980: CONPES 2326 Asentamientos Humanos
- Ley 9 Reforma Urbana
- Década de 1990: CONPES 2808 Política Urbana



- Ley 388 de 1997
- Década de 2000: CONPES 3305 de 2004
- CONPES 3343 Desarrollo Sostenible
- CONPES 102 Políticas Sociales-Pobreza
- CONPES 3488 Política VIS y DT
- Ley 1151 PND 2006-2010

A nivel de la ciudad de Bogotá, la Secretaria del Hábitat conforme a la naturaleza y finalidad tiene relación directa con la creación de suelo para su destinación a la construcción de vivienda, principalmente vivienda de interés social y la titulación predial en esta categoría de vivienda a la luz del Decreto Distrital 121 de 2008, la cual se encuentra en cabeza de la Caja de la Vivienda Popular.

**3 Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de Titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**

En cuanto al tema planteado, me permito señalar el informe emitido por la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) de Bogotá, entidad creada mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006 con el objeto de formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural garantizando el desarrollo integral de los asentamientos, entre otras funciones.

Adscrita a este sector también se encuentra la Caja de vivienda popular (CAV) la cual en 1999 inicia la implementación del Programa de Titulación Predial, mediante acciones de asistencia técnica, jurídica, social e inmobiliaria a las familias para la obtención de títulos de propiedad de las viviendas localizadas en barrios de estratos 1 y 2 que se habían legalizado dentro del distrito capital.



De acuerdo al mencionado informe presentado en el mes de marzo del año 2010, inicialmente estas entidades efectuaron un estudio para identificar los terrenos sin titulación existentes en la capital del país. Como resultado se encontró que en Bogotá 70 mil predios ubicados en 1.100 barrios de la ciudad en la actualidad se encuentran sin titulación y frente a esta situación la Secretaría de Hábitat inició un trabajo con las localidades para adelantar un proceso masivo de titulación.

A la fecha ha entregado cerca de 1.166 títulos a los ciudadanos y se pretende superar esta cifra trabajando en coordinación con la nación, cesión a título gratuito, mediación y fallos judiciales. De igual manera si un ciudadano no tiene el título de su predio puede dirigirse a las instalaciones de la Secretaría de Hábitat, con el fin de recibir la asistencia técnica, jurídica, social requerida.

Al hacer un inventario de predios sin Título se detectó que hay cerca de 700.000 ocupaciones ilegales en el territorio Nacional. Por lo que para el país Colombia se ha hecho un programa con el siguiente Nombre:

SOLUCIONES DE VIVIENDA URBANA, TERCERIZACION CESION A TITULO GRATUITO A NIVEL NACIONAL. Con una duración de 3 años así: año de inicio de operaciones 2008, año de término previsto para el programa 2010. Se está culminando. Organismos responsables indicados por niveles de gobierno: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, IGAC- nacional, Superintendencia de Notariado y Registro- nacional, gobernaciones departamentales, todos los municipios de país, otros participantes: Red juntos-Acción Social, Juntas de Acción Social y Comunidades. Población





El objetivo era Familias ocupantes de predios fiscales ocupados con vivienda de interés social que no se encuentren en zonas de riesgo o de uso restrictivo. Requisitos para participar en el programa: Presentar ocupación en un predio fiscal antes del 30 de noviembre de 2001, ser vivienda de interés social, no tener más propiedades en el territorio nacional o haber recibido subsidios para adquisición de vivienda.

Producto que entrega el programa: Título de propiedad. Tecnologías de producción:

- Actualización Catastral, Sistemas de Información de Titulación.
  - **Financiamiento y Recursos:** El proyecto está financiado con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y Presupuesto de la Nación con valor de Ciento cuarenta y cuatro mil doscientos cuarenta y cinco pesos Mcte. \$144.245 MCTE. Por solución. Y no tiene costo alguno para el beneficiario
  - Promedio anual de atenciones 103.000 con una cobertura y totalidad del programa NACIONAL. Focalización del Programa: Familias ocupantes de predios fiscales de orden Territorial que no han sido beneficiadas de programas del Estado para la obtención del Título de Propiedad.
- **Relación entre instituciones ejecutoras:** La relación entre los actores del proceso se harán a través de convenios interadministrativos los cuales permitirán garantizar el seguimiento y cumplimiento de las metas.
- **Cobertura:** Se espera beneficiar a 326.195 familias Total de Recursos: Suscripción de convenios Supernotariado, departamentos e IGAC, más acompañamientos y seguimientos de los procesos año 2008 \$ 11.000.000,00 - año 2009 \$ 19.319.900,90 año 2010 \$ 16.732.208,61.

**4. Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**



Por medio del INCODER (entidad encargada de titulación de baldíos), se han adelantado programas llamados plan choque de titulación de Baldíos, donde en cada oficina de cada regional por medio del personal de planta o personal especializado contratado se invitan a los diferentes ocupantes o poseedores a iniciar los trámites para titular dicha Posesión, estos trámites no tiene ningún costo.

En este año se quiere adelantar la titulación de baldíos a las personas que habitan en las zonas que han sufrido por la violencia y por inundaciones.

Como se menciona anteriormente a partir del año 2005 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER es el encargado de adelantar los procesos de titulación de baldíos (...predios que no han tenido un dueño particular y el Estado se los reserva... Tomado resolución 70 de 2011 del IGAC), antes y desde el año 1961 esta función recaía en el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA.

Los beneficios al acceder a los mecanismos de formalización de la propiedad son variados, porque permite: garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra, el acceso a subsidios productivos y para el caso de propiedad rural mejora de vivienda, préstamos ante los bancos, fortalecimiento de los fiscos municipales ante el recaudo del Impuesto Predial Unificado.

Con respecto a las estadísticas no existe información sobre áreas susceptibles de adjudicación de baldíos, pero si se analiza la información contenida en el libro “Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada” se encuentra que hasta el 31 de Julio de 2010 se han protegido 115.494 predios que han sido abandonados o en riesgo de serlo, los cuales corresponden a 3.799.386 hectáreas, y cuyos derechos son el 46% de propietarios, 29% poseedores y 18% son ocupantes, por lo anterior se vislumbra una gran cantidad de informalidad sobre la tenencia de la tierra, mostrando la gran necesidad de adelantar procesos de titulación y saneamiento de la propiedad.



Las estadísticas sobre titulación de baldíos se pueden encontrar en los informes de gestión que publica el INCODER en la página web <http://www.incoder.gov.co> infortunadamente desde el 2005.

Para complementar la información anterior se indica que la política en materia de titulación recae sobre la Ley 160 de 1994 "Ley de Reforma Agraria" y decretos reglamentarios para población campesina, para el caso de titulación de Comunidades Negras debido al desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia se aplica La Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y para la constitución de Resguardos Indígenas se aplica la Ley 21 de 1991 y decretos reglamentarios por la cual se aprueba el convenio 169 de la OIT y se reconoce el derecho de propiedad y posesión sobre tierras tradicionalmente ocupadas.

Para el caso de campesinos, para acceder a los procesos de titulación de baldíos se debe cumplir principalmente con los siguientes requisitos:

- Ser un predio baldío
- Haber ocupado y explotado el predio como mínimo durante 5 años.
- Demostrar que tiene bajo explotación las dos terceras partes del predio.
- No estar incluido en áreas pertenecientes a comunidades indígenas o negras, en reservas forestales, en superficies reservadas para fines especiales o en terrenos que tengan el carácter de bienes de uso público
- El área del predio no supere la UAF (Unidad Agrícola Familiar, área que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio)

## ECUADOR

1. **¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?**





Al realizar procesos de barrido predial en el área urbana y en el área rural, siempre se encuentran predios privados, o que siendo de particulares en su origen, carecen de escrituras que legalicen al actual poseedor o titular catastral, estas situaciones se dan por cuanto el padre o dueño original les dio o señaló un espacio territorial para que se ubiquen y construyan su casa de habitación, pero el caso es que al fallecer el titular catastral, no legalizaron su propiedad por x razones.

En estos temas se debe tener especial cuidado por cuanto si es en área urbana, se deben respetar las normas establecidas por las Municipalidades o Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues muchas personas creen que por el hecho de estar registrados los predios y construcciones en el Catastro Inmobiliario, esta entidad ya les debe dar paso a un proceso de legalización.

En el área o sectores rurales la situación se torna de igual manera un tanto conflictiva, pues los predios de superficies productivas importantes y considerables, por procesos hereditarios acuerdan y se posesionan los herederos llegando en muchos casos a tener parcelas pequeñas que es lo que hoy en el campo conocemos como predios en minifundio, aspecto que por su tamaño y uso que se lo da, limitan los sistemas de producción y usos, deteriorándose por lo tanto los sistemas productivos y ampliando en plenas áreas rurales predios en minifundio por su tamaño desde 50 m<sup>2</sup> hasta 5000 m<sup>2</sup>,

En cada unidad o sector territorial en los que se realicen estos procesos deben haber normas sobre los tamaños mínimos de predios, con el propósito de no llegar a ampliar las áreas o sectores de minifundio que ya existen y que limitan sobremanera los sistemas de producción agrícola, que en la actualidad son muy necesarios, pues en nuestras sociedades la división de la tierra debe ser analizada en planes de ordenamiento territorial que se realicen y se sustenten los usos y tamaños de los predios.



**4. Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**

En Ecuador se está a travesando por un proceso de Re institucionalización administrativa a partir de la nueva Constitución Aprobada en Octubre de 2008 y lógicamente toma su tiempo el que la Asamblea, vaya elaborando y dictando las nuevas normas legales para el funcionamiento del Estado en sus diferentes instancias, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es por ello por ejemplo que a partir de dichos postulados constitucionales como normas legales generales y políticas tenemos:

- 1.- La Cartografía para el área rural y para la formación y actualización de los catastros rurales deben ser elaboradas en un solo formato y escala.
- 2.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados - MUNICIPIOS - deben realizar la formación y / o Actualización de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales
- 3.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados - MUNICIPIOS en coordinación con el Poder Ejecutivo (Gobierno Central) manejarán y administrarán el registro de la propiedad.

Dentro de las políticas establecidas en el plan de gobierno, se ha establecido que es necesario realizar procesos de legalización de predios particulares y que no tengan a la presente fecha protocolizada y registrada su escritura. De igual forma se ha establecido que los predios que siendo del Estado y en su oportunidad fueron adjudicados por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), institución que hoy no existe, en reemplazo se creó la Subsecretaria de Tierras, del Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca (MAGAP).



En el MAGAP, existe la Unidad Ejecutora SIGTierras, creada con el propósito de realizar la formación de los catastros rurales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados - MUNICIPIOS, para el efecto desde hace un año y medio se viene realizando la Toma de fotografía aérea digital de todo el país, con una resolución de aproximadamente de 30 cmt por pixel (equivalente a una escala 1:20000 aproximadamente) y a partir de ello elaborar orto fotografía a una escala mayor 1: 5.000 aproximadamente. Insumo necesario para el catastro y además para la definición e identificación predial de unidades a legalizar.

El procedimiento a seguir para la legalización respeta los principios establecidos en el código civil y demás cuerpos legales existentes en el País y que tienen su plena vigencia.

De trabajos realizados por la Unidad Ejecutora se estima que en el área rural existe aproximadamente un 30% de predios a legalizar su titularidad de dominio por diferentes causas, es por lo tanto de suma importancia los procesos de comunicación y difusión que en el proyecto se establece.

El proceso iniciado tanto en la formación como en los procesos de legalización son dinámicos y sabemos que tomara algunos listos su ejecución.

La necesidad de apoyar los procesos de legalización de la tenencia de la tierra debe ser considerada como una política de Estado en nuestros países. Pues sin título de propiedad no se puede acceder a ningún tipo de crédito, apoyo, y desde luego Los Gobiernos Autónomos Descentralizados - MUNICIPIOS, cuando emiten cartas de pago de impuestos por bajos que sean, estas engrosan las listas de la carteras vencidas porque el titular original no aparece, o ha fallecido etc. Es decir existe un número alto de acciones negativas que limitan el no tener información real y actualizada.



## EL SALVADOR

### 1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?

Los modos pueden ser de Propiedad o Dominio y Posesión. El derecho de Propiedad y Dominio que se adquiere mediante un título traslativo de dominio el cual cumple con todos los requisitos establecidos por la ley, para transferir el derecho de una persona a otra llámese a este compraventa, donación, aceptación de herencia y consecuentemente su traspaso, etc.

Posesión es una forma de adquirir el derecho sobre la tierra mediante una forma distinta a la antes expresada, ya que en esta se juegan dos elementos importantes que son la tenencia material de la tierra que consiste en ejercer actos de mero dueño sobre el inmueble y el ánimo de llegar hacer su legítimo dueño para este elemento juega un papel importante el tiempo, si la posesión radica sobre inmuebles que no han nacido a la vida jurídica, el tiempo que la ley prescribe es de 10 años para que pueda titularlo de manera supletoria y sobre los inmuebles que tienen vida jurídica propia la ley prescribe 30 años de posesión para obtener el derecho mediante la prescripción adquisitiva de dominio.

Sobre las causas que pueden generar informalidad de acuerdo a los planes de ordenamiento y desarrollo urbano en el país, se está dando un fenómeno que informaliza dichos planes debido a que todas aquellas empresas que se dedican a constituir Lotificaciones o Parcelaciones, buscan la forma de burlar La Ley, de tal manera que surgen las Lotificaciones irregulares que son aquellas que no cuentan con las autorizaciones para constituir dichos proyectos, de tal manera que cuando pretenden inscribir sus derechos, son objeto de observaciones por las autoridades del Registro de la Propiedad.



Los modos de tenencia y ocupación de tierra son por propiedad o dominio y mera posesión.

El derecho de Propiedad o Dominio sobre un bien inmueble se adquiere a través de un título traslativo de dominio el cual debe cumplir con todos requisitos establecidos por la ley, a fin de transferir el derecho sobre el bien, de una persona a otra por medio de compraventa, donación, aceptación de herencia y consecuentemente su traspaso, etc.; los son actos jurídicos que pueden ser inscritos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca (RPRH) para tener validez frente a terceros.

La Posesión es una forma de adquirir el derecho sobre un inmueble diferente a la Propiedad o dominio, ya que en esta se identifican dos elementos que son la tenencia material de la tierra que consiste en ejercer actos de mero dueño sobre el inmueble y el ánimo de llegar hacer su legítimo propietario para este elemento siendo para ello importante el tiempo, en el caso de la posesión sobre inmuebles que no han nacido a la vida jurídica, el tiempo que la ley prescribe es de 10 años y sobre los inmuebles que tienen vida jurídica propia, es decir que poseen inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca, la ley prescribe 30 años de posesión para poder obtener el derecho por la prescripción adquisitiva de dominio. La ley también prescribe que todos aquellos inmuebles que colinden con ríos, lagos y océano, en el se ha dado el fenómeno de aluvión, el propietario ribereño puede acceder a lo que deja el retiro lento e imperceptible de las aguas mediante la accesión.

En relación al acceso ilegal a la tierra en El Salvador esto no existe como tal, lo que se ha dado es una forma anormal de adquirir el derecho de inmuebles por ejemplo los procesos de reforma agraria que ha dado lugar a la tenencia de la tierra de muchos campesinos, en el cual no se tomo en cuenta el consentimiento del legítimo propietario como elemento esencial en los contratos, sino basto la emisión de decretos que obligaban a los propietarios a ceder sus derechos hasta en contra de su



voluntad. Cualquier otra forma ilegal de obtener la propiedad sobre la tierra de acuerdo a la legislación existente, constituyen figuras delictivas como remoción de linderos, usurpación, falsedad material, entre otros.

### **¿Qué procesos y proyectos de Titulación, regularización, formalización de la propiedad, rutas jurídicas y entidades responsables existen en su país?**

Según la Legislación Salvadoreña las formas de acceso legal a la propiedad es a través de lo que se entiende por Derechos reales a:

- Herencia
- El dominio
- Usufructo
- Uso o habitación
- Servidumbres activas
- Prenda
- Hipoteca

Regulado en el art. 567 del Código Civil, Los Derechos reales son aquellos que se tienen sobre una cosa sin referencia a determinada persona y todos son transmisibles a excepción del derecho de uso o habitación, ya que si bien es cierto está dentro de los derechos reales, pero es personalísimo y por ende se extingue con la muerte del titular.

Cuando se carece de título de dominio, existen varios procedimientos para su otorgamiento, según sea el caso. Aun cuando los trámites en ocasiones son complicados y tardados, es recomendable hacerlos, por la seguridad de la propiedad. La tenencia de la tierra ha sido causa de litigios que van desde complicados procesos en los tribunales, hasta machetazos y balazos. Y es que existe una razón por la que los problemas se vuelvan aún mayores.



La falta de legalidad en la tenencia de la tierra es, quizá, uno de los factores que incide en este tipo de controversias.

La Constitución de la República establece, dentro de los derechos y garantías fundamentales, que toda persona tiene derecho a la propiedad y la posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Para ello, el Estado ha creado varias instituciones que ayudan a la consecución de tales garantías, como es el caso del Centro Nacional de Registros donde a través de las direcciones del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional, así como también otras entidades como lo son los juzgados de lo civil, y las Alcaldías Municipales. Los notarios también juegan un papel importante en la realización de las diligencias pertinentes en esta área.

En el caso que un predio este sin inscribir o que la propiedad no tenga título alguno o si lo que posee, es una escritura privada, se tienen que seguir diligencias de titulación supletoria si fuere un terreno rústico. Para ello, se debe de comparecer ante un notario y explicarle la situación. Llevando consigo cualquier documento o antecedente que mencione las colindancias y/o medidas.

El notario procederá a levantar un acta, detallando los pormenores de la apertura de las diligencias. Posteriormente se solicita una Certificación Catastral al CNR. Posteriormente, el notario notificará al síndico municipal del domicilio acerca de las diligencias, quien también realizará una inspección en el terreno. Una vez hechos estos trámites, se harán las publicaciones correspondientes en el Diario Oficial.

Finalmente, se extiende un título, el cual deberá ser inscrito en el Registro de la Propiedad.



Si se habita en un predio urbano y no se tiene título de dominio escrito, se puede solicitar uno al alcalde municipal del domicilio.

La solicitud se hace por escrito, en papel simple y debe contener: nombre, apellido, estado, profesión y domicilio del solicitante, el valor del inmueble, su situación, linderos, el modo de adquisición, si el predio es dominante o sirviente, las dimensiones lineales en metros.

Además, si tiene carga o derecho real que pertenezca a otra persona con quien hubiere proindivisión, los colindantes y su vecindario, los mojones o cercas que marquen sus límites, el nombre, apellido, profesión y domicilio de la persona de quien o quienes se haya adquirido, expresando si vivieren o hubieren fallecido. Esta solicitud será admitida por el alcalde, quien la mandará publicar por edictos que se fijarán en los lugares públicos de la población, remitiendo uno al Diario Oficial para publicarlo tres veces.

Transcurrido el término de quince días, contados a partir de la última publicación del edicto, el alcalde, acompañado del secretario, del síndico municipal, del interesado y de los colindantes, previa citación que asistan, si quisieren, practicará una inspección del inmueble. Esto, con el objeto de rectificar las medidas y demás circunstancias expresadas en la solicitud.

Practicada la inspección, si no hubiere oposición, se extenderá el título en papel común, firmada y sellada por el alcalde y su secretario, para su posterior inscripción. Estas diligencias también pueden seguirse ante notario.



En El Salvador, las entidades que se encargan de la titulación de tierras son: Las Municipalidades, Los Juzgados de Primera Instancia y en materia Civil, y Los Notarios.

De acuerdo a la Ley Agraria, regula la extensión de títulos en los Artículos del 101 al 115, en los cuales establece que: Los Alcaldes Municipales del lugar en que está situado el inmueble procederán a extender los títulos respectivos a los poseedores que lo soliciten por escrito, debiendo expresarse la situación, naturaleza y extensión del inmueble, sus linderos o mojones, cargas reales, el nombre de los colindantes y el domicilio de éstos.

Los Juzgados están sustentados por el Código Civil en el art. 699 que dice “El propietario que careciere de título de dominio escrito, o que teniéndolo no fuere inscribible, podrá inscribir su derecho justificando sumariamente ante el Juez de Primera Instancia del distrito en que estén radicados los bienes, que tiene más de diez años de estar en quieta, pacífica y no interrumpida posesión de éstos. El Juez admitirá la información con citación del Síndico Municipal del lugar de su residencia y de la persona de quien se ha adquirido la posesión o de sus herederos, si aquélla o éstos fueren conocidos. El Síndico procurará que se observen en el expediente las formas legales y que los testigos sean idóneos, pudiendo tacharlos con arreglo a la ley.

Los Notarios, el Art.16 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias prescribe “Podrán seguirse ante notario las diligencias de titulación supletoria a que se refiere el Art.699 y otros del Código Civil.”

De acuerdo al ordenamiento jurídico existente, la titulación de predios llámese Urbanos o Rurales, tienen su propia denominación, en el sentido de que existen títulos supletorios y títulos de propiedad, de tal manera que si la titulación se hace ante Notario, el título será supletorio y si es ante el Juez de primera Instancia en materia



Civil, en base a la Ley Agraria o por el Alcalde Municipal con base a la Ley sobre Títulos de Predios Urbanos, el título será de Propiedad.

**3 Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de Titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**

En El Salvador el Centro Nacional de Registros está integrado por el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca, Registro de Comercio, Registro de Propiedad Intelectual y el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional de tal manera que ninguna de estas Instituciones se encarga de llevar un control estadístico de las titulaciones o legalizaciones dentro de nuestro país, actualmente se cuenta con un estudio hecho por el Instituto Propiedad y Democracia de Lima Perú sobre “ Evaluación Preliminar de la Extralegalidad en El Salvador el cual refleja algunos datos importantes como son: “ En 1991, el 70% de la población se encontraba en situación de extralegalidad respecto a la tenencia de predios urbanos; debido a los altos costos que implicaba cumplir las normas vigentes para la adquisición, desarrollo urbanístico, construcción y registro de una propiedad. Como resultado, a principios de la década de los años 90, se habrían generado asentamientos o urbanizaciones informales, llamados Tugurios o Comunidades Marginales, Lotificaciones Ilegales o Colonias Piratas. La situación de extralegalidad alcanzaba, inclusive, a los programas de vivienda popular ejecutados por el Estado.

Desde su creación hasta el año 2004, el ILP había operado bajo un sistema centralizado en la planificación y coordinación, pero descentralizado en su operación, a fin de que las actividades operativas estuvieran en manos del sector privado y que los beneficiarios tuvieran una participación activa en la ejecución de las tareas de formalización y en la toma de decisiones. Le correspondía al ILP la coordinación con las ONG que participan en la promoción y legalización, las empresas privadas de medición, los propietarios y poseedores, los notarios particulares que realizan las escrituraciones.



y los registradores del RSI. No obstante, durante los últimos dos años, el ILP ha modificado su forma de operación, habiendo asumido directamente gran parte de las funciones de promoción y saneamiento. La función registral le compete a la unidad del RSI localizada en las oficinas del ILP.

Entre los principales logros se tiene:

- 550,000 salvadoreños debajo de la línea de la pobreza se han convertido en legítimos propietarios de sus activos inmobiliarios;
- 28,000 ex-combatientes recibieron títulos de propiedad formalizados, consolidando los Acuerdos de Paz firmados en 1992;
- 25,000 viviendas destruidas por los terremotos del 2001 fueron formalizadas y reconstruidas, beneficiando a 130,000 personas de bajos ingresos;
- 20,000 propiedades están en proceso de regularización, como componente fundamental de las políticas de Seguridad Ciudadana prevención de la violencia y de Reducción de Vulnerabilidad y Desastres en El Salvador.

No obstante, aún está pendiente la regularización de la gran mayoría de predios que esta aun en situación de extralegalidad. Según datos del presente Gobierno, alrededor de un 60% de las familias de bajos ingresos estarían en situación de extralegalidad respecto a sus parcelas.”

## **5. ¿La información catastral es instrumento para los procesos de Titulación de Tierras en su país?**

En El Salvador la información catastral es un instrumento muy importante en el proceso de titulación ya que la misma ley nos sujeta a ello en el art.35 de la Ley de Catastro dice: “ Los Jueces de Primera Instancia, los Alcaldes Municipales y los Gobernadores Departamentales, previo a la expedición de títulos supletorios o de propiedad, de inmuebles ubicados en zonas catastrales o catastradas, deberán solicitar al Instituto Geográfico Nacional la denominación catastral del o de los inmuebles correspondientes y le agregarán a los respectivos títulos. Si no hubiere información catastral, se hará relación de dicha circunstancia comprobándola con la



certificación respectiva. Los títulos expedidos en contravención a lo dispuesto anteriormente, no serán inscribibles y adolecerán de nulidad.”

## ESPAÑA

### **1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?**

En las tierras de uso agrario podemos encontrar los siguientes regímenes de tenencia:

- Tierras en Propiedad. El titular tiene derecho de propiedad, con título escrito o sin él. Recordemos que en España no es obligatorio título ni inscripción en el Registro de la Propiedad para ser propietario. Es habitual el acceso a la propiedad por usucapión, es decir, por la mera posesión de la tierra en plazos variables en función de que la misma sea más o menos pacífica e ininterrumpida. No se aplica en ningún caso sobre el dominio público, que no prescribe.
- Tierras en Arrendamiento. El titular disfruta de los aprovechamientos de la misma mediante el pago de un canon o renta.
- Tierras en Aparcería. Tierras propiedad de terceras personas cedidas temporalmente al aparcerero mediante el pago de un tanto por ciento del producto obtenido o su equivalente en efectivo. La cuantía de dicha parte depende de las condiciones locales, el tipo de titular y la aportación del propietario.
- Tierras en otros Regímenes de Tenencia. Tierras no comprendidas en alguno de los regímenes anteriores: las explotaciones cedidas gratuitamente, en fideicomiso, en litigio, en precario, censos, foros, en régimen comunal dadas en "suertes", etc.



Los problemas de informalidad son de muy diverso tipo. En el caso español, se enumeran a continuación algunos de los más importantes:

- Ocupación de dominios públicos. En determinados casos son ocupaciones masivas en las que se construyen infraviviendas y sobre las que generalmente actúan las administraciones públicas para evitar su arraigo. En ocasiones se dan ocupaciones persistentes pero en ningún caso se formaliza la ocupación.
- Parcelaciones ilegales (lotizaciones como comentaba otra compañera) en terreno rústico para construir urbanizaciones. Desgraciadamente es un fenómeno abundante.
- Construcciones ilegales (no acordes con la normativa urbanística). Generalmente en el ámbito rural, donde el control administrativo es menor.
- El caso de personas que simplemente no formalizan su derecho de propiedad, que están ejerciendo de hecho en forma de posesión ininterrumpida y legítima. El hecho de no formalizar en título da lugar a bastantes problemas en caso de venta o herencia.

**4. Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**

En España no se desarrolla desde hace décadas una política de titulación propiamente dicha y menos aún para facilitar la apropiación de terrenos públicos. De hecho, los esfuerzos se encaminan a defender la propiedad pública frente a las ocupaciones, ya sea para explotación económica (agrícola) o para construir.

Lo que sí sucede en ocasiones es que los municipios y las comunidades autónomas facilitan a determinados grupos de ciudadanos las gestiones para formalizar la propiedad de los inmuebles que están explotando u ocupando desde hace muchos años y que tienen su origen en políticas sociales de otros tiempos. Dos ejemplos:





- Acceso a la propiedad de tierras de cultivo que fueron adjudicadas a agricultores en forma de arrendamiento a bajo precio en los años cincuenta, por parte del entonces existente Instituto Nacional de Colonización. El objetivo de aquella época era fijar a agricultores sin tierras en comunidades rurales económicamente viables, garantizando la producción de alimentos y paliando el éxodo masivo a las ciudades.
- Acceso a la propiedad de viviendas arrendadas a bajo coste a familias de escasos recursos (protección oficial) entre los años cincuenta y setenta. Lo que se busca es que el usuario de la vivienda la tenga en propiedad y por tanto se responsabilice plenamente de ella.

La actual dispersión de competencias entre municipios y comunidades autónomas y lo poco sistemático de estas políticas de "formalización" impide dar datos estadísticos.

##### **5. ¿La información catastral es instrumento para los procesos de Titulación de Tierras en su país?**

En el sistema español puede existir el derecho de propiedad sin título, de modo que no es obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad. No obstante, cada vez más los ciudadanos sienten la necesidad de regularizar y formalizar su derecho de propiedad, con el fin de realizar transacciones de sus inmuebles o de transmitirlos a sus descendientes en las mejores condiciones posibles. También comentaba que diversas entidades públicas favorecen, apoyan o gestionan procesos de titulación.

Desde 1996 para los inmuebles urbanos y desde 2004 para los rústicos, cualquier inscripción en el Registro de la Propiedad, en definitiva cualquier titulación, ha de realizarse identificando el inmueble con su referencia catastral. Ello quiere decir que ya no se concibe la titulación sin el paso previo por el Catastro. Es el Catastro el organismo que "crea" administrativamente el bien inmueble, lo identifica y lo caracteriza con carácter previo a su inscripción registral.

Dado que la inscripción en el Catastro es legalmente obligatoria y teniendo además carácter



exhaustivo ni pretender abarcar la totalidad de los inmuebles, con independencia de su situación legal o formal, es necesariamente el punto de partida para cualquier proyecto de titulación, individual o colectivo.

## 6. ¿En qué aspectos la Titulación de la Tierra facilita el Desarrollo Económico en su territorio?

Los beneficios económicos que aporta la titulación de la tierra a cualquier país son tan importantes y extensos que describirlos daría para escribir un libro, tal como hizo en 2000 Hernando de Soto con "El Misterio del Capital". Sin pretender en absoluto emular ha de Soto, señalo simplemente algunos aspectos:

- La titulación permite poner un inmueble en el mercado inmobiliario. Para muchas familias, es el único bien relevante que poseen.
- Un bien formalizado que está en el mercado puede venderse, comprarse o arrendarse.
- También puede hipotecarse, dotando a la familia de liquidez para invertir o consumir.
- La propiedad de inmuebles genera impuestos, por el mero disfrute (impuesto predial) o por las transacciones.

En resumen, la formalización de la propiedad es básica para impulsar el ciclo económico, fortalecer el arraigo y crear conciencia fiscal en los ciudadanos.

En el caso particular de España, la aportación al desarrollo económico que actualmente representan los procesos de titulación de inmuebles es marginal, dado que la propiedad formal es la norma. Sí que podemos decir que en la última década el mercado inmobiliario ha sido el motor del elevado crecimiento económico de nuestro país y al mismo tiempo, una de las causas principales de la actual crisis; pero esa es otra historia.

## URUGUAY

1. ¿Qué modos de tenencia y ocupación de la tierra existen? y ¿Qué problemas de informalidad de la Tierra se presentan?



Previo al análisis de la ocupación legal e ilegal de tierras, es conveniente hacer mención a las siguientes normas y definiciones conceptuales referidas a la propiedad inmueble de Uruguay, pues en sucesivas intervenciones me referiré a ellas más que nada al momento de analizar los procesos de regularización de asentamientos irregulares, tanto a nivel nacional como a nivel del Departamento de Montevideo.

### **DIFERENCIACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE BIENES FISCALES O PRIVADOS DEL ESTADO CON LOS DE TIERRAS PÚBLICAS O FISCALES.**

Es oportuno destacar un concepto que muchas veces puede dar motivo a confusión y es el que corresponde a tierras fiscales o públicas. Al respecto se dirá, que si bien no se dejan de reconocer su pertenencia al dominio privado del Estado les cabe una diferenciación con los bienes fiscales.

Se entiende por Tierras Públicas o Tierras Fiscales aquellas que aún no han salido del dominio del Estado o de los Municipios. Es decir, aquéllas no pertenecientes al uso público, para las que nunca se constituyó título de propiedad. Si ello hubiera ocurrido al menos por una primera vez, aún cuando al presente puedan haber vuelto al dominio privado del Estado, ya no se puede caracterizarlas dentro de la definición que se realiza.

Es importante reiterar que no pueden considerarse idénticas las expresiones “Bienes Fiscales o Bienes Privados del Estado” con “Tierras Públicas o Tierras Fiscales”. Debe tenerse presente que desde los inicios de la colonización de nuestro territorio, la tierra pasó a pertenencia de la corona española para luego pasar a otros titulares hasta el nacimiento del Uruguay como país independiente.

Durante este proceso, los distintos gobiernos, otorgaron algunas tierras a las autoridades regionales de la época con el destino de la formación de centros poblados



y también enajenaron otras que fueron adjudicadas a los particulares para su uso y explotación.

El título por el que en un principio se hicieron las primeras enajenaciones lo fue el de donación.

La asignación de tierras con destino a la formación de centros poblados implicó que esas tierras pasaron a ser administradas por autoridades locales, lo que sin dejar de reconocer la existencia de ciertas controversias conceptuales, puede en la práctica entenderse como la división entre tierras de origen nacional o tierras de origen municipal.

Esta interpretación se corrobora en el hecho que la propia legislación positiva ha dado un tratamiento diferente a este tipo de bienes del Estado desde el punto de vista de las condiciones que habilitan la prescriptibilidad de las mismas.

La prescripción que los particulares hagan de esas tierras deberá contar con una posesión con las características que la ley señala y por el término de 30 años si se trata de tierras públicas de origen nacional (Ley 12.804 de 30 de Noviembre de 1960) y 45 años si se trata de tierras públicas de origen municipal (Ley 13.892 de 19 de Octubre de 1970).

De todas formas corresponde hacer la aclaración de que esta situación vigente con referencia a la prescriptibilidad de la tierra pública no siempre fue así, ya se consideran las distintas dominaciones de nuestro territorio como durante los primeros años desde la existencia del país.

Recién con la puesta en vigencia del Código Civil desde el 1º de Enero de 1869 se dispone en el Art. 1194 al respecto y que expresa la posibilidad de prescribir la tierra pública, disponiendo que los requisitos para hacer efectiva esa prescripción debían ser



objeto de una ley especial. La primera de esas leyes y solo limitada a tierra municipal se dictó en el año 1912 y para tierras de origen nacional en el año 1956.

## **BIENES DE USO PÚBLICO**

Los bienes de uso público están enumerados en el art. 478 del Código Civil. Interesan desde el punto de vista del tema que se trata los tres primeros incisos, es decir:

- 1) Las calles, plazas y caminos.
- 2) Los puertos, abras, ensenadas y costas.
- 3) Los ríos o arroyos navegables en todo o parte de su curso.

Cabe señalar que el primer grupo de bienes mencionados en el primer inciso integra los bienes de dominio público de los denominados de origen artificial, mientras que los otros dos integran el grupo denominado de origen natural

## **DEL DOMINIO**

El derecho real por excelencia es el dominio o propiedad que implica el derecho de gozar y disponer de una cosa en forma arbitraria, siempre que esa disposición no sea contraria a la ley o al derecho que a otras personas les pudiera corresponder.

Si bien el Código Civil, tipifica el derecho real de dominio (Art. 486) mencionando en forma expresa los derechos de gozar y disponer de una cosa, es de utilidad considerar que los atributos del dominio pueden desagregarse en tres:

- Uso
- Goce
- Disponibilidad

El Código Civil en su artículo 487 expresa que:



El derecho de gozar y disponer de una cosa comprende:

- 1) El derecho a todos los frutos que provienen de la cosa, y a todo lo que se le una accesoriamente.
- 2) El de servirse de la cosa, no sólo para los usos a que está generalmente destinada, sino para los otros que estén en la voluntad del dueño.
- 3) El de cambiar la forma de la cosa, mejorándola o empeorándola.
- 4) El de destruir enteramente la cosa, si le conviene o le parece.
- 5) El de impedir a los demás que se sirvan de ella, y reivindicarla de cualquier poseedor.
- 6) El de enajenar la cosa en todo o en parte, concediendo a otros los derechos que buenamente quiera.

## **DEL DESMEMBRAMIENTO**

De este artículo pueden identificarse los atributos a que se ha hecho mención y esa división en uso, goce y disponibilidad de las características, resulta de utilidad cuando se trata de conocer el alcance del desmembramiento del dominio en otros dos derechos reales que se identifican como:

- Usufructo
- Nuda propiedad

El uso y goce es un derecho real de por sí, que se denomina usufructo, que puede ser atribuido a distinto titular de derechos que la nuda propiedad.

Comprende el derecho de servirse del bien, no sólo para los usos a que está generalmente destinado, sino para otros que estén en la voluntad del titular del usufructo y aquí solo se distingue una diferencia importante entre el derecho que pueda tener un pleno propietario de un usufructuario y que radica en la potestad del



usufructuario en el uso que implique cambiar la forma del bien, así como su eventual destrucción, pues ello integra el atributo de la disponibilidad que no es parte del usufructo.

Estos atributos en lo referente al cambio de forma del bien, de su eventual destrucción y del impedimento que oponga al uso de terceros o de su eventual reivindicación o de su posible enajenación del bien, están relacionados con el atributo de Disponibilidad, que en el caso de un desmembramiento es la potestad que conserva un nudo propietario.

Se mencionan, dos ejemplos típicos de constitución de un desmembramiento.

El primero cuando un propietario que en edad avanzada, decide fraccionar un campo a efectos de adjudicar a cada uno de quienes son sus futuros herederos cada una de las fracciones.

Otorgará la nuda propiedad de cada fracción por ejemplo a cada uno de sus hijos y conservará el derecho de usufructo. A su fallecimiento, a cada nudo propietario se le agregará automáticamente el derecho de usufructo y con ello la propiedad plena de su fracción.

Esta solución ha sido utilizada con la finalidad de evitar futuros desentendimientos entre los herederos, ya sea por preferir una fracción en particular, o por otros motivos.

El segundo ejemplo es el que se ha visto aplicado cuando una persona de edad, no tiene herederos o cuando aún teniéndolos dispone de bienes de libre disponibilidad y previendo que a su fallecimiento, la persona que la cuida y que reside con ella, no tendrá donde residir.

En este caso se ha visto el otorgamiento de la constitución de un usufructo de por vida a la cuidadora, con vigencia desde el fallecimiento de la actual propietaria, disponiendo la constitución de la nuda propiedad a nombre de una institución de beneficencia, la que al fallecimiento de la cuidadora se constituirá en plena propietaria.



A pesar de que en los ejemplos vistos el desmembramiento termina con el fallecimiento del usufructuario, la ley prevé que puedan constituirse desmembramientos a término en otras circunstancias, por ejemplo, cuando finalice un plazo determinado, por ejemplo diez años desde su constitución.

Otro derecho real, es el derecho de posesión. “Aun cuando derecho de poseer está naturalmente ligado a la propiedad, puede, sin embargo, ésta subsistir sin la posesión y aún sin el derecho de posesión.” (Artículo 490 del C.C.)

## **DE LA POSESION**

De acuerdo con el Artículo 646 del Código Civil: “La posesión es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos con ánimo de dueños o por otro en nombre nuestro.”

La toma de posesión se verifica por la aprensión efectiva de la cosa.

Pero antes de seguir adelante con los conceptos básicos sobre posesión, debe de aclararse que es lo que se entiende por mera tenencia. Es mero tenedor, un arrendatario, secuestre, comodatario, acreedor prendario, como así quienes tienen una cosa en lugar y a nombre de otro. Quien ha empezado a tener la cosa como poseedor, se presume que continúa en el mismo concepto, mientras no se pruebe lo contrario.

Se consideran posesiones viciosas: la violenta, cuando se ha utilizado la fuerza para tomar la cosa o la clandestina, cuando se ha tomado la posesión con ocultamientos.



El derecho real de posesión se adquiere cuando un poseedor, haya poseído la cosa, tranquila y públicamente por un año completo y sin interrupción.

A partir de que una persona adquiera el derecho de posesión, el propietario del bien tendrá una desposesión o sea que respecto a ese bien será un propietario desposeído. Para recuperar la posesión solo podrá ejercer sus derechos mediante la acción de reivindicación.

Entre 0 y 1 año de posesión una persona puede ser respecto a un bien: intruso o tenedor o bien de no ser una posesión violenta o clandestina, supuesto poseedor.

Al año esa persona adquiere el derecho de posesión. Una acción posesoria le será favorable cuando haya poseído en las condiciones antes mencionadas o sea cuando esa posesión haya sido tranquila, pública y sin interrupciones.

A partir del año solo mediante la acción de reivindicación o acción de dominio, un propietario puede recuperar la posesión de su bien.

La posesión, pacífica, pública, continúa, no interrumpida y en ánimo de dueño durante 30 años (excepción hecha de la prescripción de 10 años, cuando se dispone de buena fe y justo título), transformará la posesión en propiedad por el modo prescripción. Sin perjuicio, esa propiedad no será reconocida frente a terceros de no mediar un juicio de prescripción y una sentencia que reconozca que el poseedor ha cumplido con todos los requisitos que la Ley señala para prescribir.

## DE LA REIVINDICACIÓN



De conformidad con el Art. 676 del C.C. todo propietario puede perseguir en juicio al actual poseedor de la propiedad que le ha sido desposeída, para lo cual debe presentar pruebas de su propiedad.

Si la sentencia le es favorable retomará la posesión en el plazo que el Juez señale y según pueda probarse que el poseedor se considere de buena o mala fe, restituir el bien de acuerdo a lo que se expresa a continuación.

- El poseedor de buena fe, o sea, aquel que lo ha sido en virtud de título traslativo de dominio cuyos vicios se ignoran, deberá restituir el bien y los frutos naturales o industriales percibidos después de la contestación de la demanda, y no así los frutos anteriores.
- El poseedor de mala fe, o sea quien consta que le falta título para poseer o que el que tiene es vicioso e insuficiente, deberá restituir no solo el bien, sino todos los frutos percibidos desde el inicio de la posesión, como así lo que se hubieran podido percibir por negligencia.

Prosiguiendo con los aspectos relativos a la adquisición legal de tierras en Uruguay y con relación al acceso legal de tierras, es importante – desde mi punto de vista – hacer mención al documento que legitima la propiedad: “El título de propiedad” Según veremos en posteriores intervenciones, en muchos casos tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos Departamentales regularizarán la posesión ilegal de tierras a través del otorgamiento de un título de propiedad a excepción de aquellas ocupadas ilegalmente pero liberadas al uso público, por las características de estas tierras públicas que fueran mencionadas en la intervención anterior.

## **SOBRE LOS TITULOS**



**Comité Permanente sobre Catastro en Iberoamérica, CPCI**



**Dirección General, IGAC**



Según el Diccionario de legislación y jurisprudencia de 1852 del jurista Joaquín Escriche, título en sentido amplio es la causa, en cuya virtud se posee alguna cosa.

En el sentido del Art. 705 del Código Civil, se entiende por tal todo contrato que habilita para adquirir la propiedad, aún cuando por si mismo no la hace adquirir. Se denomina también título al documento en donde consta el contrato. También es título la escritura pública o sea el documento otorgado al efecto. El título como queda dicho no hace adquirir la propiedad sino que habilita para su adquisición (genera derechos y obligaciones personales).

Debe tenerse presente que la tradición se hace frecuentemente en forma ficta por una cláusula expresa en el contrato o bien por un constituyo posesorio. Es así como en la práctica se fusionan los dos conceptos de título y modo. Pero debe tenerse en cuenta que esto es solo en la práctica y no en la teoría.

## **CLASIFICACION DE LOS TITULOS**

### 1) Título de propiedad.

Es el que emana del verdadero dueño y reúne todas las formalidades exigidas por la Ley. En ese sentido el título es perfecto.

### 2) Justo título para prescribir.

Es el legal y capaz de transferir la propiedad. Solo se diferencia del anterior en que no emana del verdadero dueño.

### 3) Título hábil para la adquisición de frutos.

Es el título por el cual el poseedor de buena fe adquiere los frutos.

## **OTRA CLASIFICACION DE TITULOS**





1) Título traslativo o no traslativo de dominio.

Es traslativo cuando tiene por objeto transmitir el dominio por tradición y el cumplimiento de formalidades legales.

Es no traslativo cuando tiene por objeto conferir al adquirente el derecho de mero tenedor sin poder prescribir mientras no cambie su situación, mientras no pueda mudarse esa mera tenencia en posesión.

2) Título perfecto o imperfecto.

Perfecto es aquel que se ajusta estrictamente a las disposiciones legales y no tiene defectos ni de forma ni de fondo.

Imperfecto o vicioso, es aquel que tiene defectos o de forma o de fondo o ambos a la vez.

3) Título primordial o supletorio.

Primordial está constituido por la primera copia de la escritura respectiva. Es la única que el Escribano puede expedir por sí solo a cada una de las partes contratantes.

Supletorio es el que está constituido por segunda o ulterior copia por pérdida de la primera. Se expide solo por mandato judicial.

La preferencia del título primordial sobre el supletorio la indica el Art. 1593 del Código Civil.

4) Título declarativo.

Es el que tiene por objeto interpretar o explicar lo ambiguo o dudoso, al menos frente a terceros en un título anterior.

No es por sí solo completo, si no es más bien un título complementario otro al cual accede. Como ejemplo de título esencialmente declarativo tenemos la partición hereditaria.



5) Título de origen nacional o municipal.

De origen nacional son los que han emanado originariamente de los distintos gobiernos que el país ha tenido antes o después de su Independencia. Distinguen del orden de 30 orígenes que pueden ser clasificados en cinco grandes grupos:

- Dominio español.
- Provincias Unidas del Río de la Plata.
- Dominación portuguesa.
- Dominación brasileña.
- Gobiernos patrios.

Títulos de origen municipal son los emanados de las autoridades municipales o de los funcionarios que hacían sus veces. Se refieren generalmente a solares en las plantas urbanas o huertas o chacras en los respectivos ejidos.

6) Títulos posesorios.

Título por el cual se acredita el derecho de tener en posesión una cosa con ánimo de dueño aunque no se sea. Para que estos títulos sean eficaces deben estar apoyados en la tenencia efectiva del bien a que se refieren, en forma pública, pacífica, continua, no interrumpida, inequívoca, con animo de dueño y por lo menos durante un año.

7) Título a ubicar.

Con este nombre existió una clase de título emitido en forma nominal y también al portador en escritura pública y destinada su importe a la construcción de edificios públicos que comprendía el derecho a ubicar y adquirir tierras fiscales en la cantidad de hectáreas y en los Departamentos fijados en los mismos títulos. Por Decreto de 1866 se dispuso el rescate de los mismos.



## COMPOSICIÓN DE LOS TITULOS

Los títulos se componen de dos partes: escrita y gráfica.

La escrita está formada por las escrituras, hijuelas, testimonios, certificados, recibos, etc. Se subdividen a su vez en:

- 1) El título propiamente dicho. Es la más reciente escritura, hijuela, etc. de adquisición.
- 2) Antecedentes. Títulos y escrituras anteriores.

La parte gráfica está formada por los planos de mensura, de construcción, certificados de empadronamiento, croquis, etc. Su finalidad es la de ubicar con precisión el inmueble a que el título se refiere.

En estricto rigor, el estudio de un título corresponde al abogado, pero en la práctica lo hace el escribano, por ser el encargado de autorizar la escritura como así también el Agrimensor que ha de intervenir en la mensura o división del bien.

El escribano debe constatar la perfecta ubicación del inmueble, su empadronamiento, su área, y su deslinde. Verificada esa concordancia debe analizarse la situación del bien desde un triple punto de vista:

- Respecto de los derechos que sobre ese bien puede tener el Estado.
- Respecto de los derechos que sobre ese bien puede tener el Municipio.
- Respecto de los derechos que sobre ese bien puedan tener los particulares.

## REGISTRO Y ANOTACIÓN DE LOS TITULOS

La Ley vigente N° 16.871 de 28 de Septiembre de 1997, que organiza los Registros Públicos dispone con referencia a los plazos de inscripción;



Artículo 33. (Plazos).- Los actos y negocios jurídicos que se otorguen con prioridad reservada según la presente ley, deberán presentarse a inscribir dentro del plazo de vigencia de la reserva de prioridad.

Los actos declarativos retroactivos se presentarán a inscribir dentro de los treinta días contados desde el siguiente a su otorgamiento. Los certificados de resultancias de autos sucesorios dentro de los treinta días de su expedición y el testimonio de las sentencias dentro de los treinta días a contar desde la fecha en que quedaron ejecutoriadas.

Cuando se trate de documentos y oficios que refieran a actos de la jurisdicción o administrativos deberán presentarse a registrar dentro de los cinco días contados desde el siguiente a su expedición. Para los instrumentos emanados del extranjero el plazo se contará desde la fecha de su legalización por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

## **DEL TITULO PROPIAMENTE DICHO**

Debe ser expedido en sellado notarial.

### 1) Comparecencia.

Se expresan las partes intervinientes en el contrato. Se individualizan las personas de quienes el Escribano manifiesta conocer, declarándose los datos que prueben la identificación, domicilio y aptitud para actuar de cada una de las partes.

Exposición.

Es la parte que podríamos llamar medular. La parte expositiva en las traslaciones de dominio, se integra con tres cláusulas fundamentales:



La que se refiere a la cosa que se transmite, que debe ser suficiente y claramente determinada en cuanto a su ubicación, número de padrón, superficie, linderos y orientación. Referencia al plano de mensura inscripto.

- La que establece el precio. De acuerdo al Art. 769 del Código Civil, uno de los elementos esenciales para que la tradición sea perfecta en el contrato de venta es que el comprador haya pagado el precio, dado fiador, prenda o hipoteca u obtenido plazo para el pago.
  
- La tradición. Debe verificarse por el dueño o por su representante. El que hace la tradición o la consienta debe ser capaz de enajenar. La tradición debe hacerse por título hábil para transmitir el dominio (el legal y capaz de transmitir el dominio).

## **GENERALIDADES IMPORTANTES**

Todo escribano para confeccionar escritura de contrato por acto entre vivos cuyo objeto sea una propiedad raíz, requiere hacer mención a plano de mensura inscripto que como se dijo son disposiciones que rigen desde 1944 cuando el predio es rural y desde 1962 cuando es urbano.

## **SALIDA FISCAL**

Una consideración destacada merece la apreciación sobre lo que se entiende por Salida Fiscal.

Se ha definido como salida fiscal el acto por el cual un bien inmueble pasa a dominio particular por primera vez. En otras palabras, la tierra para la cual se genera por primera vez un título de propiedad.



Desde los inicios de la Colonización a partir de que nuestro territorio en mayor extensión fue de dominio de la Corona Española, las tierras incluidas en ese territorio en su totalidad pertenecieron a ella.

A partir de allí se fueron generando espacios para la formación de los primeros centros poblados del territorio. Es así como se comienza con la fundación de pueblos, con sus urbanizaciones y amanzanamientos. Las manzanas así formadas fueron fraccionadas dando lugar a lotes cuyo destino fue el asentamiento de los primeros pobladores de esos pueblos.

Todo ello siguiendo las directivas que para esa finalidad se establecían en el Código de Indias.

Siendo la totalidad del territorio de propiedad de la Corona Española, los primeros otorgamientos de tierra a los particulares, en un principio efectuados por donación, configuraron la entrega a los particulares y con ello la formación de los primeros títulos de propiedad.

En el medio rural, las salidas fiscales estuvieron constituidas desde un principio por grandes extensiones de tierra cuyo pasaje del dominio a los particulares también se operó por donación.

## **MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO**

A continuación reseñamos las normas jurídicas referidas a la adquisición legal del dominio en la República Oriental del Uruguay.

El Código Civil trata en su Libro Tercero, los Modos de Adquirir el Dominio. (Artículos 705 a 1244). Se definen los siguientes cinco modos: ocupación, accesión, tradición, sucesión y prescripción.

### **OCUPACIÓN**

El Código Civil en el art. 706, la define como: “Un modo de adquirir el dominio



de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.”

Siendo éste el modo de adquirir las cosas que no pertenecen a nadie, queda desde ya descartado que no puedan ser aplicado a los bienes inmuebles, por lo que queda limitado en forma exclusiva a los bienes muebles.

Al respecto, del Art. 481 del Código Civil se desprende que los bienes inmuebles que no pertenecen a los particulares, pertenecen al Estado; por lo que no pueden existir bienes inmuebles que no pertenezcan a nadie.

Es importante el concepto antes mencionado, por el hecho de que en el léxico corriente, es frecuente que se hable de ocupación en el sentido de entrar en posesión de bienes inmuebles, lo que, desde el punto de vista de lo que prescribe el Código Civil, es incorrecto.

El citado Código Civil se ocupa de este modo entre los artículos 706 y 730 refiriéndose exclusivamente a la caza, la pesca y el hallazgo o invención.

## **ACCESIÓN**

En el Artículo 731 se define como el “modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa viene a serlo de lo que ella produce o de lo que a ella se incorpora, natural o artificialmente”.

Con referencia al producto de las cosas en el Art. 503 a su vez, se definen los frutos y se los clasifica en naturales (producidos en forma espontánea de la tierra, las crías y demás productos de los animales); industriales (productos de las heredades o fincas de cualquier clase, a beneficio del cultivo y del trabajo); civiles (producto de los alquileres, arrendamientos y del rédito del dinero).

El estudio de este modo de adquirir puede subdividirse en dos: accesión de los bienes muebles y accesión de los bienes inmuebles, lo que en particular nos interesa exponer.



## ACCESIÓN DE BIENES INMUEBLES

El Art. 748 expresa que el derecho de propiedad no se limita a la superficie de la tierra, sino que se extiende por accesión a lo que está sobre esa superficie y por debajo de ella hasta 15 centímetros de profundidad. En lo que se refiere a los yacimientos minerales, éstos pertenecen al Estado que a su vez puede conceder permisos para su búsqueda y explotación. Estas normas están definidas en el Código de Minería: Decreto Ley Nº 15.242 de 8 de Enero de 1982 y disposiciones concordantes.

Deben tenerse en cuenta otras limitaciones derivadas de normas impuestas en materia de retiros non-edificando, tanto en predios urbanos como en fajas contiguas a todo camino público, como así en fajas contiguas a líneas de transmisión de energía eléctrica o tuberías de agua, petróleo o gas natural.

Es importante destacar que la accesión así definida y extendida, y para el caso de la edificación, tiene una relevante modificación al aprobarse en el país la Ley de Propiedad Horizontal (Ley Nº 10.751 de 25 de Junio de 1946), por cuanto por esta ley se admite que un propietario sea dueño exclusivo de su apartamento y copropietario de los bienes comunes entre los que se incluye el terreno.

Se distinguen aquí también dos casos: que esa accesión se produzca artificialmente (provocada por un hecho del hombre) o que se configure en forma natural.

Para el primer caso, el código menciona y trata de la misma forma, cuando se realiza siembra, plantación o edificación, ya sea en terreno ajeno con materiales propios o en terreno propio con materiales ajenos.

El artículo 750 trata del caso de ejecutar alguna de las tres acciones en terreno propio con materiales ajenos. Se hará dueño de los materiales desde que



que son adheridos al suelo o edificio, debiendo pagar por los materiales o reponerlos siempre que sean de la misma naturaleza, cantidad y aptitud.

Si ha procedido de mala fe, deberá pagar también por los daños y perjuicios, independientemente de la acción criminal que pudiera iniciarse, excepto cuando se pueda probar la actitud pasiva del dueño de los materiales, si tuvo conocimiento del uso que se les daba. En este caso es aplicable la primera disposición.

El artículo 751 considera la situación que otra persona siembre, plante o edifique en terreno ajeno. El dueño del terreno si no tuvo conocimiento previo de la acción, tendrá derecho de hacer suya la mejora o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales generados por el tiempo que lo haya utilizado.

Si se trata de siembra, deberá pagarle la renta e indemnizarle por eventuales daños y perjuicios.

Pero si se ha edificado, sembrado o plantado con conocimiento previo del dueño del terreno, éste estará obligado a pagar el valor de las mejoras realizadas, para recuperarlo.

Este mismo artículo, para la primer situación que se describió, establece que las indemnizaciones deberán ser fijadas conforme a lo que al respecto se definen para los poseedores de buena o mala fe en el Título del Código que trata sobre la Reivindicación. (Arts. 694 y siguientes).

El Código de Aguas trata el tema de la accesión natural en el Capítulo VII (De las accesiones, arrastres y sedimentos de las aguas) del Título III (Del dominio de las aguas) entre los arts. 57 y 73.

Se identifican los posibles cambios a la delimitación de los inmuebles contiguos a cursos de agua, según se trate de cursos navegables o flotables, los que



pertenecen al dominio público. O de cursos no navegables o flotables que pertenecen al dominio privado.

Estos son los casos:

- Aluvión o formación aluvionaria

Se conoce por este nombre el acrecentamiento que se forma sucesiva e imperceptiblemente en las orillas de los ríos, arroyos, lagos y lagunas y comprende también el espacio que deja el agua que se retira insensiblemente de la ribera.

El aluvión pertenece a los predios ribereños en proporción a los respectivos frentes sobre la ribera anterior. (Art. 62)

Si se trata de un curso navegable y flotable o sea de un curso de dominio público, las formaciones aluvionarias pueden producir tanto fajas que dejan de pertenecer al curso, como otras que pasan a pertenecer al mismo. O sea que por este concepto se gana o se pierde terreno examinando desde el punto de vista de un propietario. Estamos hablando de los efectos de la erosión aleatoria.

Si el curso es de propiedad privada y divide dos heredades, también en este caso al variar la ubicación de los límites superiores de ribera que definen el cauce, variará la línea media y por consiguiente la divisoria entre los predios. Ante la ausencia de normativa específica, siempre se interpretó que la divisoria entre dos predios que tuvieran por límite un curso de agua, es la línea media.

- Avulsión

Se entiende por tal el arranque violento y repentino de una parte del fundo ribereño que se transporta aguas abajo o a la orilla opuesta. El dueño del



predio de donde se desprendió esa parte conserva por un año el dominio, al solo efecto de devolverla a su predio. En su defecto la hará suya el dueño del predio en donde se depositó. (Art. 63).

- Cambio de cauce

Cuando un curso o álveo quedara en seco por variar naturalmente, éste pertenecerá a los dueños de los predios ribereños y si separa predios la divisoria, correrá equidistante de ellos. (Art. 58).

Si se tratara de un curso navegable y flotable que abre naturalmente un nuevo álveo en propiedad privada, este álveo entrará en el dominio público. (Art. 59).

Dado que existe un perjuicio para el propietario que naturalmente perdería el dominio de una fracción de su heredad (se conocen casos que por este concepto se han perdido fracciones de varias hectáreas), en el artículo 60 del Código de Aguas se dispone de un procedimiento para que los propietarios ribereños puedan restituir las aguas al cauce original.

Téngase presente que no solo existe en estos casos la pérdida de una fracción sino que también los inmuebles que eran contiguos al antiguo cauce - que con el tiempo puede quedar en forma permanente en seco - perderán la posibilidad de tener aguada para la explotación de sus propiedades.

En todos los casos debe requerirse para efectuar obras de restitución al cauce original, la autorización del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y más concretamente de la Dirección Nacional de Hidrografía; antes de haber transcurrido un año del cambio del curso

En los artículos 64 y 65, se tiene en cuenta el caso de la apertura en dos brazos de un curso de agua. La parte encerrada por los dos brazos de hecho se convierte en isla. En este caso el dueño del terreno de esa isla, será el dueño de



la tierra de donde surgió esa isla. Este caso involucra tanto a los cursos navegables y flotables como los que no lo son.

Si bien puede interpretarse que lo dispuesto por los artículos 64 y 65 son casos de formación de islas, el código se refiere a la formación de islas cuando éstas se formen por otro motivo. La formación a que se refiere el art. 66 es la de islas que surgen por procesos de aluvión.

Cuando se formen en cursos de propiedad privada, las islas pertenecerán a los propietarios ribereños en proporción a sus frentes al curso de agua. Si se forman de un solo lado respecto a la línea media, solo lo serán del dueño a que pertenece esa mitad del cauce. Las islas que se formen en los ríos y arroyos navegables o flotables pertenecerán al Estado.

Cuando el álveo quedare en seco en forma permanente a consecuencia de trabajos (generalmente de canalización o drenaje), éste quedará desafectado del dominio público, o sea que pasará al dominio fiscal; por lo que puede ser enajenado.

Resulta claro, que si el curso que quedó en seco por este motivo dividía dos heredades de distinto dueño, cada uno de ellos tendrá preferencia hasta la mitad del antiguo cauce.

### **TRADICIÓN o ENTREGA**

El Código Civil lo define como la transferencia que hace una persona a otra, de la posesión de una cosa, con facultad y ánimo de transferirle el dominio de ella. Con respecto a la facultad, la entrega debe efectuarla el dueño o su representante en virtud de título hábil para transferir el dominio y que ese dueño sea capaz de enajenar.



El Código Civil incluye disposiciones sobre este modo en el Título III del Libro III entre los artículos 758 y 775.

## ESPECIES DE TRADICION

Se definen dos especies de tradición: la real y la ficta.

La tradición real es la que se verifica por la aprehensión corporal de la cosa hecha por el adquirente o por otro en su nombre. En cambio en la ficta o simbólica, se entrega algún objeto representativo de ella y que hace viable la toma de posesión de la cosa.

Si se trata de un bien inmueble, la tradición real se verifica cuando el adquirente o su representante, se transporta al bien adquirido para tomar posesión con el consentimiento del tradente. Si se trata de un edificio, la tradición se verifica cuando el tradente saca sus muebles y permite al adquirente introducir los suyos. Si es parte de un campo, como puede ser un monte de árboles que se enajena, la tradición se verifica por la separación de los árboles de la tierra hecha con el consentimiento del tradente.

Para el caso de bienes muebles, es cuando éstos se ponen en manos del adquirente o su representante.

La tradición ficta puede configurarse:

- Por la entrega de las llaves del local donde se encuentran las cosas muebles que se han de entregar;
- Por la entrega que hace el enajenante de las llaves de un edificio, después de haber sacado sus muebles;
- Por la entrega de los títulos de la cosa, una vez que haya quedado disponible el inmueble.



Otra situación que también importa tradición, es la que se conoce como “constituto posesorio” y se configura cuando:

- El adquirente declara por instrumento público que el enajenante tendrá la posesión en su nombre;
- Que un donatario conserva el usufructo del bien;
- Cuando el enajenante toma en arrendamiento el bien enajenado.

El Código Civil define la tradición por la vista - dentro de la especie de tradición ficta - a la que se hace mostrando la cosa que se quiere entregar y dando facultades para tomar posesión de ella. En este caso es necesaria la presencia de los contratantes o sus representados.

Si lo que se ha de recibir ya está en posesión del adquirente en virtud de cualquier otro título no traslativo de dominio hecho con anterioridad, el mero consentimiento de las partes importa tradición.

### **CALIDADES QUE SE REQUIEREN PARA ADQUIRIR Y EFECTOS DE LA TRADICIÓN**

Para adquirir por tradición se requiere:

- Que sea hecha por el dueño o representante;
- Que sea éste capaz de enajenar;
- Que se haga en virtud de título hábil para transferir el dominio;
- Y que exista consentimiento de las partes.

Con referencia a este último punto, es independiente de la voluntad del enajenante en el caso de ventas forzadas que se realizan por sentencia judicial a petición de un acreedor, donde el Juez asume el rol de representante legal del enajenante.



No es válida la tradición cuando se verifica error en cuanto a la identidad de lo que debe entregarse o de la persona a que se hace la entrega, o en cuanto al título.

El error en el título invalida la tradición, cuando las partes suponen títulos traslativos pero diferentes.

Cuando la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas (Art. 773).

Al respecto debe tenerse presente que toda traslación de dominio de bien inmueble debe hacerse por escritura pública ante Escribano y que ésta debe ser registrada en el Registro de la Propiedad. El adquirente recibirá luego su título de propiedad, que en realidad es la primera copia de la escritura realizada.

## **SUCESION O HERENCIA**

Es la acción de suceder al difunto y representarle en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte.

Es un modo universal de adquirir, por cuanto a diferencia de los demás modos de adquirir se puede llegar a adquirir una masa de bienes y obligaciones.

En los demás, se pueden denominar como singulares lo que se adquiere en un bien en particular. El Código Civil trata sobre este modo en el Título IV del Libro Tercero entre los artículos 776 y el 1187.

Se llama heredero al que sucede en esos derechos y obligaciones.

Una sucesión puede ser testamentaria o intestada o parte testamentaria y parte intestada.



La prescripción es el modo de adquirir o de extinguir los derechos ajenos.

En el primer caso, por la posesión continuada por el tiempo y con los requisitos que la ley señala. En el segundo, se pierde por el no uso de ella en el tiempo también señalado por la ley. A la prescripción suele llamársele también usucapión.

Al modo prescripción el Código Civil destina el Título VII del Libro III entre los artículos 1188 al 1244.

Se puede prescribir todo lo que está en el comercio de los hombres (Art. 1193), por lo que no serán prescriptibles los bienes de dominio público dada su imposibilidad de ser enajenados mientras permanezcan en ese dominio, es decir, mientras no sean desafectados. Para esto, se verá una excepción y es el caso de las servidumbres que tengan el carácter de no aparentes o de discontinuas, las que solo pueden constituirse en virtud de título.

Las condiciones de posesión que la ley señala para poder prescribir son (Art. 1196):

Continua

No interrumpida

Pacífica

Pública

No equívoca

En concepto de propietario

No debe confundirse la condición de continua con la de no interrumpida. La primera de ellas se refiere a la propia voluntad del poseedor, al haber iniciado con la misma y no haberla abandonado en forma voluntaria.



En el segundo caso - en cuanto a la no-interrupción de la posesión - cabe distinguir también dos casos:

- Una interrupción de tipo natural - cuando el poseedor se ve obligado a interrumpirla por causas de fuerza mayor, como puede ser la imposibilidad de poseer el bien a causa de grandes inundaciones, en cuyo caso el único efecto será de que en el plazo para prescribir - no se computará este período.
- Cuando se trata de una interrupción civil, existirá la reclamación judicial de un tercero que pueda estar alegando mejores derechos a poseer o de un propietario desposeído a través de un juicio de reivindicación. La sentencia que resulte si es favorable al reclamante, operará de interrupción definitiva, pero si es favorable al poseedor, implicará que no ha existido interrupción al plazo para prescribir.

Se entiende como posesión pacífica, la de aquel poseedor que no se ve molestado en forma extrajudicial en su ocupación; de lo contrario operaría un tipo de interrupción como los ya mencionados. Existen sin perjuicio, conceptos que avalan la diferencia entre una ocupación no pacífica y la ocupación que tenga carácter de violenta, amparándose en el texto del art. 1198, debido a que puede hablarse de una posesión útil después que ha cesado la violencia.

El carácter de posesión pública, indica que la misma debe ser hecha a ciencia y paciencia de todo aquel que se pueda o se quiera enterar de la tenencia que se está haciendo del bien, incluyendo a su verdadero dueño. Si esto no fuera así, el propietario no podría tener forma de enterarse de la situación operada en su propiedad en detrimento de sus derechos.



No equivoca. Para el caso de quien posee la cosa en nombre de otro, no puede prescribirla para sí; o del comunero que conserva la posesión no solo en nombre propio, como en el de los demás condóminos.

En ánimo de propietario. El poseedor debe ejercer ese derecho tal cual lo haría el verdadero dueño, disponiendo de los derechos y obligaciones que a éste le competen.

Completando corresponde realizar una muy sintética reseña de la primera salida fiscal de Uruguay, momento en el cual se van perfilando los vínculos entre el catastro y el registro de la propiedad.

Como lo expresa el Dr. Alberto Márquez en su libro “BOSQUEJO DE NUESTRA PROPIEDAD TERRITORIAL”, la primera salida fiscal por el modo de donación simple fue la efectuada en 1738 por D. Miguel Salcedo, Gobernador y Capitán General de las Provincias del Río de la Plata, en la persona de D. Francisco de Alzáibar, vasco nacido en 1695 en Vizcaya.

Consistía esa donación en aproximadamente unas 60 leguas cuadradas equivalentes a 159.382 Hás. 2960 mc. En los alrededores de los que hoy es el Departamento de Montevideo.

La traslación de dominio de tierras de los particulares fue precedida por su correspondiente mensura judicial debido a que de esta forma se disponía de la seguridad para ambas partes.

Estas mensuras así efectuadas contaron a su vez con la conformidad de la Comisión Topográfica, que constituyó un requisito previo indispensable a la presentación del plano confeccionado, ante el Juez competente para la posterior formación del título respectivo.



La mensura realizada consignaba así un deslinde y un área o sea determinaba la naturaleza de los límites del futuro inmueble y el área comprendida dentro de esos límites, ya se tratara de límites de tipo artificial o límites de tipo natural.

Con el paso del tiempo y en el transcurso de los años de esa tierra sustentada ahora por un título, fueron desprendiéndose sucesivas fracciones motivadas por divisiones que, a su vez, fueron enajenadas a otras personas o bien fueron siendo heredadas por fallecimiento de su primer titular, para luego ser fraccionadas por sus sucesores.

Este desprendimiento de sucesivas fracciones originó que del título matriz se fueran deduciendo las áreas de todas y cada una de las fracciones trasladadas de dominio. Es así como si se analiza el área original de un inmueble, se puede observar una progresiva disminución de su magnitud superficial a medida que las fracciones fueron desprendiéndose.

## **2. ¿Qué procesos y proyectos de Titulación, regularización, formalización de la propiedad, rutas jurídicas y entidades responsables existen en su país?**

En Uruguay existen Instituciones tanto a nivel nacional como de los Departamentos encargadas de la regularización de la tenencia ilegal de tierras.

Por ejemplo, El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares de la Intendencia de Montevideo:

Objetivo General

El objetivo general del Programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Montevideo, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.



Como forma de reducir en el futuro el crecimiento del problema, se busca también:

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

#### Objetivos Específicos

Dentro de sus objetivos específicos el Programa pretende:

- Dotar de infraestructura básica, servicios sociales y TÍTULOS DE PROPIEDAD a los residentes de los asentamientos irregulares, mejorando su calidad de vida y su integración al entorno urbano inmediato.
- Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales altamente focalizados y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano.
- Apoyar la actualización de los instrumentos de control del desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno.
- Estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social y asegurar la sustentabilidad de las intervenciones del Programa.

- 
- Promover la implantación de equipamientos y programas barriales- en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes- que complementen los programas sectoriales en curso, con el objeto de mejorar los niveles de integración social en los Asentamientos Irregulares y su entorno urbano.
  - Promover e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares.

El Programa depende del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo, atiende tanto inmuebles urbanos como rurales. En otras intervenciones me referiré a otros detalles del Programa.

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) que coejecuta la Intendencia de Montevideo, tanto para población asentada irregularmente en terrenos privados, estatales ó departamentales, en principio no tiene restricciones con relación a la población objetivo.

Para entender cómo se trabaja corresponde realizar una somera descripción del Programa que se realiza con préstamos del B.I.D mayoritariamente y con fondos propios.

Los proyectos constan de obras para construir redes de saneamiento, agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, vialidad; salones comunales, policlínicas, centros deportivos, plazas, con el objetivo de lograr mejorar la calidad de vida de la población y su inserción en el barrio. En los proyectos se prioriza la atención de la infancia y la juventud en acuerdo con los organismos competentes para su gestión y sostenibilidad.

En términos de calidad de vida, el acceso a los servicios con el desarrollo de propuestas socio-culturales, recreativas, de capacitación laboral, se entiende vital al momento de brindar oportunidades de ejercicio de ciudadanía.



La directora del PIAI señala: "Para nuestro programa es fundamental la integración porque podemos realizar toda una infraestructura que queda en perfectas condiciones, no obstante, si no existió la integración mediante trabajo social, el asentamiento no queda conectado con toda la zona del barrio. Es esencial que la gente se conecte y participe de todas las actividades posibles. De lo contrario la tarea no está cumplida en su totalidad".

Los barrios se visualizan globalmente y no sólo desde el punto de vista del asentamiento.

El ciclo de proyectos del PIAI comienza con la llegada de equipos técnicos multidisciplinarios al barrio, los cuales fueron elegidos por la Intendencia como coejecutora del Programa con el Gobierno Nacional. Luego, el PIAI es el supervisor de las obras que se desarrollan en los barrios y trabaja en coordinación con la Intendencia.

Mediante la aplicación de un censo a las familias residentes en el asentamiento y de un relevamiento de infraestructura y servicios el equipo multidisciplinario se realiza un diagnóstico con las necesidades del barrio.

En una etapa posterior y en coordinación con otros organismos, se comienza la planificación para construir policlínicas, clubes de niños, realojos y centros comunales, de esta manera los proyectos se elaboran de acuerdo a las necesidades de la población.

Una vez terminado el diseño del proyecto, tiene que ser aprobado, antes del llamado a licitación, por el 70% de los vecinos del barrio si no, no se puede realizar.

Con el proyecto terminado el PIAI realiza una licitación. Y a partir de esa instancia comienzan las obras de saneamiento, vialidad, tendido de alumbrado, conexiones de luz y/o de agua.





Cuando los equipos técnicos se van de los asentamientos, los vecinos quedan conectados al contador de agua o de luz, servicios por los cuales pagarán una tarifa social, a pesar de su condición socioeconómica de bajos recursos.

Cuando se construyen o se mejoran policlínicas o guarderías, el PIAI de vincula en forma inmediata con el Instituto Nacional de Niños y del Adolescente de Uruguay (INAU) o con el Ministerio de Salud Pública (MSP), quienes aportan materiales y recursos humanos.

Posteriormente se realiza plano de mensura y fraccionamiento que, una vez inscripto, permitirá escriturar los solares resultantes.

La titulación generará a los vecinos derechos y obligaciones, como el pago de luz, agua o impuestos. Pasan, de la informalidad a tener derechos y obligaciones como forma de integración y para generar ciudadanía.

La experiencia constatada demuestra que los vecinos valoran los cambios y se han quedado a vivir en sus casas y en sus barrios.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) asegura un nuevo préstamo de U\$S 300 millones para un nuevo período de diez años.

## **2.1 De acuerdo a la participación con respecto a este tema nos gustaría saber ¿Qué requisitos de Ley deben cumplir las personas para ser beneficiarias de los procesos de Titulación?**

Se tienen varias situaciones:

- En las transmisiones inmobiliarias, tenemos como figura importante interviniente al Escribano, ya que se realizan en escritura pública en el Protocolo del Escribano, quien extenderá una copia y además de ser responsable del control de toda la titulación por el período de treinta



años, tiene a su cargo el pago de los impuestos que la ley exige, y la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

- En los casos de trasmisión a título universal, sería la sucesión, se tramita judicialmente tanto por profesional Abogado o Escribano, que culmina con un certificado de resultancias de autos, que se inscribe en el Registro Inmobiliario.
- En la prescripción (la persona que ha poseído un bien y que ha cumplido con los requisitos legales exigidos), también se tramita judicialmente por un profesional Abogado, que culmina con una sentencia declarativa de la prescripción, y que es inscripta en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.
- La inscripción de todos estos actos jurídicos y otros nombrados en exposición anterior, tienen los efectos de publicidad a terceros, lo que permite una seguridad en el tráfico jurídico de los bienes.

Pero ahora me referiré a otras situaciones en las cuales se puede acceder a la tenencia de tierras y que son cometidos de algunos Organismos y refiere a bienes rurales y urbanos:

Tenemos el Instituto Nacional de Colonización creado por la Ley 11.029, modificada por la Ley 18.187, refiere a bienes rurales, que en su artículo 1º define colonización como el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella, para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural. Dicha colonización según sus fines, podrá ser de explotación económica, cuando sea el medio de vida del colono; de complemento o subsidiaria, cuando la producción provea solamente consumo a su familia; de destino: que podrá ser agrícola, agropecuaria, ganadera, agro-industrial, forestal. Según su régimen, podrá ser individual (para el colono y su familia) o cooperativo (se aplique todo el sistema que establece la ley). La tenencia de la tierra se podrá dar: en propiedad (con limitaciones); en arrendamiento con opción a compra o promesa de compra; en aparcería; en enfiteusis; disfrute



precario. Según su extensión: mínimo hasta 25 hás, pequeña hasta 120 hás apto para la labranza; mediana hasta 500 hás (agropecuaria); máxima hasta 1000 hás (ganadero o forestal). Según su densidad: aislado, escaso número de predios y nucleares: de agrupación de ciertos número de predios que por su características generales explotación y régimen de tenencia permiten formar un todo orgánico. Según su duración: permanente o temprano. Según la nacionalidad de los colonos, autóctono, alóctono y mixta y según su forma de actuar el Instituto, en forma directa, por mediación, por administración, indirecta cuando colabora con municipios. Tendrán prioridad para ser colonizada las tierras públicas y aquellas, Entes Autónomos, Servicio Descentralizados y Organismos públicos en general y que tengan la ubicación, superficie y características agrológicas y resulten económicas apropiadas por la formación de colonias.

- Otro Organismo que tiene relación es la Agencia Nacional de Vivienda, regulada por la Ley 18.125, quien tiene la finalidad de promover, y facilitar el acceso a la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de de las políticas públicas en materia de habitat urbano. Su cometido es actuar en la ejecución de las directrices del Plan quinquenal de vivienda, Planes de ordenamiento Territorial y las Directivas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Existen los asentamientos irregulares, y actualmente está el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los residentes, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Se busca reducir la pobreza urbana, promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector vivienda, favorecerte la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo. Sus objetivos específicos es brindar de infraestructura básica, servicios sociales y títulos de propiedad a los residentes, mejorando calidad de vida, estimulas procesos de organización barrial de modo de mejorar niveles de



integración social e implantar los servicios sociales de salud, educación y capacitación, para mejorar los niveles.. Se trata así de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares. Este programa que ya se ha puesto en marcha en diferentes partes del país, es financiado tanto por préstamos de Organismos Nacionales, como DINAVI, MVOTMA; INTENDENCIA MUNICIPAL; y también con préstamos del BID.

Por otro lado, para ilustrar un poco más el proceso de regularización de Asentamientos Irregulares que se lleva a cabo en la Intendencia de Montevideo, adjunto a continuación el Decreto del Legislativo Departamental No. 28.655

**LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO,**

**DECRETA**

Artículo 1.- La Intendencia Municipal de Montevideo habilitará la regularización de los asentamientos irregulares establecidos en el departamento de Montevideo, en las condiciones que se fijan en el presente Decreto, dando conocimiento a la Junta Departamental de Montevideo. Ello sin perjuicio de la adopción de medidas preventivas y de promoción de programas, acciones y normativas urbanas y de vivienda en el ámbito de su competencia, a fin de evitar la ocurrencia de nuevas situaciones irregulares. La ocupación de terrenos de propiedad ajena no dará por sí derecho alguno a la regularización o adjudicación de lotes en los mismos, aún si se hubieren realizado en ellos mejoras de importancia.

Artículo 2.- Los procesos de regularización tendrán por objeto, además de dotar de seguridad jurídica a los habitantes del asentamiento y de adecuar las viviendas y su entorno a la normativa urbanística correspondiente, procurar la mejora de la calidad de vida de las familias involucradas, así como de las que viven en su proximidad. Por ello, los programas de regularización deberán contemplar al mejoramiento de los





servicios de infraestructura física y social, propendiendo a la integración social y física de las familias habitantes del asentamiento, entre sí y con el resto de la comunidad.

Artículo 3.- Por asentamiento irregular se entiende a todo grupo de diez viviendas ó más construido sin respetar la normativa urbanística en sus distintos aspectos: amezanamientos, fraccionamientos, ocupación del suelo, alineaciones, retiros, afectaciones a otros destinos, uso del suelo, etc., y/o establecido en un terreno que no es propiedad de quienes lo habitan y que sobre él, no poseen título habilitante.

Artículo 4.- Por regularización de un asentamiento se entiende el procedimiento que se realiza sobre los aspectos dominales o físico-urbanísticos del mismo, a través de actuaciones jurídicas, administrativas, materiales o constructivas y socio-culturales, con el fin de ajustarlo a derecho y de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 5.- Los procesos de regularización podrán realizarse en relación a asentamientos ubicados tanto en terrenos de propiedad pública como privada, pero en esta alternativa solamente si el mismo pertenece a los propios habitantes de las viviendas. En caso de asentamientos ubicados en terrenos de propiedad privada de terceros, previamente deberá procederse a su compra o expropiación por el Estado, salvo que la situación se ajuste en un todo a la normativa urbana municipal aplicable, caso en el cual el propietario podrá realizar dicho procedimiento. Cuando la propiedad del suelo sea municipal, la presente norma complementará -en lo que no contradiga-la legislación específica existente.

Artículo 6.- En relación con los aspectos jurídico-dominiales, podrá otorgarse a los habitantes del asentamiento la propiedad de los lotes correspondientes, ya sea en régimen individual, horizontal o cooperativo. También se podrá otorgar el derecho de uso del suelo, cuando así esté contemplado en el proyecto previsto en el Artº 8º. Cuando se otorgue la propiedad, los fraccionamientos correspondientes deberán cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, sin perjuicio de las



tolerancias que por causas fundadas y dentro de los marcos que habilita la ley, puedan concederse. En cualquier caso, las operaciones de regularización deberán respetar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial -en especial las referidas a las estructuras y sistemas territoriales, a los instrumentos de ordenación que lo desarrollan, así como las relativas a la higiene y ambientales-.

Artículo 7.- Podrán ser objeto de regularización, al amparo de esta normativa, los asentamientos que cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la mayor parte de la población sujeto haya estado localizada de manera estable en el lugar desde una fecha anterior al 1o. de enero de 1996 o, en su caso, se demuestre mediante documentación fehaciente el haber adquirido el derecho de ocupación a quien cumpla con el requisito de antigüedad referido;
- b) Que sea posible dotar al asentamiento en el corto o mediano plazo de los servicios sociales necesarios, tales como el acceso a centros educativos, centros de salud, ofertas de trabajo y áreas de esparcimiento, debiéndose certificar esta condición mediante informe de los organismos competentes o por su inclusión expresa en el programa, con el financiamiento preciso;
- c) Que si el programa de regularización incluye relocalización de familias, ésta no supere el 50% de las familias instaladas, debiendo estar la materialización de dichos realojos prevista en la propuesta, con la aceptación de los interesados;
- d) Que el asentamiento se encuentre localizado en Suelo Urbano o en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable;
- e) Que el asentamiento no esté localizado en un terreno inundable o en un área de alta vulnerabilidad por causas naturales o antrópicas;
- f) Que la regularización no consolide situaciones ambientales inconvenientes;
- g) Que la localización del asentamiento no afecte, tampoco, un sitio de interés ecológico, histórico, testimonial, paisajístico, productivo, etc. o la realización de obras urbanísticas prioritarias, cuyo proyecto no sea pasible de modificaciones;

- 
- h) Que sea posible dotar a todos los lotes del asentamiento de los siguientes servicios físicos de infraestructura: accesibilidad peatonal y vehicular en todo tiempo, agua potable, posibilidad de conexión a saneamiento u otros sistemas de evacuación igualmente aceptables para la oficina municipal competente y energía eléctrica;
- i) Que la regularización establezca las calles vehiculares y pasajes peatonales, espacios libres, afectaciones, alineaciones y retiros a partir de la elaboración de un Proyecto Urbano de Detalle, según el instrumento de ordenación previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial;
- j) Que el asentamiento posea un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de una mayoría de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas (en cuanto a los materiales, se admitirá asimismo la regularización de asentamientos que no cumplan con esta condición si desde el punto de vista social la relocalización no es aconsejable y las demás condiciones se cumplen de manera satisfactoria);
- k) Que, si el asentamiento se encontrara localizado en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, sin Programa de Actuación Urbanística aprobado, la elaboración del Programa será de cargo del organismo promotor de la regularización, previo acuerdo de la Unidad Central de Planificación Municipal sobre la extensión territorial de la unidad a programar;
- l) Que se demuestre fehacientemente que las relocalizaciones de familias que formen parte de la propuesta de regularización cuentan con el financiamiento necesario.

La viabilidad a que hace referencia el literal h) se certificará mediante factibilidad otorgada por los organismos competentes, pudiendo referir a servicios existentes, proyectados y financiados para realizar en el corto plazo o alternativos financiados por el proyecto de regularización. En caso que el número de realojos supere el máximo establecido, podrá presentarse un programa de vivienda, o urbanización y



vivienda, el que podrá incluir subsidiariamente la regularización de alguna de sus situaciones, siempre que se cumplan el resto de las condiciones establecidas.

Los asentamientos que no se ajusten a las presentes condiciones, sólo podrán ser regularizados adecuándose a las normativas urbanísticas y de construcciones generales.

Artículo 8º.- La propuesta para encarar los procesos de regularización, comprendiendo todos los aspectos establecidos por el presente Decreto, se concretará a través de un proyecto de regularización. El proyecto de regularización deberá incluir la documentación que permita visualizar y ponderar suficientemente la totalidad de sus alcances sociales, legales, dominiales, administrativos, ambientales, físico-urbanísticos y materiales.

El proyecto de regularización deberá tener el aval de la mitad más una de las familias titulares de los lotes a regularizar, como mínimo. Esta voluntad será expresada por medio de voto, a razón de un votante por lote a regularizar.

Artículo 9º.- Podrán presentar proyectos de regularización los organismos públicos propietarios de terrenos en que existan asentamientos irregulares o los particulares en similar situación, siempre que se observe las condiciones establecidas por el Artículo 5º. En el caso que el proyecto requiera la participación de organismos públicos que no figuren como responsables del programa, deberá contarse con la aceptación expresa de los mismos.

Artículo 10º.- La gestión del trámite para la aprobación del proyecto de regularización se realizará -en lo concerniente a la Intendencia Municipal de Montevideo- a través del Departamento de Acondicionamiento Urbano, División Espacios Públicos y Edificaciones, Servicios de Tierras y Vivienda.



Artículo 11º.- A los efectos del estudio integral de los proyectos de regularización, la Intendencia Municipal constituirá una Comisión Especial Supervisora, integrada por representantes de las oficinas municipales competentes en los diversos aspectos implicados. La integración inicial deberá incluir representantes de: el Servicio de Tierras y Vivienda, la División Saneamiento, la División Planificación Territorial, el Servicio de Regulación Territorial, la División Vialidad, la División Jurídica y el Departamento de Descentralización. Esta Comisión será responsable del análisis de los proyectos formalmente recibidos, debiendo expedirse en el término de sesenta días, salvo situaciones debidamente fundamentadas. Las opiniones volcadas en el seno de la Comisión por los representantes de las distintas oficinas municipales se considerarán representativas de las mismas. El Coordinador de la Comisión será el representante del Servicio de Tierras y Vivienda.

Artículo 12º.- La Comisión Especial Supervisora podrá formular observaciones fundadas o solicitudes de aclaraciones o ampliaciones de información, referidas al proyecto. Para el levantamiento de las mismas regirán iguales condiciones que para la propuesta original, aunque en este caso la Comisión deberá expedirse en el plazo de treinta días. Si la temática territorial involucrada lo aconsejase o la Comisión lo entendiera pertinente, ésta podrá remitir los antecedentes a consideración de la Comisión Permanente del Plan de Ordenamiento Territorial.

- a) Artículo 13º.- Para la aceptación de solicitudes de tolerancia y sin perjuicio de la opinión de los órganos competentes, se tendrá especialmente en cuenta:

El número e importancia de las mismas y su relación con las formas de vida y con los relacionamientos sociales dentro del asentamiento y de éste con su entorno;

- b) La antigüedad y el grado de consolidación del asentamiento, en el caso que dicha consolidación determine la imposibilidad o la muy seria dificultad para el cumplimiento integral de las normativas;

- 
- c) Las características de la zona en relación a los aspectos concernidos por las excepciones requeridas;
  - d) La solución dominial planteada en la propuesta;
  - e) La posibilidad que procedan soluciones alternativas que no requieran excepciones;
  - f) La existencia dentro del proyecto de regularización de un programa social de las obras de infraestructura física necesarias, debidamente financiados;
  - g) El impacto positivo que pueda tener la regularización en el entorno urbano y la comunidad circundante. Sobre los extremos a que se hace referencia en este Artículo, deberá requerirse la opinión de los órganos de gobierno local con jurisdicción en el sitio de implantación del asentamiento.

Artículo 14º.- La autorización del proyecto de regularización no exime de la aprobación específica de los distintos aspectos urbanísticos y jurídicos involucrados en la regularización una vez que éstos hayan sido debidamente ejecutados.

Artículo 15º.- Si la Comisión Especial Supervisora no se expidiera en los plazos establecidos, se dará el proyecto por aceptado, procediendo de oficio el Servicio de Tierras y Vivienda a su culminación y elevación.

Artículo 16º.- Aceptado el proyecto de regularización por la Comisión Especial Supervisora, se informará al Servicio de Tierras y Vivienda, el que lo elevará -por las vías jerárquicas que correspondan- para su aprobación por el Intendente Municipal o para su remisión a consideración de la Junta Departamental, en el caso que fuera necesaria la anuencia de ésta para el otorgamiento de excepciones. La Intendencia podrá, asimismo, requerir la opinión del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en aquellos aspectos que involucren por su carácter general, aspectos de competencia de dicho Ministerio.



a) Artículo 17º.- La reglamentación establecerá la documentación a presentar para solicitar la aprobación del proyecto de regularización. Necesariamente deberá incluir:

El estudio social del asentamiento, incluyendo el padrón socio-económico de las familias que lo habitan y los antecedentes de la formación del mismo;

- b) El análisis físico-urbanístico del asentamiento y de su entorno, incluyendo el relevamiento de las construcciones (con destino de vivienda u otras funciones), lotes, calles, sendas, espacios libres, etc. que integran el mismo;
- c) El análisis ambiental del asentamiento y su influencia sobre el medio de implantación
- d) La información dominial y catastral pertinente;
- e) El proyecto físico-urbanístico de la regularización, el que incluirá el proyecto de loteo, la apertura de calles y pasajes, la creación de espacios libres, el aprovisionamiento de servicios, etc.;
- f) El proyecto ambiental para la regularización;
- g) El proyecto social de la regularización, que incluirá la propuesta para organización del barrio, cobertura de servicios sociales prevista, etc.
- h) El proyecto de régimen dominial;
- i) La solicitud de tolerancias, en su caso, con la fundamentación circunstanciada imprescindible;
- j) El proyecto físico-urbanístico, social, dominial y arquitectónico para los realojos necesarios, cuando corresponda;
- k) El diseño económico-financiero de la operación de regularización en todos los casos y de regularización-realojo en su caso. La reglamentación determinará los alcances de la documentación exigible para las diferentes clases y etapas de trámite.

Artículo 18º.- La referida documentación deberá ser presentada por los profesionales universitarios habilitados en cada caso (Arquitecto, Ingeniero Civil, Ingeniero





Agrimenso, Escribano, etc.). El proyecto social deberá ser suscrito por un Asistente Social o Sociólogo. En todos los casos los estudios y proyectos deberán acompañarse por memorias descriptivas fundamentando lo propuesto. En los casos que correspondiere, la documentación deberá estar en un todo de acuerdo con lo solicitado para los Proyectos Urbanos de Detalle por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Artículo 19º.- Aprobado el proyecto de regularización, el proponente tendrá un plazo de un año para llevar a cabo las propuestas materiales de carácter físico-urbanístico y ambiental, así como las relocalizaciones necesarias. Este plazo podrá ser mayor si las dificultades del emprendimiento lo justificasen a juicio de la Intendencia Municipal, ésta podrá asimismo prorrogar, por igual tipo de razones, el plazo para complementar las obras y todo otro tipo de acciones previstas. El no cumplimiento de los plazos establecidos hará caducar la aprobación otorgada.

Artículo 20º.- La Intendencia Municipal de Montevideo reglamentará el presente Decreto.

Artículo 21º.- Comuníquese.

SALA DE SESIONES DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO, A VEINTICUATRO DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

**4. Mencionar desde cuando se establecieron los procesos de Titulación en sus países o regiones, y si existen estadísticas presentar un estimado de predios titulados a partir de dicha fecha hasta el año 2010.**

Con relación a la consulta, adjunto a continuación las regularizaciones llevadas a cabo por la Intendencia de Montevideo en el año 2010. Cabe señalar que otras regularizaciones la realiza el Gobierno Central a nivel nacional.

Previo, corresponde incluir la siguiente definición de asentamiento de uso en Uruguay, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas:





Asentamiento: se define como el agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicado en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística.

A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.

Las políticas de regularización suele ser de tres tipos:

#### 1) REALOJOS

Programa a través del cual se realojan familias instaladas en condiciones inapropiadas en predios municipales. Se incluye la realización de infraestructura y construcción de viviendas, estas últimas bajo un sistema mixto (por empresa constructora y de autoconstrucción). Un equipo de Asistencia Técnica realiza la dirección de obra y el apoyo social en todo el proceso de realojo.

Se realizan obras de infraestructura física (red vial, red saneamiento, agua potable, red de drenajes, pluviales, red de energía eléctrica y alumbrado público, clubes de niños, centros juveniles, por lo menos dos CAIF, ampliación de policlínicas, centro de atención familiar y las viviendas. - Los CAIF son Centros de Atención a la Infancia y la Familia. Se crean en 1988, bajo la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) -.

Se regulariza la propiedad a través de la aprobación de planos de fraccionamiento por parte del Legislativo Departamental, que permite luego otorgar título de propiedad a las personas realojadas.



Se establece un precio de venta en 120 cuotas mensuales. Si bien el precio de venta lo determina el Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo, éste es un valor social y no obedece a los valores de mercado.

En el año 2010 se han culminado realojos para 1027 familias.

## 2) PLAN LOTE

El programa busca facilitar el acceso a lotes con servicios en áreas consolidadas de la ciudad. Consiste en el otorgamiento de préstamos para la compra de lotes y materiales para la autoconstrucción de viviendas. Creado a partir de un convenio entre la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Con este sistema en 2010 han adquirido su propiedad 589 familias.

## 3) REGULARIZACIÓN IN – SITU

Consiste en legalizar asentamientos irregulares ubicados en terrenos de la Intendencia de Montevideo.

Si son originalmente espacios públicos, se desafectan del uso a través del Legislativo Departamental y se empadronan (identificador catastral).

Un equipo de agrimensores realiza un proyecto de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras. Como en la mayoría de los casos no cumplen con los estándares normativos de frente mínimo y área mínima, esos proyectos son aprobados por la vía de la excepción por el Legislativo Departamental.



Al igual que para los reajeros, se establece un precio de venta en 120 cuotas mensuales. Si bien el precio de venta lo determina el Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo, éste es un valor social y no obedece a los valores de mercado.

En el año 2010 se han culminado regularizaciones in-situ para 2328 familias.

El costo de las tres modalidades ha superado los U\$S 10 millones.

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, tal como está descrito, en la Intendencia de Montevideo se inició en 2005 y se estima una cifra similar a la de 2010 de regularizaciones de lote por año.

## LA ERRADICACIÓN DE LA VIVIENDA INSALUBRE RURAL A NIVEL NACIONAL:

### MOVIMIENTO PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIVIENDA INSALUBRE RURAL (MEVIR)

#### ¿QUÉ ES MEVIR?

Es una persona pública no estatal que ha instrumentado un sistema de acceso a la vivienda adecuado al medio rural uruguayo y que en los últimos tiempos ha venido transformándose en un agente promotor del desarrollo local.

Fue creada por ley en 1967 con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Con los años MEVIR amplió su objetivo original, pasando a trabajar en forma integral tanto a asalariados rurales como a pequeños productores familiares de bajos recursos , facilitando no sólo la construcción o refacción de viviendas sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), capacitación y asistencia técnica.

En este marco, la misión de MEVIR es contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial).



MEVIR ha consolidado su actuación en base a un concepto integral de hábitat según el cual la vivienda es un elemento dentro de un sistema complejo donde interactúan equilibradamente varios factores: el territorio, la producción de bienes y servicios, el ser humano en comunidad, los servicios comunitarios y las infraestructuras físicas.

El funcionamiento de MEVIR es posible gracias al compromiso conjunto de participantes, institución y sociedad. La sociedad, a través del Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; impuestos a las transacciones rurales; partidas del presupuesto nacional; donaciones y legados, hace su aporte para que el sistema de trabajo de MEVIR se materialice. Los participantes hacen su aporte en horas de trabajo en las obras y a través del pago de las cuotas mensuales que se establecen en función del costo total de la obra (al que se deduce el subsidio establecido para cada núcleo familiar adjudicado en función de un criterio social). El subsidio es el aporte en dinero realizado por la sociedad en su conjunto en beneficio de las familias rurales de bajos ingresos y no debe ser devuelto por el participante.

#### ¿QUÉ HACE MEVIR?

- Programas de viviendas nucleadas

Para y con las familias de escasos recursos que no tienen terreno ni vivienda propia. La intervención incluye también calles y cunetas, sistemas de agua potable y saneamiento, red de energía eléctrica, plazas, arbolado, salones comunales.

La modalidad de construcción es de ayuda mutua.

- Viviendas urbanas en terreno propio

Para y con las familias de escasos recursos que tienen vivienda insalubre en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo.





Este tipo de intervención se realiza únicamente en conjunto con un plan de viviendas nucleadas e incluye las mismas prestaciones. La modalidad de construcción es de ayuda mutua.

- Programas de unidades productivas

Para y con las familias de escasos recursos que viven principalmente de la producción de su predio, necesitan vivienda y/o construcciones para la producción y tienen predio propio.

La intervención puede involucrar vivienda nueva o refacción de la existente, construcciones productivas (galpones, salas de ordeño, etc.), caminería, energía eléctrica, sistemas de saneamiento y/o agua potable.

La modalidad de edificación es de autoconstrucción asistida.

- Viviendas dispersas

Para y con las familias de asalariados radicados en el medio rural, de escasos recursos, con dificultades de vivienda, electricidad o agua que tienen predio propio y lo explotan para consumo familiar.

La intervención puede involucrar vivienda nueva o refacción de la existente, caminería, energía eléctrica, sistemas de saneamiento y/o agua potable.

La modalidad de edificación es de autoconstrucción.

- Programa en y desde el territorio

Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales pobres del norte uruguayo a través de un enfoque integral. Su antecedente es PRODENOR (Proyecto de



Desarrollo Social de las Zonas Rurales más pobres del Norte de Uruguay), cofinanciado por la Comisión Europea y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y ejecutado por MEVIR

- Programa Fortaleciendo Vínculos

En 2007 MEVIR creó el Programa Sosteniendo Vínculos con el objetivo principal de mejorar el relacionamiento de la institución con las más de 22.000 familias participantes.

Funciona en base a tres proyectos:

- 1) Gestión y recuperación de cartera (trabajo de reducción y prevención de la morosidad, entre otros).
- 2) Atención de reclamos y otras demandas (reparaciones, por ejemplo).
- 3) Disminución de irregularidades en el uso de las viviendas (alquileres o ventas sin autorización, abandono).

- Programa Investigación y Desarrollo

Funciona en base a dos proyectos:

- 1) Investigación territorial de la demanda, con el objetivo de identificar las demandas de la población rural en un sentido amplio, no sólo en términos habitacionales.
- 2) Servicio de Economía, con el objetivo de mejorar la información institucional que permita racionalizar la inversión y optimizar la gestión económico financiera.

## MARCO OPERATIVO

El impacto de las intervenciones de MEVIR depende de algunos factores básicos:

- El trabajo efectivo de los participantes en su obra mediante ayuda mutua o auto construcción.

- 
- El trabajo técnico interdisciplinario.
  - La financiación del Estado a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización administrado por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el aporte por vía de impuestos.
  - El repago de cuotas de los participantes.
  - La colaboración de las Intendencias Municipales.
  - El manejo privado de fondos públicos.

La ayuda mutua y autoconstrucción funcionan con el aporte de mano de obra en trabajo personal y/o familiar obligatorio. Este aporte se considera un requisito indispensable para participar en los programas y es realizado sin retribución alguna.

La ayuda mutua y el esfuerzo propio, además de aprovechar un saber popular y recurso existente en la población (la capacidad de autoconstrucción) favorecen un mayor involucramiento y apropiación del hábitat construido y una mayor organización y participación ciudadana en la solución de un problema y el ejercicio de un derecho.

Cada familia aporta en promedio 1.800 horas en programas nucleados y 1.000 horas en unidades productivas.

### **Costos**

Los costos finales de los programas son muy reducidos en relación a otras soluciones habitacionales y esto se debe a la utilización del sistema de construcción por ayuda mutua y autoconstrucción, los mecanismos de compra en grandes cantidades, las exoneraciones impositivas y otros aportes de organizaciones y actores locales.

LEY DE CREACIÓN DE MEVIR

Ley Nº 13.640

SECCION XI

FONDO PARA LA ERRADICACION DE LA VIVIENDA RURAL INSALUBRE

Artículo 473.



Créase el Fondo para Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, administrado por una Comisión Honoraria que será persona pública, tendrá su domicilio en la ciudad de Montevideo y se integrará con once miembros que designará el Poder Ejecutivo entre personas de notoria versación en problemas sociales. Los mismos podrán ser reelectos en sus funciones que durarán cuatro años y se prorrogarán automáticamente hasta tanto se realice su sustitución. La representación de la Comisión la ejercerán el Presidente y el Secretario. Hasta el 17 de mayo de 1971 la Comisión estará integrada por las personas designadas por el Poder Ejecutivo en el decreto N° 310 de mayo 17 de 1967.

Artículo 474.

La "Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre" tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población. En estas últimas, podrá actuar en acuerdo con INVE. Promoverá, asimismo, el efectivo cumplimiento por los patronos rurales, de las obligaciones establecidas en la ley N° 10.809, de 16 de octubre de 1946, en materia de vivienda del trabajador rural prestando a ese fin su asesoramiento y suministrando planes y métodos de construcción.

Compete a la Comisión: dirigir, administrar y ejecutar los programas que ella estructura para la erradicación y sustitución de viviendas insalubres formulando anualmente un plan de obras e inversiones que, elevado a la consideración del Poder Ejecutivo, se tendrá por aprobado si éste no se pronunciase dentro del término de 90 días; establecer las prioridades, formas y condiciones para el arriendo o venta de las viviendas que se construyan; solicitar al Poder Ejecutivo las expropiaciones necesarias, que al efecto se declaran de utilidad pública de los inmuebles cuya propiedad se transferirá a la Comisión previo reintegro de las sumas invertidas por el Tesoro Nacional; adquirir o enajenar toda clase de bienes; celebrar cualquier clase de convenios; obtener asesoramientos y colaboración de oficinas y Organismos públicos



de cualquier naturaleza que deberán prestarla en funcionarios, materiales y equipos sin cargo para la Comisión; determinar la oportunidad y duración de las licencias extraordinarias pagas, que se declaran obligatorias hasta por 30 días anuales, en beneficio de los trabajadores ocupados en la construcción de sus propias viviendas bajo el régimen de esta ley; remitir anualmente al Poder Ejecutivo la memoria de la situación del Fondo, estados, balances y demás detalles de gastos, que no podrán exceder, en lo concerniente a la administración del 2 % de las recaudaciones del período; dictar su reglamento orgánico y en general, celebrar todos los actos de administración y disposición de su patrimonio conducentes al cumplimiento de sus fines específicos.

Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 11, 67, 88 y 89 de la ley N° 12.997, de 28 de noviembre de 1961.

Artículo 475.

El Fondo se integrará con los siguientes recursos:

- a) Donaciones, herencias y legados
- b) Intereses de los fondos acumulados
- c) Un impuesto que gravará las siguientes transacciones:

Compraventa y permuta de bienes inmuebles, y compraventa de bienes muebles en remate público. La tasa será del 2 % (dos por mil) sobre el valor imponible a los efectos del pago del impuesto a las transmisiones inmobiliarias en el primer caso y a cargo, por mitades, de ambas partes contratantes, sobre los correspondientes precios de venta en el segundo.

Serán agentes de retención que, en caso de incumplimiento de sus obligaciones responderán solidariamente por las cantidades que debieron retener, sin perjuicio de las sanciones aplicables, los escribanos autorizantes, o los martilleros, comisionistas e intermediarios de cualquier naturaleza, según los casos.



La presentación del comprobante de pago del impuesto será requisito indispensable en toda gestión administrativa o judicial relativa a dichos bienes y en la inscripción de las primeras copias de las escrituras respectivas en los Registros de Traslaciones de Dominio;

- d) El 10 % (diez por ciento) del valor comercial o de enajenación en remate de, las adjudicaciones por infracciones aduaneras que corresponden a los denunciadores o aprehensores, sin perjuicio de cumplirse también lo dispuesto en el artículo 299 de la ley N° 13.318, de 28 de diciembre de 1964. El Poder Ejecutivo podrá donar a la Comisión Honoraria los inmuebles del Estado que ésta necesite para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 476.

La Comisión estará exonerada de toda clase de tributos de carácter nacional, recargos, depósitos y demás gravámenes sobre la importación de materiales y maquinarias y de tarifas postales comprendiendo éstas, la correspondencia franca y recomendada, las tarifas y proventos portuarios.

Los propietarios o arrendatarios de las viviendas construidas bajo éste régimen, estarán exonerados de todos los tributos nacionales que graven los contratos de arrendamiento y compraventa y los inmuebles adquiridos lo estarán del pago de impuestos nacionales durante diez años.

Artículo 477.

Durante el plazo de diez años a partir de la adjudicación de la vivienda en propiedad, ésta no podrá ser enajenada o gravada ni destinada a otro fin que el de habitación propia salvo autorización expresa, siendo nulo todo acto celebrado en contravención de lo dispuesto.



Los bienes del patrimonio administrado por la comisión, serán inembargables. También lo serán por el término de diez años, las viviendas construidas y adjudicadas por aquélla.

Desde que comenzó el proyecto hasta la fecha, hay entregadas 21.143 viviendas, más otras 1500 familias que han sido beneficiadas no ya con construcciones habitacionales sino con mejoras prediales: el alumbramiento de un pozo de agua, la conexión a la línea eléctrica o la solución del problema energético en un predio.

Complementariamente, en la década de 1990, se amplió el trabajo no ya para los trabajadores rurales sino para los pequeños productores, asistiéndolos en sus predios y no sólo con la vivienda sino con instalaciones necesarias a la producción. Por ejemplo, si el productor es lechero, se realiza la construcción del tambo, o un galpón para el acopio de insumos o producción. También se han construido galpones para pollos cuando hablamos de productores avícolas. Son diversos programas que tienen que ver estrictamente, con las condiciones de producción del predio y de la familia.

## **6. ¿En qué aspectos la Titulación de la Tierra facilita el Desarrollo Económico en su territorio?**

En relación de la sexta pregunta, el hecho de regularizar la titulación, facilita el tráfico inmobiliario. El titular del derecho de propiedad, garantiza el derecho que trasmite, y le da la posibilidad de ingresar el inmueble al mercado inmobiliario y obtener un justo precio por la transmisión. Los actos y contratos que se celebren en relación a inmuebles están gravados por impuestos departamentales y nacionales, lo que significa un ingreso para el Estado, ingresos que posteriormente serán volcados a los diferentes emprendimientos económicos del país. También se ven beneficiados otros agentes, como los corredores inmobiliarios, los bancos otorgando préstamos hipotecarios, banco de previsión social, al declarar la realización de construcciones. Entra en funcionamiento una cadena de negocios que tanto a nivel privado como estatal favorecen la economía del país, su desarrollo y la inversión no solo de parte de diferentes actos de nuestro país sino de inversionistas extranjeros.