

PROYECTO DE LEY

Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública

CAPÍTULO I

Principios del acceso a la Vivienda

Artículo 1º.- Toda persona y toda familia tienen derecho a la vivienda adecuada. Es deber del Estado generar las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.

A los efectos de la presente ley, se entenderá por familia al conjunto de personas que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco.

Artículo 2º.- Declárese de interés nacional, el establecimiento de políticas públicas de vivienda, el financiamiento con un presupuesto justo y los subsidios a los planes y proyectos de acceso a la vivienda por ayuda mutua con autoconstrucción; el desarrollo de los mismo con celeridad y el fomento de la creación de cooperativas de vivienda.

Declárese de interés nacional la implementación del Plan Nacional de Vivienda Popular, sin perjuicio de otros planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país.

Artículo 3º.- Será cometido de la Agencia Nacional de Vivienda ejecutar la construcción de viviendas como servicio social y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades y para alcanzar los objetivos señalados en esta ley.

Artículo 4º.- El Estado y todos los organismos de derecho público que financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a la construcción de viviendas, ajustarán su acción a los principios y declaraciones establecidos en los artículos precedentes.

CAPÍTULO II

Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública

SECCIÓN I

Financiamiento

Artículo 5º.- El Poder Ejecutivo asignará el presupuesto necesario para la ejecución y prosecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 6º.- Créase el Fondo Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública, como patrimonio de afectación que se nutrirá con el aporte anual de Rentas Generales y lo generado por el pago de la cuota de los adjudicatarios, para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Dicho fondo será administrado por la Agencia Nacional de Vivienda y será destinado únicamente para los fines del Plan Nacional de Vivienda Popular establecidos en esta ley.

SECCIÓN II

Construcción

Artículo 7°.- Las viviendas se construirán por la Agencia Nacional de Vivienda quien podrá licitar la construcción por empresas, que deberán emplear mano de obra y materiales preferentemente nacionales y dentro de las mismas preferentemente locales. Será de aplicación la Ley N°18.516, de 26 de junio de 2009.

Asimismo tendrán prioridad en las licitaciones las cooperativas de trabajo conformadas por obreros de la construcción.

Artículo 8°.- La Agencia Nacional de Vivienda será la responsable de instrumentar los llamados y asignaciones de licitación de las empresas para la construcción.

Artículo 9°.- El Estado suministrará los materiales básicos al menor costo posible y se encargará de realizar las importaciones de los materiales necesarios fijando el precio en el mercado nacional.

Será responsabilidad del Estado, la facilitación que por cualquier medio contribuya a disminuir los costos de adquisición, transporte y depósito de materiales, así como de costos de todo tipo de tramitación en ocasión del desarrollo del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 10.- La Agencia Nacional de Vivienda junto a los organismos correspondientes realizará el seguimiento y control de las obras.

De no cumplir con las exigencias y requisitos establecidos en la ley, la Agencia Nacional de Vivienda podrá revocar el acuerdo establecido. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales si correspondieran.

Artículo 11.- Declárense de utilidad pública de acuerdo con los artículos 32, 231, 232 y 275 de la Constitución de la República las expropiaciones de inmuebles para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 12.- Se construirá en tierras improductivas e inutilizadas de cualquier organismo público que sean aptas para el desarrollo del Plan.

Artículo 13.- La expropiación de tierras privadas se hará en el siguiente orden de preferencia, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos territoriales departamentales:

- A) Tierras improductivas e inutilizadas, propiedad del Estado.
- B) Tierras improductivas e inutilizadas de personas jurídicas privadas.
- C) Tierras improductivas e inutilizadas de personas físicas extranjeras.
- D) Tierras improductivas e inutilizadas de personas físicas nacionales.

Artículo 14.- El Estado realizará todas las obras de agua, saneamiento y servicios públicos necesarios para asegurar el desarrollo pleno de la vida. Asimismo garantizará de ser necesario, otros servicios como el acceso al transporte, a centros educativos y de salud.

SECCIÓN III

Tipo de vivienda

Artículo 15.- Todas las viviendas que se construyan bajo el Plan Nacional de Vivienda Popular cumplirán con el mínimo habitacional.

Artículo 16.- Defínase como mínimo habitacional el que resulta de cumplir con las siguientes condiciones:

A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 50 m² (cincuenta metros cuadrados). Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 15 m² (quince metros cuadrados). En todos los casos se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 15 de esta ley.

B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor, estar diario, más el o los dormitorios establecidos según el metraje en el literal A del presente artículo.

C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad, la aislación acústica y térmica adecuada, que fijará la reglamentación establecida en la Normativa Municipal de cada departamento.

D) Los muros exteriores deberán tener un espesor mínimo de 20 cm (veinte centímetros) y la adecuada impermeabilización para evitar la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica establecida en la Normativa Municipal, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras, lisas y susceptibles de mantenimiento higiénico. En baños y cocinas se deberá colocar revestimientos cerámicos o pinturas adecuadas que cumplan e mismo fin.

E) Los pisos deberán ser suficientemente duros y lisos para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.

F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán aberturas con vidrios transparentes o traslúcidos, de tamaño y forma necesaria según los porcentajes de iluminación y ventilación establecidos para cada habitación, en la Normativa Municipal de cada departamento, lo cual asegura los mínimos para mantener una iluminación y ventilación natural suficiente.

G) Será de carácter obligatorio que dormitorios, salas de estar, living y comedores posean condiciones de ventilación e iluminación natural, las demás habitaciones como baños y cocina podrán ser ventiladas mediante sistemas artificiales que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.

H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio, una ducha y un inodoro con descarga de agua instalada. La cocina deberá tener como mínimo una pileta con grifo de agua fría. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a dicha red pública. De no existir red, se permitirá la instalación de pozos de extracción de agua que deberán cumplir mediante pruebas establecidas en la Normativa Municipal, las condiciones de potabilidad.

I) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de colector por el frente del predio, será obligatorio conectar a dicho colector la instalación de la vivienda. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas, siempre en el marco de las Normativas Municipales. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.

J) Toda vivienda contará con una instalación de iluminación eléctrica, que podrá estar conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente. De no existir, se deberá solicitar la instalación de una subestación de suministro de energía eléctrica que abastezca a ese sector de la ciudad.

K) La Normativa determinará las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales.

L) Las especificaciones del presente artículo son mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial.

Artículo 17.- Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

A) Se asignará un dormitorio por cada unión sexual;

B) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad;

C) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para las uniones jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia.

Artículo 18.- En los casos de construcción de conjuntos de viviendas, deberán construirse locales de uso múltiples.

La reglamentación establecerá las dimensiones de dichos locales a fin de satisfacer las distintas necesidades existentes, tomando como ejemplo los salones comunales de MEVIR.

La construcción de los locales de uso múltiple será costeadá únicamente por la Agencia Nacional de Vivienda.

CAPÍTULO III

Beneficiarios

Artículo 19.- Serán beneficiarios del plan, las personas o núcleos familiares cuyos ingresos nominales sean iguales o menores a veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones.

No se fijará límite de edad alguno para acceder al plan.

No se tendrán en cuenta los antecedentes crediticios y financieros, incluso los contenidos en bases de datos, de los integrantes del núcleo familiar. Tampoco se exigirá

ahorro previo alguno.

Artículo 20.- No se computarán como ingresos las prestaciones de seguridad social, ni las prestaciones de asistencia social del Ministerio de Desarrollo Social ni otras similares a cargo del Estado. Tampoco se computarán las sumas que se perciban por concepto de obligaciones alimentarias.

Exceptúense de la presente disposición a las jubilaciones, las cuales se computarán como ingresos, así como prestaciones de seguridad social mayores a cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones.

Artículo 21.- Será condición excluyente para ser beneficiario del plan, no ser propietario de otro bien inmueble con destino a vivienda.

Artículo 22.- Se priorizarán los núcleos familiares que posean alguna de estas características:

- A) Jefatura de hogar monoparental
- B) Integrantes discapacitados a cargo.
- C) Niños, niñas y/o adolescentes a cargo.
- D) Contar con personas mayores de sesenta años de edad.
- E) Contar con personas afectadas por enfermedades raras.
- F) Contar con personas afectadas por enfermedades crónicas o con personas pacientes oncológicas.

Artículo 23.- Los beneficiarios deberán pagar desde el momento de la ocupación, el equivalente al 10% (diez por ciento) de los ingresos mensuales del núcleo familiar hasta amortizar el valor de la misma, o por un plazo máximo de 25 (veinticinco) años si no se llegara a amortizar.

En caso de que los adjudicatarios, a lo largo de los años, superen el tope establecido en el artículo 19, pasarán a pagar una cuota equivalente al 15% (quince por ciento) del ingreso familiar.

CAPÍTULO IV

Adquisición y disposición de la vivienda

Artículo 24.- Los adjudicatarios de la vivienda tendrán derecho a la propiedad y la posesión en las condiciones que establecen los artículos siguientes.

Artículo 25.- La Agencia Nacional de Vivienda deberá escriturar en favor del adjudicatario al terminar la amortización o cumplir con el pago durante 25 (veinticinco) años.

Los beneficiarios serán considerados como promitentes compradores desde el momento de la inserción en el plan. Dicha condición podrá transmitirse por modo sucesión.

Sólo estará permitida la venta con autorización previa de la Agencia Nacional de Vivienda, en los casos de beneficiarios que hayan ocupado la vivienda y pagado las cuotas durante por lo menos diez años.

Los nuevos beneficiarios deberán reunir las condiciones establecidas en los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la presente ley.

Artículo 26.- Cuando los ingresos del núcleo familiar disminuyeran al valor de un salario mínimo nacional, podrá pedirse el reajuste de la cuota ante la Agencia Nacional de Vivienda, la cual resolverá atendiendo al caso, pudiendo llegar a la suspensión provisoria del pago de las cuotas o incluso al subsidio de las mismas en casos extremos.

Bajo ningún concepto se afectarán los derechos de los ocupantes.

Artículo 27.- Sólo estará permitida la venta de la vivienda con autorización previa de la Agencia Nacional de Vivienda, quien tendrá prioridad para la compra. Si ésta declinara, la Agencia deberá ofrecerla a otro organismo público y en caso de falta de compradores podrá ofrecerse sólo a terceras personas físicas que no fueran beneficiarias del plan, pero que reúnan los requisitos establecidos en la presente ley.

El silencio de la Agencia Nacional de Vivienda así como de los organismos públicos dentro del plazo de cuarenta y cinco días se tendrá por no aceptación de la oferta.

Artículo 28.- La inobservancia a lo establecido en los artículos precedentes será sancionada con la pérdida de la calidad de beneficiario.

En el caso de incumplimiento del pago de la cuota, la Agencia Nacional de Vivienda deberá convocar a audiencia a los beneficiarios a fin de ofrecer facilidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 y el inciso precedente. En caso de no pago por cuatro meses sin justificación alguna, se procederá a recuperar la vivienda por parte de la Agencia Nacional de Vivienda.

Artículo 29.- Los inmuebles construidos en el Plan Nacional de Vivienda Popular son inembargables.

Artículo 30.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de 60 (sesenta) días.

Exposición de motivos

Artículo 45° de la Constitución de la República Oriental del Uruguay: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

La sociedad uruguaya viene sufriendo un conjunto de transformaciones materiales producto de su modelo económico y de la etapa de desarrollo en que se encuentra.

Actualmente la mayoría de la población del país se encuentra en condiciones materiales desfavorables para garantizar por sus propios medios las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida plena en toda su dimensión. En materia salarial, según cifras del Instituto Cuesta Duarte, en la actualidad existen 120.000 trabajadores que ganan menos del salario mínimo nacional, el 40% de los trabajadores uruguayos gana menos de \$15.000 líquidos y el 60% de los trabajadores gana menos de \$ 20.000 líquidos. A lo que se le debe sumar la altísima tasa de desempleo, entre los jóvenes uruguayos la tasa de desempleo ronda el 20% mientras la del total de la población se sitúa en 8.1%. El INE informa que existen unos 139 mil hogares con jefatura joven, un 40% de los jóvenes alquila y solo el 32% de los jóvenes son propietarios.

Esta condición, es decir los salarios reducidos, es la que imposibilita a la inmensa mayoría de los trabajadores a acceder a una vivienda propia y digna.

Desde distintos organismos del Estado se han impulsado algunos proyectos que pretenden resolver el problema de la vivienda.

La principal institución es el MVOTMA, en el balance del año 2013 realizado por dicho ministerio plantea la concreción de 13.813 “soluciones habitacionales”, entre las cuales se contabilizan garantías de alquiler, reestructuración de deudas, créditos para refacción de hogares. De las 13.813 “soluciones habitacionales” el 60% corresponden a los programas del MVOTMA y el 40% restante al BHU, institución que producto de sus requisitos deja de ser una opción de acceso a la vivienda para la inmensa mayoría de los trabajadores con recursos económicos bajos, de las personas que se presentan en búsqueda de los planes de vivienda, solo el 25% cumplen con los requisitos y solo 30 de cada 100 personas acceden al préstamo. Apenas el 11% de los jóvenes entre 18 y 29 años –unos 61.800- cumplen con los requisitos para solicitar un crédito hipotecario.

En cuanto a viviendas construidas la cifra se reduce a tan solo 2500 aproximadamente entre lo producido por la DINAVI y el Plan de Mejoramiento de Barrios. A estas debe sumársele las 210 viviendas construidas por inversores privados, los cuales gozan del beneficio de estar exentos del pago de impuestos, beneficio que no se reflejan en el precio final de la vivienda. La Agencia Nacional de Vivienda divulgó que el precio medio de viviendas se incrementó un 8% en 2014 y que el metro cuadrado se ubicó en US\$ 1962, claramente estos valores excluyen a la mayoría de los trabajadores de este país.

Otra propuesta voluntarista del gobierno para resolver el problema de la vivienda es el “Plan Juntos” creado en el 2010. Dicho plan se sustenta con el aporte estatal de 10 millones de dólares anuales y con la “solidaridad voluntaria de personas y empresas”. Los logros de dicho plan es de tan solo 1.500 “soluciones habitacionales”.

El déficit habitacional se encuentra en torno a las 80.000 viviendas, para contener dicho

déficit es necesario construir, según el MVOTMA, unas 14.000 viviendas anuales. Si analizamos lo realizado por el gobierno en materia de vivienda vemos que estas cifras confirman que se está muy lejos de contener y más lejos aún de solucionar la carencia de viviendas, dejan ver que el MVOTMA no tiene una solución real al gran problema de la vivienda que sufre la mayoría de la población con salarios reducidos tal como lo reconoció públicamente la Ministra De León y el expresidente de la Agencia Nacional de Vivienda Beltrame.

La falta de una política de vivienda que regule el mercado en todos sus aspectos ha permitido la especulación, convirtiendo así la vivienda en una mercancía. Prueba de ello es la existencia de 253.176 viviendas desocupadas según el último censo, es decir que el 19% de las viviendas del país se encuentran en esta situación. El valor de los terrenos donde se construye se ha incrementado entre un 100% y 200%. Los precios de los alquileres siguen subiendo 3% o 4% por encima de la inflación.

Partiendo de esta realidad y teniendo en cuenta lo establecido en la Constitución y en los acuerdos internacionales suscritos: Declaración Universal de DDHH (art.25) y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11), se hace imperioso el incremento del presupuesto a las políticas de vivienda al 2% del PBI y realizar un plan de construcción masivo de viviendas populares de calidad, donde sea el Estado quien garantice su ejecución y controle la construcción de miles de viviendas. De esta manera cumplirá con el derecho humano al acceso a la vivienda.

Dicho plan denominado "Plan Nacional de Vivienda Popular" será el principal medio de acceso a la vivienda para los miles de trabajadores que no cuentan con posibilidades de ahorro pero si de pago de una módica cuota. A tales fines debe destinarse el 1% del PBI.

Utilizando todos los recursos con los que cuenta el Estado y facilitando la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Popular se podrán construir miles de viviendas por año que no solo resolverán la penosa situación en que viven los trabajadores más humildes, sino que también se generaran fuentes de trabajo permanente y segura para los miles de trabajadores de la construcción que hoy se encuentran desempleados. En los últimos meses se cortaron más de 15 mil puestos de trabajo directos en la construcción y otro tanto de indirectos, se estima que en los próximos meses otros 5.000 correrán la misma suerte según la Cámara de la Construcción.

Se construirán viviendas y se le brindará todos los servicios necesarios en las tierras que sean aptas y se encuentren en desuso o improductivas ya sean del Estado o de privados. Entre los distintos entes del Estado existen 465 hectáreas libres en su poder, de ellas 97 serían factibles para destinarlas a la construcción de viviendas. También se sabe que el 63% de los asentamientos se encuentran en tierras públicas. Según la cátedra de Sociología Urbana de la Facultad de Arquitectura se identifica la existencia de 133 hectáreas de suelo vacante solamente en 26 barrios de Montevideo.

Las viviendas serán construidas por empresas, con materiales y mano de obra nacional, priorizando las cooperativas obreras. La calidad de las viviendas será la justa y necesaria para cualquier familia trabajadora. El pago de la vivienda será por medio de cuotas mensuales equivalente al 10% del ingreso del núcleo familiar hasta cubrir su costo o durante 25 años.

El acceso a una vivienda digna es fundamental para el desarrollo de la vida en todos sus sentidos, de la mano de la vivienda viene la dignidad, la salud, la educación.

Estructura de la ley

Este proyecto se divide en cuatro capítulos: el primero declara el derecho de las personas y las familias a la vivienda adecuada, entendiéndose como tal a aquella idónea para cubrir las necesidades básicas habitacionales de las personas. Asimismo establece el deber del Estado de asegurar el acceso a tal derecho con los mecanismos más convenientes respecto de la persona humana.

En ese capítulo proponemos se declare de interés nacional la fijación de políticas de vivienda adecuadas y el Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública, el cual insumiría el 1% del Producto Bruto Interno dentro de la aspiración a que se emplee el 2% para políticas de vivienda en general. Además en este plan que proyectamos, se le asigna el cometido de dirección del mismo a la Agencia Nacional de Vivienda.

En el segundo capítulo se desarrollan los aspectos objetivos del Plan. Este plan se hará por construcción pública a cargo de la Agencia Nacional de Vivienda, pudiendo llamarse a licitación para la construcción de viviendas. Tendrán prioridad las empresas nacionales y locales. El financiamiento provendrá de Rentas Generales y del pago de la cuota por parte de los beneficiarios. También se establece el mínimo habitacional y el detalle de las características de las viviendas

En el tercero, se detallan quiénes serán los beneficiarios, este plan se dirige a todas las personas que perciban menos de veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones, fijándose prioridad a los núcleos familiares que posean alguna de las siguientes características: jefatura de hogar monoparental; integrantes discapacitados a cargo, contar con niños, niñas y/o adolescentes a cargo, contar con personas mayores de sesenta años de edad, contar con personas afectadas por enfermedades raras o con personas afectadas por enfermedades crónicas o con personas pacientes oncológicas.

Los beneficiarios abonarán en cuotas mensuales el equivalente al 10% (diez por ciento) de sus ingresos hasta cubrir el valor de la vivienda. Si en el plazo de veinticinco años, no se amortiza el valor de la vivienda, cumplido ese plazo se tendrá por pagada la vivienda, corriendo por cuenta del Estado el saldo restante. La razón de ello, es que no puede hacerse eterna una deuda y al mismo tiempo, las familias no pueden ser víctimas del aumento insuficiente de los ingresos.

Finalmente el último capítulo establece la situación jurídica de los beneficiarios. Desde la entrega de la vivienda y comienzo del pago del precio los beneficiarios adquieren la propiedad y la posesión de la vivienda, pero con límites a la propiedad, a fin de evitar la especulación inmobiliaria.

En caso de incumplimiento del pago de las cuotas, la Agencia Nacional de Vivienda deberá citar a los beneficiarios a fin de evaluar la situación. Se prevé para casos extremos la suspensión del pago de la cuota pudiéndose llegar al subsidio de las mismas.

Respecto a la propiedad se fijan límites respecto a la venta, a fin de evitar la adquisición de viviendas por especuladores inmobiliarios y se establece la inembargabilidad de las mismas.

Eduardo Rubio
Representante Nacional