

A 50 AÑOS DE LA LEY DE COOPERATIVAS DE VIVIENDAS: NOTAS SOBRE LAS ÚLTIMAS NOVEDADES LEGISLATIVAS EN LA MATERIA

Fernando Delgado Soares Netto¹

D)INTRODUCCIÓN

En diciembre del presente año se cumplirán 50 años de la aprobación de la emblemática Ley de Nacional de Viviendas No.13.728. Esta norma fue dictada en cumplimiento del mandato del artículo 45 de la Constitución de la República² y abordaba el tema de la vivienda social en su integralidad.

Además de disponer un conjunto de normas generales sobre la vivienda social y desarrollar el concepto de vivienda adecuada, esta Ley reguló por primera vez las cooperativas de viviendas.

En el año 2008, recogiendo reclamos y propuestas de larga data del movimiento cooperativo, se aprobó la Ley General de Marco Cooperativo No.18.407, que contiene un capítulo específico sobre cooperativas de viviendas, manteniéndose vigente en los demás aspectos la Ley de 1968. La Ley 18.407, que ha ameritado diversos comentarios y exhaustivos trabajos doctrinarios³, ha sido modificada por varias normas, dentro de las cuales podemos destacar especialmente las Leyes No.19.181 y más recientemente la Ley 19.591, de diciembre de 2017.

Se pretende en esta contribución hacer un análisis de dos normas recientes que curiosamente fueron promulgadas el mismo día ,por un lado la referida Ley 19.591 y la Ley 19.588 que modificó la Ley 13.728 en cuanto a la reglamentación

¹ Asesor jurídico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECovi).

² Que reconoce el derecho a la vivienda decorosa como derecho humano fundamental

³ A título de ejemplo, REYES, Sergio, LAMENZA, Alfredo, GUTIÉRREZ, Danilo y MACHADO, Jorge otros ; *Derecho Cooperativo Uruguayo* FCU 2011, AMORÍN, Ricardo y ALGORTA, Paula, *Sociedades Cooperativas. Sistema y Derecho Cooperativo*, La Ley Uruguay, 2010., GONZÁLEZ CHIAPPARA, Miguel; “A propósito de la sanción de la Ley de Cooperativas-Ley 18.407” en *Judicatura* No.47, 2009, pág 39 y ss.

de los subsidios, tema que de antiguo ha sido reivindicado por el movimiento cooperativo de vivienda

II) SOBRE LA ÚLTIMA REFORMA A LA LEY DE COOPERATIVAS EN MATERIA DE VIVIENDA

En primer lugar haremos mención a las reformas a la Ley 18.407, dispuestas por la Ley 19.591⁴. Cabe apuntar que tal como ocurrió con la Ley 19.181 y otras normas análogas, se optó por modificar los artículos pre-existentes, sosteniendo el andamiaje global de la ley original, opción técnica que compartimos

1) SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LAS PARTES SOCIALES

1.1.) El concepto de partes sociales y su vínculo con el capital social

La Ley 18.407 está estructurada básicamente en dos grandes bloques, uno que contiene la regulación general para todo tipo de cooperativas y un segundo que establece disposiciones específicas para cada una de las modalidades o clases cooperativas.

El concepto de “partes sociales” está ubicado a la Sección II de “capital social” a su vez dentro del Capítulo V sobre régimen económico de las cooperativas.

Los conceptos de capital social y partes sociales están estrechamente vinculados y suelen confundirse.

En tal sentido REYES, LAMENZA, GUTIÉRREZ y MACHADO expresan: *“evidentemente el capital social se compone de partes sociales unitarias y también la participación social del socio se compone por varias (en el sentido de que pueden ser más de una) partes sociales. En este sentido, salvando las distancias, las partes sociales son al capital de la cooperativa como lo son las cuotas al capital de una sociedad de responsabilidad limitada”*⁵. También señalan *“las partes sociales son la unidad más pequeña en que puede ser dividido el capital social de las cooperativas su valor debe estar determinado en su estatuto”*⁶

1.2.) Lo previsto en la parte general de la Ley

⁴ Promulgada el 28/12/2017 y publicada en el Diario Oficial el 11/1/2018

⁵ REYES, Sergio y otros; *Derecho Cooperativo Uruguayo* FCU 2011, pág 269

⁶ REYES, Sergio y otros; ob.cit, pág 126

El artículo 53 de la Ley 18.407 dispone que *“el capital social está compuesto por las partes sociales provenientes de los aportes obligatorios y voluntarios realizados por los socios y cuando correspondiere de sus expresiones contables”*.

La definición general de partes sociales la encontramos en el artículo 54 que establece que las mismas son *“nominativas, indivisibles, de igual valor y transferibles solamente a las personas que reúnan las condiciones requeridas por el estatuto para ser socios, previa aprobación del Consejo Directivo”*. Se agrega que se integrarán en dinero, especie o en trabajo, de la forma que esté prevista estatutariamente y en el plazo dispuesto por la Asamblea.

En este artículo, existe un inciso final específico de las cooperativas de vivienda donde se aclara que la transferencia del capital social no podrá suponer cesión directa ni indirecta del derecho de uso y goce inherente al socio, requiriéndose la previa aceptación del nuevo socio por parte del Consejo Directivo. Este texto fue agregado por la Ley 19.181 y se conecta con lo dispuesto por el artículo 136 que prohíbe tanto el arrendamiento como la cesión (directa o indirecta) de la vivienda.

La admisibilidad de la cesión de la participación social ha motivado un importante debate, existiendo posiciones favorables a tal hipótesis como contrarias a la misma⁷.

1.3) La nueva redacción del artículo 139

Yendo a las modificaciones legislativas en estudio, la Ley 19.591 modificó el artículo 139 de la Ley 18.407, que como veremos ya había sido objeto de mudanzas por la Ley 19.181

La nueva redacción establece: *“Las partes sociales se integrarán con los aportes en trabajo (ayuda mutua o autoconstrucción) o el ahorro previo, según la modalidad adoptada, el aporte inicial de 2 UR (dos unidades reajustables), y lo abonado por concepto de amortización del préstamo hipotecario. En ningún caso se considerará capital lo pagado por concepto de intereses del préstamo obtenido”*

⁷ A favor puede verse, REYES Sergio y otros; Derecho Cooperativo Uruguayo, FCU 2011, MALEL, Enrique: “La incidencia de la cesión de partes sociales en el tríptico patrimonio-socio-vivienda” en *II Congreso Continental y I Foro Internacional de Derecho Cooperativo*, 2016, en contra GONZÁLEZ CHIAPPARA, Miguel: “Posibilidad de transmitir los derechos sociales en una cooperativa de vivienda en régimen de uso y goce” en *Revista IUDAU* No.24, pág 157 y ss; “A propósito de la sanción...” ob.cit pág 42

1.3.) Sobre aporte inicial

La nueva redacción incorpora en forma expresa al concepto de partes sociales el aporte inicial a la Cooperativa, que no constaba en la redacción original. También se dispone que el mismo asciende a 2 U.R., impidiendo que se establezca una suma superior.

Este texto se corresponde con lo previsto en artículo 123 sobre aspectos patrimoniales.

Por otra parte, se quita referencia a los aportes extraordinarios.

1.4) Las amortizaciones y la exclusión de los intereses como integrantes de las partes sociales

Un componente importante de las partes sociales en las cooperativas de viviendas lo constituyen las sumas que pagan los socios por la amortización del préstamo hipotecario que financia la construcción de las viviendas.

En la definición de partes sociales, como vimos anteriormente se establece en forma expresa que sólo se consideran las sumas aportadas por amortización correspondientes al capital y se excluye lo que se paga por concepto de intereses. Este contenido ya había sido aportado en la reforma de la Ley 19.181, mientras que en la redacción originaria de la ley se reenviaba la capitalización o no de los intereses al Estatuto. Esta redacción originaria había sido criticada por la parte de la doctrina, calificándola como “absurda” y “atentatoria del derecho de propiedad”⁸. No compartimos tales calificativos, ya que lo que debe apreciarse es el contenido de interés social que poseen las viviendas cooperativas y la prevalencia del interés general sobre el interés particular.

En la norma que se comenta se modificó también el artículo 142 de la Ley estableciendo que *“en caso que la cooperativa mantenga deudas por concepto de préstamos para la constitución de sus fines, durante el plazo de su amortización los socios aportarán mensualmente, las cuotas correspondientes a la amortización de la vivienda actualizadas en la moneda del préstamo, debiéndose, en forma preceptiva, capitalizar a cada socio lo abonado por concepto de amortización destinado a pago de capital”*. Con esto se guarda congruencia con lo previsto en la nueva redacción del artículo 139, lo que no había ocurrido al aprobarse la Ley 19.181 y era fuente de confusiones.

⁸ REYES, Sergio y otros; ob.cit, pág 270.

2) EN CUANTO AL DESCUENTO A LOS SOCIOS EN CASO DE RETIRO VOLUNTARIO

2.1.) El retiro voluntario o renuncia del socio en las Cooperativas de Viviendas.

El retiro voluntario o renuncia es el acto abdicativo por el cual el asociado abandona la cooperativa. Señalan AMORÍN y ALGORTA que se trata de “un derecho subjetivo” de los socios, de conformidad con el principio de puertas abiertas que rige el derecho cooperativo⁹

Al respecto, señala Joaquín ESCRICHE que se trata de: “*la dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de alguna cosa, derecho o privilegio que se tiene o se espera tener... la renuncia se diferencia de la cesión en que para ésta deben concurrir la voluntad del cedente y del cesionario y causa justa por la que se transfiere a éste el derecho cedido*”¹⁰

2.2.) Las disposiciones sobre aceptación de la renuncia

El artículo 137 de la Ley 18.407 establece que el la calidad de socio se pierde “*por retiro voluntario del socio o de sus herederos mediante renuncia*”. El artículo 138 señala que la renuncia debe solicitarse ante el Consejo Directivo “*con la fundamentación correspondiente*”.

El artículo 138 de la Ley que fue objeto de modificación señala que el retiro voluntario “*deberá solicitarse ante el Consejo Directivo ocn la fundamentación correspondiente*”

El Decreto reglamentario 198/2012, dispone en su artículo 73 que la renuncia deberá ser presentada por el socio ante el Consejo Directivo que dispondrá de un plazo de 45 días para pronunciarse, transcurrido el cual sin haber adoptado decisión se tendrá por aceptada. El cambio de la norma legal reduce el plazo a 30 días .

2.3.) Las causas de justificación del retiro

Un elemento muy importante a la hora de la valoración de la renuncia o retiro del socio es si el mismo tiene carácter “justificado” o “injustificado”.

⁹ AMORÍN, Marcelo y ALGORTA, Paula; ob.cit pág 152

¹⁰ ESCRICHE, Joaquín; *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, pág 1435

De tal calificación dependerá el porcentaje de descuento que pueda aplicar la Cooperativa, según veremos más adelante.

Las causales de retiro justificado están previstas en el artículo 75 del Decreto reglamentario y refieren a circunstancias como el cambio de lugar de radicación del socio, cambio en la integración del núcleo familiar, pérdida de ingresos u *“otras circunstancias de similar naturaleza que imposibiliten la permanencia del socio en la Cooperativa”*. El socio deberá acompañar los elementos probatorios de la causal invocada.

2.4.) Los porcentajes de descuento y la nueva reglamentación al respecto.

En caso de que el retiro sea justificado, el porcentaje de descuento que corresponderá será del 10%. A este descuento se arribará luego de restar al valor de tasación de su parte social, los adeudos pendientes con la Cooperativa.

La Ley 19.591 establece que en caso de que el retiro sea considerado injustificado, corresponderá un descuento del 25%. Con esto se modifica la regulación anterior que daba un margen de detracción que iba del 25 al 50%. Con esto se dan mayores garantías al socio, siendo que con la regulación anterior el porcentaje de abatimiento era análogo a la exclusión.¹¹

2.5.) La situación de quienes se retiran luego de diez años de adjudicada la vivienda

Un capítulo especial lo merece la situación de los socios que tengan más de diez años de adjudicada la vivienda.

El nuevo contenido del artículo 138 establece que *“los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda no podrán considerarse no justificados”*. En estos casos entonces no habrá lugar para la consideración de la causal invocada por el socio por parte de la Cooperativa.

En la redacción original se establecía que los retiros posteriores a este lapso se regiría por el estatuto y los reintegros *“no serán abatidos en menos de un 10% de la parte social”*. Se trataba de una redacción defectuosa ya que lo que se pretendía era considerar en estos casos al retiro como justificado, tal como queda plasmado con la mudanza legislativa antes comentada.

¹¹ El artículo 140 de la Ley 18.407 permite un descuento de hasta un 75% si esto surge de los Estatutos aprobados con un año de antelación a la promoción del juicio.

3)OTRAS MODIFICACIONES

Otro cambio regulatorio tiene que ver con la responsabilidad de la Cooperativa en las reparaciones que derivan del uso normal de la vivienda.

En la nueva redacción del artículo 144 de la Ley dicha responsabilidad no tiene un plazo determinado, como ocurría en el texto anterior en que la se limitaba apenas a los cinco años posteriores a la adjudicación de la vivienda y posteriormente solamente si existían los fondos sociales a tal efecto.

III) LA NUEVA REGULACIÓN LEGAL SOBRE SUBSIDIOS VIEJA REIVINDICACIÓN DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO

El otro aspecto que nos interesaba abordar refiere a la nueva normativa sobre subsidios consagrada en la Ley 19.588¹².

1) ANTECEDENTES , LA LEY 13.728 Y LOS VAIVENES HISTÓRICOS EN CUANTO A SU APLICACIÓN

Las normas legales sobre subsidio se encuentran básicamente en la Ley 13.728 (Ley Nacional de Vivienda) y sus modificativas, La Ley 19.588 sustituye varios de sus artículos,

Especialmente son relevantes, los artículos 35 y 67 .

En el caso del artículo 35, la redacción de dicho artículo que estaba vigente hasta diciembre de 2017, provenía de lo dispuesto en el artículo 2º. de la Ley 16.237,(1992).

Esta norma había modificado lo previsto por la Ley 14.105 aprobada poco antes del Golpe de Estado de 1973 cuyo contenido era bastante más extensa y protectora, incluyendo una previsión específica para las cooperativas de ayuda mutua. De cualquier modo al no reglamentarse la Ley , no se puso en marcha el mecanismo de los subsidios, lo que motivó múltiples reclamos y movilizaciones por parte de FUCVAM, FECOVI y el movimiento cooperativo en general, durante la dictadura y en los gobiernos democráticos inmediatamente posteriores.

2)LAS REGLAMENTACIONES DEL MVOTMA DESDE 2008 Y SU ALCANCE Y LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON LAS FEDERACIONES DE COOPERATIVAS

2.1.) Las Resoluciones Ministeriales No.539 y 540 /2008

¹² Promulgada el 28 de diciembre de 2017, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 2018

Los subsidios que están previstos genéricamente por las normas legales debían ser reglamentados por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda.

Durante muchos años la reglamentación no fue dictada, lo que como anotamos fue objeto de múltiples críticas y cuestionamientos del movimiento cooperativo.

La situación comenzó a regularizarse al final de la primer década del presente siglo, en el primer Gobierno del Frente Amplio.

En tal sentido es de relevancia el Reglamento de Subsidio a la Demanda Habitacional aprobado por Resolución Ministerial No.539/2008 de 17 de junio de 2008, complementada por la Resolución No.540/2008 específica para cooperativas de viviendas

Veamos algunos aspectos relevantes de dicho reglamento:

- a) Allí se determina el concepto de subsidio habitacional, y se establecen sus dos modalidades: el subsidio al capital y el subsidio a la cuota
- b) En el artículo 11 se establece que las Cooperativas de Viviendas (sin distinguir sus modalidades) pueden ser beneficiarias del subsidio a la cuota “con la expresa condición de que lo trasladen a los socios cooperativistas que lo requieran y cumplan con las condiciones establecidas en el presente reglamento”.
- c) El subsidio a la cuota está sujeto a revisión según se mantenga la situación económica del solicitante. En el caso de las Cooperativas, las mismas deben estar en situación regular de pago ante el MVOTMA.
- d) En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 26 establece que el reglamento “*será de aplicación a los préstamos y subsidios que se otorguen con posterioridad a su entrada en vigencia y siempre que aquellos se ajusten a las condiciones establecidas en el mismo*”

Por tanto, el Reglamento como tal, no sería aplicable a préstamos otorgados por Cooperativas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia

2.2.) Los convenios con FCUVAM, FECOVI y otras organizaciones

Dado que la reglamentación abarca las situaciones posteriores a 2008, se planteaba el problema con las situaciones de Cooperativas con préstamos anteriores a tal fecha y que pasaba entonces con el subsidio a la cuota.

En tal sentido, el MVOTMA celebró con FUCVAM (también con COVIPRO-CH) una serie de convenios que abordaron la reestructuración de deudas, estableciendo la regularización de sus pagos y también la reglamentación de los subsidios.

Tales convenios se han suscrito en 2008 y 2011. En 2007 también se suscribió un pre-acuerdo con FECOVI.

El objeto de los convenios fue contribuir , a través del otorgamiento de subsidios, a la solución de la situación de endeudamiento de las cooperativas de vivienda de usuarios y propietarios involucradas, reconociendo el subsidio a la permanencia para la totalidad de las cooperativas habitadas, tanto las financiadas por el MVOTMA como las que originariamente habían sido financiadas por el Banco Hipotecario. A tales efectos debe suscribirse un convenio particular con cada Cooperativa en caso de ser necesario y cumplirse un trámite para cada solicitud de subsidio a la cuota, a efectos de verificar cada situación particular.

Por Resolución 996/2009 el Ministerio de Vivienda extendió las condiciones de los convenios con FUCVAM a todas las cooperativas que reciban financiamiento de dicha Secretaría de Estado, incluidas las de ahorro previo.

3) LA LEY 19.588 SOBRE SUBSIDIOS

Vayamos ahora entonces a describir sucintamente el contenido de la Ley 19.588.

Como señalamos anteriormente, lo que esta norma hace es modificar varios artículos de la Ley 13.728 y posteriores. O sea, del mismo modo que ocurre con la norma anteriormente comentada, se trata de un texto sustitutivo a efectos de no alterar la integralidad del cuerpo normativo anterior.

3.1.) El subsidio habitacional y el subsidio a la permanencia

La nueva Ley modifica el artículo 64 de la Ley 13.728 introduciendo el concepto de subsidio habitacional, definido como “*la ayuda estatal directa aplicada a una familia para acceder a una solución habitacional, que se otorga sin cargo de restitución por parte del adjudicatario*” El concepto de subsidio habitacional sustituye el concepto de “subsidio a la vivienda” que constaba en el texto anterior . Se trata de un texto similar al del Reglamento de Subsidios de 2008 al que referimos anteriormente.

Una de las modalidades del subsidio habitacional es el subsidio a la cuota o a la permanencia.

Se trata del apoyo que se brinda por el Estado cuando la cuota de amortización a abonar supera un determinado porcentaje de los ingresos del núcleo familiar beneficiario del préstamo de vivienda de interés social. En el caso de las cooperativas de vivienda de usuarios, los beneficiarios son los socios de las Cooperativas, si bien quien contrata el préstamo es la Cooperativa.

El subsidio a la cuota se diferencia de otras modalidades de subsidio habitacional como el subsidio al capital que se vincula con el préstamo. También de la rebaja de alquileres, previstos para otro tipo de modalidades de vivienda social.

3.2..) Los porcentajes de afectación de la cuota en los ingresos familiares

Otro aspecto de gran importancia es la referencia a los porcentajes máximos de ingresos familiares que pueden estar afectados al pago de amortizaciones.

Se cambia el artículo 35 antes mencionado, estableciendo que ningún hogar podrá afectar a servicios de amortización de los préstamos del Fondo Nacional de Vivienda un monto superior al 25% de los ingresos líquidos de la familia. Se expresa que a tales efectos el MVOTMA “*aplicará los instrumentos de subsidio más convenientes para el logro de sus fines y del respeto de las familias a una vivienda adecuada*”.

Se establece un criterio más beneficioso de los hogares con un 25% en lugar del 30% de la norma anterior, se habla de ingresos líquidos y no de nominales. Asimismo la redacción le da mandato obligatorio para el MVOTMA de reglamentar la ley.

Sin perjuicio de este criterio general, luego en el artículo 5º. de la Ley se modificó el artículo 67 de la Ley 13.728 disponiendo porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares aplicables a la amortización de préstamos.

Se despliega un cuadro con topes diferenciales para distintos niveles de ingresos familiares, “*con el objetivo de instrumentar un régimen de tipo progresivo que privilegie a las familias de menores recursos*”

Se toman en cuenta no solamente los ingresos totales del núcleo familiar, sino la cantidad de integrantes del mismo, lo que constituye una novedad. Esto

redunda en un criterio más justo y equitativo ya que los ingresos familiares no pueden medirse de la misma forma si se trata de una familia con un hijo que con cinco.

Se toma como parámetro de ingreso la Canasta Básica de Alimentación establecida por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Veamos el cuadro previsto por la norma.

% máximo de Afectación de los ingresos del núcleo familiar	Ingresos per cápita según número de integrantes del núcleo familiar		
	1 integrante	2 integrantes	3 o más integrantes
0%	0 a 3,0 CBA	0 a 1,5 CBA	0 a 1,0 CBA
10%	3,1 a 5,0 CBA	1,5 a 3,0 CBA	1,1 a 2,5 CBA
14%	5,1 a 7,0 CBA	3,1 a 4,5 CBA	2,6 a 3,5 CBA
18%	7,1 a 9,0 CBA	4,6 a 6,0 CBA	3,6 a 4,5 CBA
21%	9,1 a 11,0 CBA	6,1 a 7,5 CBA	4,6 a 5,5 CBA
25%	Más de 11,0 CBA	Más de 7,5 CBA	Más de 5,5 CBA
Nota: para considerar los ingresos per cápita de los hogares con más de tres integrantes, se computará 0,6 por cada integrante adicional			
CBA. Canasta Básica de Alimentación, publicada por el Instituto Nacional de Estadística			

En las cooperativas de vivienda, la cuota parte de amortización de capital correspondiente a los subsidios podrá computarse como capital social de los socios solicitantes.

3.3.) Caracteres del subsidio requisitos y consecuencias del incumplimiento

Los subsidios previstos en la norma tienen carácter precario, transitorio y revocable, sujeto a la verificación de las condiciones establecidas en la reglamentación. Tal reglamentación podrá exigir la actualización periódica de las condiciones económicas e integración de la familia¹³

Los socios que soliciten ampararse al sistema deberán acreditar la situación de ingresos correspondientes y estarán obligados a permitir los

¹³ Modificación del artículo 72 de la Ley 13.728

contralores e inspecciones del MVOTMA. Asimismo, la declaración falsa por parte del solicitante del subsidio determinará el cese del subsidio.

La Ley también modifica el artículo 48 sobre los requisitos de tipos de solución habitacional y de núcleos familiares a ser involucrados en los Planes Quinquenales de Vivienda.

IV) ALGUNOS COMENTARIOS

Las normas analizadas suponen modificaciones a la normativa de cooperativas de viviendas la cual está en permanente movimiento.

La Ley 19.591 realiza algunos ajustes necesarios en el andamiaje de la Ley 18.407, a los que habrá que ir seguramente realizando otros en virtud de la multiplicidad de situaciones y temas que abarcan la vida de las cooperativas de vivienda.

Por su parte, la nueva regulación de los subsidios de la Ley 19.588, es realmente muy saludable y beneficiosa, y recoge una vieja recomendación del movimiento cooperativo.

Es trascendente que se otorgue rango legal a disposiciones anteriores que solamente tenían carácter reglamentario y eran por tanto fácilmente revisables. Por otro lado la regulación de tope de ingresos familiares a ser afectado por las cuotas de amortización, contiene un concepto más equitativo y justo tomando en cuenta no sólo el monto percibido por el socio titular sino la cantidad de integrantes del núcleo familiar.