

INTERPONE RECURSO DE REPOSICIÓN.

SEÑORA INTENDENTA DE MONTEVIDEO.

Carlos María Garderes, en la representación acreditada de **ALTENIX S.A.**, compareciendo en el expediente No. 1001-05282-09 relativo a la propuesta de desarrollo urbano y territorial denominada “Barrios del Parque”, ante la **Señora Intendente de Montevideo** se presenta y dice:

Que al amparo de lo dispuesto por el artículo 317, siguientes y concordantes de la Constitución de la República, Decreto Ley No. 15.524, Ley No. 15.869 y demás normas pertinentes, viene, en tiempo y forma, a interponer el **recurso de Reposición** contra la **Resolución No. 4450/11**, de fecha 26 de Setiembre de 2011 por ser la misma *contraria a reglas de derecho y generar perjuicios a Altenix SA*, en mérito a las consideraciones y fundamentos que pasa a exponer.

I. La resolución 4450/11.

1.1 La Intendente Municipal de Montevideo, por resolución 4450/11 Resolvió: “ 1º.No aceptar la propuesta presentada por ALTENIX S.A., referente a la iniciativa de desarrollo urbano y territorial denominada “Barrios del Parque”, situada entre la Villa Don Bosco y Zonamerica, al Noreste de Montevideo”.

La escuetísima resolución se sustenta en los CONSIDERANDOS 1º.) y 2º) que dicen así: “1º): *que la Intendencia Municipal de Montevideo debe velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial; 2º): que el Director General del Departamento de Planificación estima conveniente el dictado de resolución en tal sentido*”.

Para tal conclusión la Resolución 4450/11 se remite a la nota del Plenario del Consejo Vecinal de la Zona 9 y al informe del Director del Departamento de Planificación, lo que se expone en los RESULTANDOS 2º) y 3º), en los siguientes términos:

2º) “ que el *Plenario del Consejo Vecinal de la Zona 9* informa que: a) *rechaza la propuesta, desea que la zona rural sea destinada a la producción y en defensa del medio ambiente;* b) *existen lugares en su zona urbana, donde pueden aceptarse inversiones para las viviendas de los trabajadores de la Zona Franca como solución alternativa a lo propuesto”.*

3º) “ que el *Director del Departamento de Planificación* informa que: a) *el Plan Montevideo y la propuesta de los interesados presenta lógicas altamente conflictivas;* b) *la incompatibilidad de la propuesta con la letra y el espíritu del Plan Montevideo es un argumento muy claro y objetiva que demuestra su inconveniencia para la ciudad;* c) *esta Dirección entiende oportuno resolver de manera explícita que se rechaza la propuesta presentada por ALTGENIX S.A. para Barrios del Parque;* d) *dicho rechazo se fundamenta en que la propuesta presentada no condice con las políticas establecidas por el Pan Montevideo”.*

En suma, del análisis de los RESULTANDOS y del CONSIDERANDO transcritos, se puede concluir que la resolución 4450/11 no aceptó - o sea: rechazó - la propuesta urbanística Barrios del Parque y no accedió a la categorización del suelo rural en urbano, porque:

- El *Plenario del Consejo Vecinal No. 9* (órgano privado y cuya opinión no es vinculante) “ **quiere**” que la zona rural sea destinada a la producción y en defensa del medio ambiente y que existen lugares en la zona urbana donde se puede aceptar inversiones para vivienda de los trabajadores de Zonamerica.
- El *Director del Departamento de Planificación* informa que el Plan Montevideo y la propuesta de Altenix SA presentan *lógicas altamente conflictivas*, sin indicar por qué un proyecto urbanístico se analiza desde las reglas de la lógica *ni cuáles serían esas lógicas altamente conflictivas*.
- El *Director del Departamento de Planificación* informa que la *incompatibilidad* de la propuesta con la **letra** y el **espíritu** del Plan Montevideo es un *argumento muy claro y objetivo* que demuestra su *inconveniencia para la ciudad* y que el rechazo de la propuesta

se fundamenta en que *no condice con las políticas establecidas por el Plan Montevideo.*

- Concluyendo la *Señora Intendente* en que debe *velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial.*

1.2 Dicha resolución fue notificada al apoderado de Altenix S.A. el día 3 de octubre 2011, corriendo el plazo de 10 días para recurrir a partir del 4 de octubre, por lo que este recurso es deducido dentro del plazo constitucional de 10 días corridos.

Cabe aclarar que la resolución 4450/11 es un acto administrativo dictado y que es susceptible de recursos, dado que el artículo 317 de la Constitución comprende los actos administrativos dictados por cualquiera de la entidades estatales, incluyendo los actos dictados por los Gobiernos Departamentales; siendo además un acto administrativo que denegó la petición efectuada por Altenix S.A., no aprobando el proyecto urbanístico Barrios del Parque.

Es decir que la resolución 4450/2011 es susceptible de impugnación por vía recursiva por cuanto deniega el derecho de Altenix S.A. a utilizar sus predios en un proyecto urbanístico.

Por dicha razón, es errónea la constancia de fs. 90 expresando que se da vista a Altenix S.A. de todo lo actuado y de la resolución 4450/11: la resolución citada resolvió la cuestión planteada en forma contraria a la petición de Altenix SA y es, por tanto, recurrible.

1.3 Como se verá seguidamente, la Resolución impugnada es contraria a reglas de derecho, es claramente ilegítima, careciendo de fundamento (mérito) válido y conforma, por ello mismo, una resolución “arbitraria”, en tanto está sustentada exclusivamente en la voluntad de la Intendente Municipal.

Además, la resolución no valoró críticamente la propuesta Barrios del Parque, no la analizó, ni tampoco analizó el escrito de evacuación de vista del

informe del Director del Departamento de Planeamiento, lo cual implica también una omisión relevante.

II. Ausencia de fundamento válido.

2.1 Como surge de la propia resolución, la misma omite un análisis crítico y circunstanciado de las circunstancias de hecho del expediente y omitió también toda referencia a los fundamentos de derecho que la avalarían, sustentándose en generalizaciones y en la voluntad de la jerarca municipal.

A nuestro juicio, no conforman fundamentos válidos para el rechazo de la propuesta urbanística los que se expresan en el CONSIDERANDO 1º) respecto a que “ *la Intendencia Municipal de Montevideo debe velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial;* porque dicha afirmación nada dice respecto de la petición de Altenix S.A. y porque todo jerarca debe velar por el cumplimiento de las normas y principios jurídicos que regulan la repartición a su cargo: la referida afirmación no es más que el enunciado de un deber funcional, pero no justifica, por si misma, el rechazo de la propuesta.

Teniéndose además en cuenta que el CONSIDERANDO 1º) *no dice cuáles serían los principios conformadores del Ordenamiento Territorial con los que la propuesta de Altenix SA sería incompatible: estamos pues ante la formulación de conclusiones sin fundamentos que la precedan.*

Las remisiones de los RESULTANDOS a lo informado por el Director de Planeamiento de que “*el Plan Montevideo y la propuesta de los interesados presenta lógicas altamente conflictivas, que la incompatibilidad de la propuesta con la letra y el espíritu del Plan Montevideo es un argumento muy claro y objetiva que demuestra su inconveniencia para la ciudad*”, que esa “*Dirección entiende oportuno resolver de manera explícita que se rechaza la propuesta presentada por ALTENIX S.A. para Barrios del Parque*” y que “*dicho rechazo se fundamenta en que la propuesta presentada no condice con las políticas*

establecidas por el Plçan Montevideo”, no conforman, en absoluto, argumentos válidos para el rechazo de la propuesta: más bien, evidencian la falta de fundamento objetivo y crítico, dejando al desnudo la “arbitrariedad” de la Administración, entendida esta como ausencia de fundamentos objetivos.

2.2 Incumplimiento del deber de fundar.

La resolución **no expresa los fundamentos de derecho** en que se basa para no aprobar la propuesta Barrios del Parque, no encontrándose en la escueta resolución mención alguna a las normas de derecho.

Lo cual desconoce al artículo R.113.1 del Digesto Municipal, en cuanto dispone: **“La parte expositiva deberá contener:...3) Uno o varios Considerandos en los que se desarrollarán los fundamentos de derecho y doctrinas aplicables”**.

La ausencia de fundamentos de derecho en la resolución impugnada implica un incumplimiento a las normas del Digesto Municipal, siendo irrazonable que en un expediente sobre un proyecto urbanístico, en el cual confluyen normas de derecho municipal (POT), normas de derecho nacional (ley 18.308 de ordenamiento territorial), la Constitución de la República que regula los derechos individuales (hoy denominados derechos humanos) y leyes referentes a los centros poblados, etc, la resolución **no esté precedida de un dictamen de la Asesoría Letrada de la Intendencia Municipal de Montevideo**.

Omisión esa que coadyuva a la arbitrariedad de la resolución, porque la ausencia de toda opinión jurídica y de toda expresión de fundamentos de derecho permite concluir en que la resolución se basa en la exclusiva voluntad del jerarca de la Administración, lo que genera la nulidad de la resolución en cuestión.

2.3 Incumplimiento del deber de explicitar las situaciones de hecho y de derecho.

2.3.1 La falta de fundamento válido se constata también en las “generalizaciones” en que incurre la resolución, al igual que el informe del Director de Planeamiento al que la misma se remite.

Así, la Resolución, CONSIDERANDO 1º.), dice que “*la Intendencia Municipal de Montevideo debe velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial*”, afirmación errónea y que, como vimos, nada significa por si misma, dado que debió decir y fundamentar por qué la propuesta de Altenix SA no cumpliría con los principios del Ordenamiento Territorial, principios que el CONSIDERANDO 1º.) no individualiza.

En la misma conducta de generalizar sin explicitar, incurre el Director de Planeamiento en el informe al que se remiten los RESULTANDOS 2º.) y 3º.) de la resolución recurrida.

Así: a) se señala que el Director de Planeamiento informa que “el Plan Montevideo y la propuesta de los interesados presentan lógicas altamente conflictivas”, pero no se explicitan esas lógicas ni en qué son conflictivas, y tampoco se entiende qué tiene que ver la lógica con el planeamiento urbano; b) se señala que “la incompatibilidad de la propuesta con la *letra* y el *espíritu* del Plan Montevideo es un argumento muy claro y objetivo que demuestra su inconveniencia para la ciudad”, pero no se indican las normas jurídicas del Plan Montevideo con las que sería incompatible la propuesta urbanística de autos, ni tampoco corresponde acudir al “espíritu” del Plan Montevideo; c) se dice que el rechazo de la propuesta se fundamenta en que “la propuesta no condice con las políticas establecidas por el Plan Montevideo”, pero no se dice cuáles serían las políticas del Plan Montevideo con las cuales sería incompatible la propuesta.

No puede afirmarse que una propuesta es incompatible con la letra de una norma jurídica (el Plan Montevideo) si no se dice *cuál es esa norma jurídica y en que es incompatible con una propuesta concreta*, ninguna de

cuyas cosas dice la resolución recurrida; estamos así en el plano de las generalizaciones sin referencias concretas, en la vaguedad, lo que impide además toda defensa y desconoce el debido proceso administrativo expresamente reconocido por el Digesto Municipal.

Mereciendo especial destaque la referencia al “espíritu” del Plan Montevideo, espíritu que – dice el informe del Director de Planeamiento al que se remite la resolución - *sería incompatible con la propuesta y conformaría un argumento muy claro y objetivo: ¿ es que el POT debe ser interpretado, no en función de lo que dicen sus artículos, sino en función del sentir de los funcionarios que lo aplican?*

Nuestro Código Civil, en sus artículos 17 y siguientes determina las reglas que deben seguirse en materia de interpretación de las leyes y conforman las reglas generales de interpretación en nuestro ordenamiento jurídico: *cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, pudiéndose en caso de una expresión oscura recurrir a su intención o espíritu claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción* (art. 17 CC); por tanto, se puede acudir a las disposiciones preliminares de una ley para interpretar el texto oscuro o dudoso, pero no es permitido servirse de una discusión para hacerle decir al texto lo que no enuncia.

En todo caso, lo que cabe interpretar no es la voluntad del legislador, sino el *texto de la ley, su significación*, y sólo podremos recurrir a la intención o espíritu de la ley *cuando el texto sea oscuro y esa intención surge claramente de su texto o de la historia fidedigna de su sanción* (antecedentes legislativos).

Por tanto, para que se afirme que la propuesta de obrados es incompatible con el espíritu del POT, primero tiene que indicarse el texto (letra al decir de la resolución) del referido cuerpo normativo municipal que se pretende aplicar, texto que, además, debe ser oscuro (es decir, no claro), porque recién ahí podría recurrirse a la intención del legislador municipal, siempre que esa intención esté claramente especificada en el texto o en la historia fidedigna de su sanción, siendo que los “principios” del POT están claramente definidos en su texto y son compatibles con la propuesta.

Pero la resolución no indica cuál sería la norma jurídica con la cual sería incompatible la propuesta rechazada, por lo que no resulta válido acudir al espíritu de la norma (POT).

2.3.2 Sin perjuicio de ello, cabe afirmar que la **propuesta de Altenix SA no es incompatible con el POT ni con los principios en él enunciados**, lo que se percibe claramente en el escrito de evacuación de vista presentado en obrados por Altenix S.A. el 3 de agosto de 2011 , escrito que la resolución recurrida ignora, no analiza.

En tal sentido y contrariamente a lo afirmado por el Director del Departamento de Planeamiento, se afirma que el **proyecto urbanístico Barrios del Parque, que es beneficioso para el Departamento de Montevideo y generará mejor calidad de vida a sus habitantes, no es incompatible** con las finalidades y principios rectores del POT contenidos en el Artículo D. 3 del mismo.

Así, la propuesta:

- Procura el desarrollo económico y social del Departamento, generando trabajo e interacción social.
- Procura a la población el disfrute equitativo de un medio ambiente urbano y natural adecuado.
- Utiliza racionalmente los recursos naturales.
- Propende a la conservación del patrimonio cultural del territorio departamental.
- Coadyuva en el disfrute de una vivienda digna y adecuada para los habitantes del departamento.
- Regula la utilización del suelo y su aprovechamiento respetando el interés general.
- Respeta el principio de solidaridad con obras para la comunidad, fuentes de trabajo y demás.

De modo pues que, lejos de ser incompatible con el POT, Barrios del Parque es una propuesta urbanística compatible con el POT, lo que se aprecia con su análisis y ponderación, cosa que no hicieron el Consejo Vecinal No.9, el Departamento de Planificación, ni la Intendenta Municipal; el informe del Director Juan Pedro Urruzola de fecha 5 de julio de 2011 no efectuó un análisis detallado de la propuesta, omitió toda referencia a sus valores positivos, omitió analizar la propuesta en términos de costos y beneficios para la ciudad a corto, mediano y largo plazo, omitió actuaciones administrativas trascendentes, como es el caso de la Resolución del ex Intendente Ricardo Ehrlich 3/2010 de fecha 4 de enero de 2010, no analizó los beneficios e impactos positivos de la propuesta sobre el desarrollo zonal y urbano, etc.

2.4 Violación del Artículo R.113 del Digesto..

2.4.1 La Administración Municipal violó también el Artículo R.113 del Digesto, que dice así: ***“Todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada”.***

Basta la simple lectura de la resolución 4450/11 para concluir en que incumplió con el citado Artículo R.113, pues no explicó las razones de hecho y de derecho que la fundamentan, se limitó a fórmulas generales que no son admisibles como fundamento (ejemplo: *la Intendencia Municipal de Montevideo debe velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial*), no efectuó una relación directa y concreta de los hechos del caso; en suma, **no analizó concretamente la propuesta de Barrios del Parque, no analizó críticamente su contenido**, no analizó los argumentos expuestos en el escrito de evacuación de vista, limitándose a decir

que es *incompatible con el POT*, o que la *propuesta y el POT tienen lógicas conflictivas*, etc.

Incurrió pues en lo que el Artículo R.113 no admite como fundamento válido: las **fórmulas generales**; y por ello la resolución **carece de motivo**, dado que el Art. R.113 dice que todo acto administrativo debe estar motivado y no admite fórmulas generales de fundamentación: en consecuencia, la resolución carece de motivación, de motivo, de fundamento, y ello genera la invalidez de la misma, dado que todo acto administrativo debe estar motivado, fundado, objetivamente fundado.

2.5 La remisión al Consejo Vecinal No. 9.

Como vimos, la resolución se funda también en lo solicitado por el Consejo Vecinal No. 9, señalando en el RESULTANDO 2º) *“que el Plenario del Consejo Vecinal de la Zona 9 informa que: a) rechaza la propuesta, desea que la zona rural sea destinada a la producción y en defensa del medio ambiente; b) existen lugares en su zona urbana, donde pueden aceptarse inversiones para las viviendas de los trabajadores de la Zona Franca como solución alternativa a lo propuesto”*.

La postura del referido Consejo Vecinal es inadmisibles como fundamento de la no aprobación del proyecto Barrios del Parque.

2.5.1. En primer término, veamos qué dice el Consejo Vecinal No. 9 a fs. 1 del expediente, en Nota del Plenario de dicho Consejo de fecha 9/03/10, firmada por cuatro personas.

Dice así la Nota: *“Cúmplenos comunicar a sus efectos, que el Plenario del Consejo Vecinal de la Zona 9 de Montevideo, en su sesión extraordinaria de la fecha, y por unanimidad. Atento al planteo para el cambio de zona rural, donde se encuentran los inmuebles del caso, a zona urbana, a fin de la creación de una zona de viviendas, el Barrio Parque, aledaño a la zona franca, y luego de un intercambio de opiniones coincidentes, SE RESUELVE: 1) Rechazar la propuesta, porque queremos que la zona rural sea destinada a la*

producción y en defensa del medio ambiente. 2) Que existen otros lugares en nuestra zona urbana donde pueden aceptarse inversiones para las viviendas de los trabajadores de la Zona como solución alternativa a la propuesta. 3) Solicitar que nuestros delegados integren la Comisión Asesora de la Mesa Permanente del Medio Rural y reafirmar nuestro deseo de participar en todos estos asuntos de naturaleza rural.”

2.5.2 Como surge de la sola lectura de la nota transcrita, el Consejo Vecinal No.9 no aportó ningún elemento que ameritara que su resolución fuera incorporada por la Intendencia Municipal como fundamento del rechazo de la propuesta Barrios del Parque.

Se basó en un “ *un intercambio de opiniones coincidentes*”, lo que carece de toda seriedad para rechazar una propuesta urbanística, no reproduciéndose tampoco ese “intercambio de opiniones”: todo esto es de una total falta de seriedad y de ninguna forma pudo ser tomado en la resolución como fundamento de la misma.

Dicha nota se limitó a afirmar que “**queremos que la zona rural sea destinada a la producción y en defensa del medio ambiente**”, es decir, que estamos ante un “acto de voluntad” para que se prohíba el cambio de categoría del suelo rural, basado además en un “intercambio de opiniones coincidentes” que tampoco se explicitan.

La zonificación de la tierra debe tener en cuenta *el interés general, no el de un sector* que pretende que todos los demás sectores se sometan a su voluntad, siendo obvio que los integrantes del Consejo Vecinal No. 9 no representan a Altenix SA, propietaria de las tierras en que pretende asentar su proyecto urbanístico.

Por ello no puede admitirse que la sola voluntad de un Plenario de un Consejo Vecinal haya alcanzado a la Señora Intendente de Montevideo para denegar la petición de Altenix SA de recalificar el suelo e implantar el proyecto urbanístico, todo ello basado en un *intercambio de opiniones coincidentes !!!*.

2.5.3 Debe tenerse presente también que por la vía de la zonificación del territorio se **afecta el ejercicio del derecho constitucional de propiedad**, en

tanto el mismo implica el **uso y goce de la propiedad** (el dominio), por cuya razón **no puede denegarse arbitrariamente el cambio de zonificación porque ello puede implicar una grave lesión al derecho de propiedad**, teniendo en cuenta además que la **ley 18.308 prohíbe toda urbanización en zona rural**, con lo que la oposición al cambio de categoría del suelo implica, de por sí, la imposibilidad de edificar en suelo rural.

Si bien el POT dice que la actividad urbanística y de ordenamiento territorial es de interés y naturaleza pública y se desarrolla en el marco del principio de legalidad y se fundamenta en el interés general, el **Artículo D.13 reconoce la intangibilidad del derecho de propiedad**: “ **El POT y los instrumentos de ordenación territorial no afectan ni modifican la titularidad del derecho de propiedad. Tienen por objeto determinar el alcance y contenido de las facultades urbanísticas territoriales de los propietarios de los bienes inmuebles y la forma en que éstas se ejercerán**”.

De modo pues que se debe actuar con total apego a las normas (leyes, leyes municipales, Constitución) y con armonía entre todas ellas al momento de decidir sobre una petición de cambio de categoría del suelo, sobre todo del suelo rural, porque se corre el riesgo de desconocer el derecho de propiedad, lo que no es posible atento a que se trata de un derecho individual reconocido en la Constitución de la República, artículos 7, 32, 72 y concordantes; la única forma de no incurrir en arbitrariedad es analizar la petición en el marco de la ley, de las diversas leyes que confluyen y en armonía con la Constitución, meta que no se alcanzó en la especie al basarse la denegatoria del cambio de categoría del suelo rural a urbano en base a la simple voluntad de un Consejo Vecinal cuyo basamento fue – dicen – *un intercambio coincidente de opiniones*.

2.5.4 Por otra parte, quien debió emitir opinión fue la Junta Local No. 9, por así disponerlo la resolución 3/10 dictada por el entonces Intendente Ehrlich que en su numeral 3º) dispuso: “Solicitar a la Junta Local N° 9 que remita opinión a la Intendencia Municipal de Montevideo, en un plazo no mayor a 30 días.”

Pero dicha Junta Local no emitió opinión, haciéndolo el Consejo Vecinal.

Es más. *La Junta Local 9, en su sesión del 3 de febrero 2010 dice que tomó conocimiento de dicha Propuesta, no emitiendo opinión al respecto, resolviendo que sea analizado por las diferentes bancadas de este órgano.* Posteriormente, a Fs. 48. por Resolución No. 3/10 del 23 de febrero de 2010, la Junta Local de la Zona 9 estimó pertinente solicitar: 1) La instalación de una Comisión integrada por la Junta Departamental, Planificación, Acondicionamiento Urbano, Desarrollo Ambiental, Descentralización, Unidad de Gestión Cuenca del Arroyo Carrasco, Unidad de Montevideo Rural, CCZ9, Consejo Vecinal y Junta Local 9. A Fs. 49. se eleva al Departamento de Planificación a efectos de que tome conocimiento de la Resolución de la Junta Local No. 9 de 23/3/2010.

Pero nada de eso sucedió a estar a las actuaciones del expediente, omitiendo el Departamento de Planificación cumplir con la Resolución del Intendente Ricardo Ehrlich, monopolizando el trámite de este expediente, de espaldas a las resoluciones tomadas por el Intendente y la Junta Local 9, rechazando la propuesta sin siquiera dar paso a la Asesoría Jurídica..

2.5.5 Finalmente, la voluntad del Consejo Vecinal de que la tierra rural sea destinada a la producción y en defensa del medio ambiente, tampoco es válida.

Porque las tierras de Altenix S.A. y la inmensa mayoría de las tierras del Nordeste de Montevideo no están dedicadas a la producción agrícola ni ganadera, cosa que es notoria y fácilmente comprobable; y nadie puede obligar a sus propietarios a destinarlas a la producción agraria por lo que de mantenerse el criterio petitionado por el Consejo Vecinal, la zona Nordeste de Montevideo se transformará en terrenos baldíos.

Y respecto de la defensa del *medio ambiente*, cabe preguntarle al Consejo Vecinal y a la Sra. Intendenta qué elementos de juicio poseen para suponer que el proyecto urbanístico Barrios del Parque perjudicará el medio ambiente.

La respuesta es que ninguno, porque el proyecto urbanístico cuida y preserva el medio ambiente y porque, además, ningún argumento se explicitó en ese sentido en la resolución.

2.6 Las tierras del proyecto ya no son rurales.

Por otra parte, se equivocó el Consejo Vecinal e hizo incurrir en error a la Administración Municipal, dado que las **tierras en cuestión ya no eran rurales** y dado que la propia **Intendencia Municipal incluyó en las “directrices” a los predios de Altenix SA dentro de la categoría de suelo transformable a suburbano**, aún cuando sin destino residencial o habitacional.

2.6.1 En 1er. término, porque la zona en cuestión es hoy de Uso Mixto de Nueva Incorporación:-

“Artículo 3º. Sustituyese el Literal Sector 14 Parque de Actividades del Este del artículo D.30 del Plan Montevideo aprobado por Decreto No. 28.242 del 16 de septiembre de 1998, el que quedará redactado con el siguiente texto:

“SECTOR 14. PARQUE DE ACTIVIDADES DEL ESTE Y ZONAMERICA: Uso Mixto de Nueva incorporación”.

Por tanto, por Decreto del 2010 tales tierras dejaron de estar destinadas por el Plan a un uso rural productivo.

2.6.2 En 2º. lugar, la zona en que están los predios de Altenix S.A está incluida en el Avance de las **“Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial”** como **zona transformable a suelo suburbano** (p.42), por lo que los **predios tampoco serán rurales**.

Por tanto, la categoría rural del suelo **ya es urbanizable por el Decreto del 2010 y que las Directrices confirman como transformable a Suburbano**.

Lo que debería entonces fundamentarse por la Intendencia como sustento de la denegatoria a Barrios del Parque, es por qué dicho suelo, siendo transformable a suburbano, se quiere restringir a usos no habitacionales.

2.7 Omisión de cumplir con la resolución 3/10.

La Resolución recurrida, al igual que el Departamento de Planificación, no cumplieron con la Resolución del ex Intendente Ricardo Ehrlich No. 3/10, de fecha 4 de enero de 2010.

Es ilustrativo reproducirla aquí:

VISTO: las presentes actuaciones relacionadas con la propuesta de la firma ALTENIX S.A., presentada ante la Intendencia Municipal de Montevideo, referente a la iniciativa de desarrollo urbano y territorial denominada "Barrios del Parque", situada entre la Villa Don Bosco y Zonamérica, al Noreste de Montevideo;

RESULTANDO: 1º) que por la misma se solicita a la Intendencia Municipal de Montevideo, la reclasificación del suelo, la que se podría viabilizar a través de la asignación del atributo de potencialmente transformable al referido sector, para dar inicio a un Programa de Actuación Integrada, en coordinación con este Organismo, mediante el que se inicie un proceso de definición de las bases del presente proyecto;

2º) que el ámbito territorial abarcado por la iniciativa, está clasificado como Suelo Rural de Usos Mixtos en el Plan Montevideo, por lo que de compartirse la iniciativa debería ajustarse dicha definición, en mérito a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, lo que requiere de una actividad previa de estudio conjunto entre la proponente y el Gobierno Departamental, que necesariamente involucrará procesos participativos y de consulta pública;

3º) que ALTENIX S.A., se ha propuesto trabajar en conjunto con la Intendencia Municipal de Montevideo, a efectos de analizar la viabilidad de proponer Directrices Zonales para el Noreste de Montevideo y las bases de un Plan Parcial para el conjunto urbano desde Villa Don Bosco hasta Villa García, y en

el entorno de la Ruta102 hasta el Arroyo Toledo, lo cual se considera de interés para un adecuado desarrollo de la zona;

CONSIDERANDO: 1º) que la Intendencia Municipal de Montevideo debe velar por el cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial, específicamente establecidos en el artículo 5º, de la Ley 18.308 del 18 de junio de2008 (Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible);

2º) que el Director General del Departamento de Planificación estima conveniente el dictado de Resolución en tal sentido;

EL INTENDENTE MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

RESUELVE:

1º. Aprobar la propuesta de cooperación técnica planteada por ALTENIX S.A., para el desarrollo de Directrices Zonales para en el Noreste de Montevideo y de las bases de un Plan Parcial, para el conjunto urbano desde Villa Don Bosco hasta Villa García, y en el entorno de la Ruta 102 hasta el Arroyo Toledo.-

2º. Dar vista de la iniciativa y de los documentos que la acompañan a la Junta Local N°9, solicitando se sirva emitir una opinión preliminar sobre la misma a los efectos de adoptar resolución.-

3º. Solicitar a la Junta Local N° 9 que remita esa opinión a la Intendencia Municipal de Montevideo, en un plazo no mayor a 30 días.-

4º. Diferir la asignación del atributo de potencialmente transformable, al Suelo Rural comprendido en la propuesta de ALTENIX S.A., hasta conocer el contenido de la opinión preliminar solicitada.-

5º. Diferir la propuesta de aprobación del inicio de un Programa de Actuación Integrada de iniciativa particular en dicho ámbito, hasta después de conocida la opinión local con relación a los proyectos del numeral 1º de esta resolución.-

6º. Comuníquese al Departamento de Descentralización; a las Divisiones Planificación Territorial y Planificación Estratégica; al Servicio Centro Comunal Zonal N°9 y pase a la Junta Local N°9 a efectos de que se sirva notificar personalmente a la gestionante.

RICARDO EHRLICH , Intendente Municipal.-

LIC. ANDREA VIGNOLO , Secretaria General (I).-

Dicha resolución, si bien no dispone la aprobación del proyecto Barrios del Parque, tampoco lo rechaza y accede a un trabajo conjunto entre la Administración y Altenix SA con la finalidad elaborar directrices que habiliten el cambio de categoría del suelo rural a Potencialmente Transformable.

Ese debió ser el camino a recorrer, en lugar del rechazo de la propuesta: el camino del entendimiento y la cooperación entre Administración y Administrado, en pos de lograr mejores condiciones de vida para los habitantes del Departamento, porque eso es lo realmente importante.

III) Los valores del proyecto Barrios del Parque.

Hasta aquí hemos analizado las omisiones y errores en que a nuestro juicio incurrió la resolución 4450/11, que justifican su revocación.

Seguidamente haremos un análisis de los valores del proyecto urbanístico, partiendo de lo expuesto en el propio proyecto y de lo expuesto en el escrito de evacuación de la vista del 3 de agosto de 2011, escrito que no fue siquiera mencionado por la resolución objeto de impugnación.

3.1 Barrios del parque es una **propuesta urbana seria y madura**, que **se hace cargo de las realidades de su entorno y responde a ellas con propuestas de mejora bien concretas**, y que provee un **análisis técnico preliminar de sus impactos positivos directos e indirectos**.

Si la Intendencia entendía - cosa que no sabemos, porque no hay pronunciamiento concreto al respecto - que los impactos positivos identificados en la propuesta no eran tales, debió explicitar los motivos de ello, cosa que no hizo, pasando por alto las posibles contribuciones e impactos positivos de Barrios del Parque en el desarrollo local y zonal, sin analizarlos.

Los **impactos positivos** del proyecto sobre el desarrollo local y zonal que están presentados como argumentos en la propuesta de Barrios del Parque pueden resumirse así:

- **Contribución al reequilibrio social urbano mediante un desarrollo orientado a clase media localizado en la periferia noreste, como acción pionera hacia una ciudad capaz de superar la macro segregación entre la costa y las áreas interiores.**
- **Afirmación de un modelo alternativo al de los barrios cerrados monofuncionales y dispersos, cuya filosofía no comparte, y frente a los cuales se distingue por su accesibilidad por transporte público, mezcla de usos, variedad social e integración con estructuras urbanas preexistentes.**
- **Plena integración en el corredor metropolitano de Camino Maldonado – Ruta 8, conformando una unidad mayor junto con Villa Don Bosco y Villa García.**
- **Mejora del vínculo entre Zonamerica como parque tecnológico empresarial y el entorno urbano al generarse una zona urbana abierta en la que se hace posible la interacción cotidiana entre la comunidad laboral de Zonamerica y la población de la zona.**
- **Generación de empleos en construcción, comercio y servicios para la población de la zona contribuyendo a la mejora de ingresos de las familias por la reducción de tiempos y costos de transporte y/o la posibilidad de escapar al subempleo y la informalidad.**
- **Provisión de 8 hectáreas de suelo urbanizado orientado a la construcción de vivienda social con todas las infraestructuras, a gestionar mediante acuerdos con la Intendencia y la Agencia Nacional de Vivienda.**
- **Contribución a la solución del saneamiento de Villa Don Bosco mediante la construcción de un colector troncal conectado al sistema general de la ciudad.**
- **Aportes voluntarios al diseño y financiación parcial de mejoras en las centralidades locales de Villa Don Bosco (km 16) y Villa García.**
- **Contribución a la prolongación de Camino Repetto hasta alcanzar la rotonda existente en el Colector Perimetral.**

- **Mejora de los espacios naturales y el medio ambiente, mediante acciones coordinadas con el Plan Cuenca Carrasco para la recuperación del sistema natural de los Bañados de Carrasco y los arroyos Toledo y Manga**
- **Un significativo aporte a la Intendencia por concepto de participación pública en las plusvalías derivadas de la transformación del suelo.**
- **Generación de una nueva base imponible de terrenos que mediante la contribución inmobiliaria estarán en condiciones de proveer al mantenimiento de todas las infraestructuras y a la inversión en mejoras mediante obras públicas en el entorno.**
- **Contribución técnico profesional a la gestión municipal en la zona, consistente en la elaboración de estudios de factibilidad, perfiles de proyectos, gestiones de financiamiento, y otras actividades necesarias para impulsar el desarrollo local mediante proyectos concretos.**

Lo que prueba lo ya señalado respecto a que el proyecto Barrios del Parque **SÍ ES COMPATIBLE CON LAS FINALIDADES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL POT** contenidos en el Artículo D.3.

3.2 Barrios del Parque está formado por un **conjunto de desarrollos abiertos, accesibles para cualquier ciudadano o visitante, con calles públicas, con diversidad de usos y destinado a una población diversa en materia de ocupaciones e ingresos.**

Lo que no ha sido valorado por la resolución ni por el Departamento de Planeamiento, quien en su informe de fs. 51-56 esgrime como fundamento de descalificación la expresión “enclave habitacional que poco o nada tiene que ver con el resto de la trama urbana próxima”.

Aquí cabe preguntar qué es lo que resultaría aceptable para la Administración Municipal. ¿Acaso se quiere decir que la propuesta solo sería aceptable si se tratase de un tejido urbano similar a los existentes en el

entorno? ¿En la periferia sólo son válidos los desarrollos que reproducen la pobreza y precariedad general, y no son válidos los que pueden significar una elevación de las calidades del entorno?

Por cierto que resulta obvio que la pobreza y los asentamientos son materia y preocupación de todos los actores sociales, públicos o privados, pero es “irrazonable” negar la viabilidad a proyectos que tienden a elevar la calidad de vida y a proveer fuentes de trabajo cuando se es consciente de que la zona está caracterizada por asentamientos irregulares y gente en situación de pobreza.

La ciudad está hecha de diferencias articuladas, la **propuesta de Barrios del Parque introduce un desarrollo diferente y lo articula con el entorno.**

En realidad, la ciudad está hecha de diferencias.

Malvín y Pocitos son bien diferentes de Villa García y Villa Don Bosco, eso no les niega el derecho a existir y formar parte de la ciudad. Carrasco es un enclave de clase alta, pero eso no le niega el derecho a existir, es más, la IM lo protege, considerando sus arquitecturas y espacios urbanos como un patrimonio colectivo a conservar.

Además, no es cierta la afirmación de la Administración Municipal de que la propuesta de Barrios del Parque “poco o nada tiene que ver con el entorno”, en absoluto. Así, **una parte de la propuesta consiste en desarrollos de vivienda social para completar los tejidos de Villa Don Bosco que se encuentran saturados, con índices de ocupación de varias viviendas por lote. Este crecimiento está propuesto para contar con todas las infraestructuras. El colector de saneamiento a construir por Barrios del Parque servirá para conectar futuras redes locales de Villa Don Bosco con el sistema general de la ciudad.**

La propuesta no es un barrio dormitorio sino un **espacio con servicios, comercios y empresas**, una **parte significativa del empleo permanente generado** (más allá de la obra) podrá ser en beneficio de la población zonal.

3.3 Se afirma también en el informe de fs. 51-56 ya citado, que el ingreso desde el Colector Perimetral “genera sin dudas un punto de conflicto”. Pero ese no es un argumento para negar la iniciativa. Todos los ingresos y egresos de una ruta son potenciales puntos de conflicto, para gestionarlos adecuadamente existe la ingeniería vial y la regulación del tráfico.

Además, Altenix S.A. ha colaborado con dicha trascendente obra, ya que donó al MTOP las tierras que conforman el Anillo Perimetral (RN 102) Ruta Wilson Ferreira Aldunate en un tramo de casi 3 hás. entre Camino Maldonado/ Ruta 8 y el Camino al paso del Andaluz, con una superficie cedida sin contraprestación alguna de casi 20 hás; contribuyendo también con los estudios técnicos que viabilizaron esta obra del Dpto. de Montevideo.

En suma, Barrios del Parque:

- **Crea diversidad social en la periferia Noreste y en la CAC y contribuye a la mejora de las centralidades locales.**
- **Contribuye a mitigar la macro segregación entre periferias interiores y sector costero.**
- **Crea actividades económicas generadoras de empleo con oportunidades para la población zonal.**
- **Se inserta perfectamente en el Nudo Ruta 8 – Ruta 102, aportando un desarrollo mixto capaz de sumarse a otros para dinamizar la zona en términos de población y actividad económica.**

3.4 En función de todo lo que antecede y lo expuesto en el expediente por Altenix S.A., no se percibe cuál es el fundamento de decir que la propuesta es “inconveniente para la ciudad”.::

¿ qué se quiere significar con ese término?

Ni el Director de Planeamiento ni la Señora Intendente lo aclaran, por lo que no es posible contestar a eso porque estaríamos adivinando.

Pero si puede afirmarse que el proyecto Barrios del Parque no es susceptible de competir con Montevideo, y que los desarrollos urbanísticos contemporáneos se caracterizan por el desarrollo de polos urbanos periféricos, afuera de los grandes núcleos urbanos, las ciudades se extienden, sólo que en forma planificada, racional.

IV) **Conclusiones.**

4.1 La Resolución 4450/11 es *contraria a reglas de derecho y carece de motivación suficiente*, lo que la torna ilegítima, e incurrió en *abuso de poder*, dado que *no existió una adecuada proporción entre el contenido y el motivo o fin del acto*, pues el *cumplimiento de los principios conformadores del Ordenamiento Territorial no justificaban el rechazo liso y llano de la propuesta de Altenix S.A.*.

Lo que torna además a la resolución en *inconveniente*, atento a que la zona en que se proyecta la urbanización de autos es una zona con *existencia de asentamientos irregulares y demás factores conflictivos*; por lo que no es de *buena administración* rechazar una propuesta que apunta, justamente, a mejorar la calidad de vida y de trabajo de dicha zona, colaborando así con la Administración Municipal.

4.2 Altenix S.A. petitionará, en consecuencia, la revocación de dicha resolución y que, en su lugar, su tramite el cambio de categoría del suelo a la categoría de suelo urbano.

Siendo evidente que el rechazo de la propuesta urbanística *lesiona gravemente el derecho de propiedad y demás derechos de Altenix S.A.*, dado que no podrá utilizar las tierras en el proyecto en el cual lleva más de una década invirtiendo a pérdida con la expectativa de poder contribuir al desarrollo del Departamento en el cual está asentada, en el cual opera, en el cual da trabajo y contribuye.

4.3 A tales efectos y a los efectos de la aprobación del proyecto urbanístico Barrios del Parque, Altenix SA solicitará a la Señora Intendente de

Montevideo que se retome el camino del entendimiento y el diálogo contenido en la Resolución del Intendente Ehrlich No. 3/10 del 4 de enero de 2010 (fs. 47 de estos obrados), con las correcciones que sea necesario en función del trámite de las “directrices” de ordenamiento territorial y de las que sea necesario efectuar al proyecto a requerimiento razonable de la Intendencia Municipal.

V) **Petitorio.**

Por lo expuesto y lo dispuesto por el art. 317, siguientes y concordantes de la Constitución de la República, Decreto ley 15.524, Ley 15.869, Digesto Municipal y demás normas y principios aplicables, a la Señora Intendenta de Montevideo solicita:

- I. **Lo tenga por presentado y por interpuesto en tiempo y forma el recurso de reposición contra la Resolución No. 4450/11, del 26 de setiembre de 2011.**
- II. **Que se tenga presente que ALTENIX S.A. se reserva el derecho a ampliar los fundamentos del recurso en acto posterior, reservándose también el derecho a producir prueba.**
- III. **Que se revoque la resolución 4450/11 y se la deje sin efecto en cuanto dispuso no aprobar la propuesta de desarrollo urbano y territorial denominada “Barrios del Parque” y en cuanto no hizo lugar a la petición de nueva categorización del suelo.**
- IV. **Que, en su lugar, se continúe con el trámite del referido Proyecto Urbanístico Barrios del Parque y se haga lugar a la misma y a la petición de cambio de categoría del suelo a efectos de la implantación de dicho proyecto urbanístico.**
- V. **Que se tenga presente la voluntad de Altenix S.A. de continuar por el camino del entendimiento y cooperación con**

la Administración Municipal iniciado por la Resolución 3/10 del 4 de enero de 2010, con la finalidad de armonizar el proyecto urbanístico con las políticas municipales.

Sírvase la Señora Intendente de Montevideo resolver conforme.

Dr. Carlos M. Garderes