



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN**

REPARTIDO N° 467
JULIO DE 2021

CARPETA N° 1624 DE 2021

COMPETENCIA EN PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Regulación

XLIX Legislatura

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Competencia).- Serán competentes los Jueces Letrados de Primera Instancia en materia civil para conocer en toda acción vinculada a infracciones a la normativa de ordenamiento territorial, abarcando toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Artículo 2º. (Diligencias preparatorias).-

2.1. Las Intendencias y el Poder Ejecutivo cuando sea competente, podrán solicitar como diligencia preparatoria, inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir la normativa relativa al ordenamiento territorial.

2.2. El Tribunal velará por el cumplimiento del principio de celeridad e inmediación, bajo su responsabilidad funcional.

2.3. En lo no previsto en este artículo, se aplicará el Capítulo IV (Diligencias Preparatorias) del Libro II (Desarrollo de los Procesos) del Código General del Proceso.

2.4. La anterior regulación sobre diligencias preparatorias en vía judicial, no será interpretada de forma de limitar o restringir las medidas de instrucción que correspondan adoptar en la vía administrativa, de oficio o a petición de parte.

Artículo 3º. (Proceso cautelar).-

3.1. Las Intendencias o el Poder Ejecutivo cuando sea competente, podrán solicitar como medida cautelar o provisional, la prohibición de innovar, la prohibición de formación de asentamientos, loteo, fraccionamientos, suspensión de obras u otras modificaciones de ordenamiento territorial no autorizadas, así como cualquier otra idónea para asegurar el cumplimiento de la resolución que se dictare en materia de ordenamiento territorial.

3.2. Para acreditar el peligro de lesión o frustración del derecho a cautelar, será suficiente que se agregue impresión digital, copia fiel o testimonio del expediente administrativo, donde se haya relevado en forma sumaria la infracción a la normativa de ordenamiento territorial.

El Tribunal en la valoración de la prueba, además de las reglas previstas en los artículos 140 y 141 del Código General del Proceso, deberá aplicar los principios preventivo y precautorio cuando el incumplimiento a la normativa del ordenamiento territorial tiene incidencia ambiental.

3.3. Las medidas cautelares o provisionales adoptadas en el ámbito judicial, caducarán de pleno derecho si no se presentara la demanda principal, en el plazo de ciento ochenta días desde efectivizadas.

Cuando para hacer efectiva la medida cautelar se requiera la inscripción en el Registro respectivo, el plazo de caducidad se contará a partir del día hábil siguiente al décimo día hábil posterior al libramiento del oficio.

En caso que se haya interpuesto recurso administrativo contra el acto administrativo que ordena hacer o no hacer algo por incumplir la normativa de ordenamiento territorial, la parte actora deberá acreditar esa situación ante el Tribunal en el plazo de diez días

hábiles y la caducidad referida en el inciso anterior ocurrirá una vez vencido el décimo día hábil a contar desde el siguiente del agotamiento de la vía administrativa.

3.4. El Tribunal, deberá dictar resolución sobre las medidas cautelares o provisionales solicitadas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación.

3.5. El Poder Ejecutivo y las Intendencias estarán eximidas de consignar contracautela.

3.6. En todo lo no previsto en este artículo respecto de las medidas cautelares o provisionales, se regirá por lo establecido por el Título II (Proceso Cautelar) del Libro II (Desarrollo de los Procesos) del Código General del Proceso.

3.7. La anterior regulación sobre medidas cautelares o provisionales en vía judicial, no será interpretada de forma de limitar o restringir la admisibilidad de las medidas cautelares o provisionales que correspondan en la vía administrativa, de oficio o a petición de parte, según su competencia.

Artículo 4º. (Procedimiento de infracción al ordenamiento territorial sobre bienes de propiedad privada).-

4.1. El Poder Ejecutivo o las Intendencias, en el ámbito de sus competencias, tendrán legitimación para entablar la acción judicial que se regula en este artículo para impedir la formación de fraccionamientos, loteo, la demolición de obras cualquiera sea su destino, ocupaciones u otra alteración física del territorio y demás bienes del ambiente, en infracción a la normativa referida, que recaigan sobre bienes de propiedad privada y de acuerdo a sus competencias.

4.2. Tendrá legitimación pasiva cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, propietario, titular de cualquier derecho real o personal, ocupante precario o a cualquier título, que infrinja la normativa de ordenamiento territorial.

A tales efectos, en caso que el infractor identificado no sea el propietario, no se estará ante un litis consorcio pasivo necesario (artículo 46 del Código General del Proceso).

4.3. La demanda deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 117 del Código General del Proceso y será acompañada de la copia fiel, testimonio o impresión digital del expediente administrativo donde conste la resolución que disponga sobre el hacer o no hacer de acuerdo a la normativa de ordenamiento territorial.

4.4. La parte actora podrá solicitar la adopción de medidas cautelares con la presentación de la demanda a efectos de asegurar el cumplimiento del derecho invocado si no se hubiera promovido como proceso cautelar de acuerdo al artículo 3º de esta ley.

4.5. El Tribunal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la demanda, controlará el cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral anterior, decretará las medidas cautelares que correspondan y, condenará a la parte demandada, a la demolición, remoción de las alteraciones, recomposición, reducción y mitigación requerida por la autoridad administrativa, en infracción a la normativa, para que se cumpla en el plazo máximo de cinco días corridos a partir del siguiente de la notificación.

Además, en la misma resolución judicial, ordenará citar de excepciones a la parte demandada por el término de diez días.

4.6. En lo no previsto en este artículo, se aplicará lo dispuesto en los artículos 355.1, 356, 357, 358, 359 y 360 del Código General del Proceso.

4.7. En caso que se haya interpuesto la acción anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contra el acto administrativo definitivo (artículos 309 y 318 de la Constitución de la República) por el que se promueve el presente proceso, éste quedará suspendido hasta el dictado de la resolución que concluya dicho proceso contencioso de anulación, manteniéndose la competencia respecto de la vigencia o modificación de las medidas cautelares o provisionales adoptadas.

4.8. Una vez que la sentencia definitiva adquiera autoridad de cosa juzgada y hubiera vencido el plazo en el que se condenó hacer o no hacer algo, la parte actora, promoverá su intimación en el plazo otorgado en esa sentencia y que constituirá el inicio del proceso de ejecución.

En caso de incumplimiento, el Tribunal ordenará que se ejecute por la parte actora, por sí o mediante un tercero, incluyendo todas las acciones que sean necesarias para lograr la recomposición, rehabilitación, restitución, reducción o mitigación de los impactos al territorio y al ambiente, siendo de cargo de la parte demandada todos los gastos que impliquen los trabajos, costas y costos, decretándose las medidas cautelares que correspondan para la satisfacción de dicho crédito.

Artículo 5º. (Procedimiento de infracción del ordenamiento territorial sobre bienes del dominio público o fiscal).-

5.1. En caso de infracciones a la normativa del ordenamiento territorial, que recaigan sobre bienes del dominio público o fiscal, las Intendencias o en su caso el Poder Ejecutivo, una vez que el acto administrativo sea definitivo (artículos 309 y 318 de la Constitución de la República), podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para su ejecución.

5.2. En caso que exista resistencia por parte del infractor en cumplir con lo dispuesto por la autoridad administrativa competente, se solicitará el auxilio de la fuerza pública y si recayera sobre un hogar, en caso de oposición, se solicitará orden escrita al Juzgado Letrado de Primera Instancia con competencia en materia civil (artículo 11 de la Constitución de la República) para ejecutar el acto administrativo definitivo, lo que se resolverá sin más trámite y se cometerá al Alguacil, quien deberá solicitar el auxilio de la fuerza pública, sin necesidad de nuevo mandato judicial en caso de continuar la resistencia (artículo 133 de la Ley N° 15.750, de 24 de junio de 1985).

Artículo 6º. (Acción de amparo legal).- La regulación prevista en los artículos anteriores, no limitará a que las Intendencias o el Poder Ejecutivo, promuevan la acción de amparo si se cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 1º de la Ley N° 16.011, de 19 de diciembre de 1988.

Si el hecho, acción u omisión que amerite su promoción en infracción de la normativa de ordenamiento territorial, tiene efectos continuados, el plazo previsto en el artículo 4º de la Ley N° 16.011, de 19 de diciembre de 1988, comenzará a computarse desde el momento en que cesaron los efectos de dicho comportamiento.

Artículo 7º. (Auxilio de la fuerza pública).- El Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional, en el ámbito de sus competencias, prestarán auxilio directamente a los demás órganos competentes del Poder Ejecutivo y a las Intendencias, en el ejercicio de sus funciones (artículos 168 numeral 1 y 306 de la Constitución de la República).

Artículo 8º. (Inscripción Registral).- El Poder Ejecutivo o las intendencias, según su competencia, podrán solicitar la inscripción del acto administrativo que recaiga en materia de ordenamiento territorial sobre inmuebles ante el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria que corresponda, con el alcance previsto en el artículo 56 de la Ley N° 16.871, de 29 de setiembre de 1997, sin perjuicio de la inscripción que proceda ante dicho Registro, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 numerales 8 y 9 de la citada ley.

Artículo 9º. (Derogación).- Derógase el procedimiento judicial previsto en los incisos cuarto a sexto del artículo 69 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, por el establecido en los artículos 3º y 4º de la presente ley.

Montevideo, 16 de junio de 2021

DIEGO ECHEVERRÍA
REPRESENTANTE POR MALDONADO
ALFONSO LERETÉ
REPRESENTANTE POR CANELONES
RUBÉN BACIGALUPE
REPRESENTANTE POR SAN JOSÉ
JAVIER RADICIONI CURBELO
REPRESENTANTE POR CANELONES
SUSANA GÓMEZ
REPRESENTANTE POR ROCHA
SEBASTIÁN ANDÚJAR
REPRESENTANTE POR CANELONES
ÁLVARO DASTUGUE
REPRESENTANTE POR CANELONES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. En los últimos tiempos en nuestro país hemos sido testigos de un crecimiento de las ocupaciones ilegales, con las consecuencias jurídicas y sociales que ello implica. La ocupación ilegal de un inmueble no solo es un avasallamiento de la propiedad privada, sino que es un ataque a las normas de convivencia y respeto que deben primar en una sociedad.

2. La ocupación ilegal no solo es una vulneración a la propiedad sino que también lo es al ordenamiento territorial y al medio ambiente, razón por la cual se debe legislar en la materia, dotando de herramientas al Estado para combatir este flagelo.

3. Como sociedad no se puede naturalizar este tipo de comportamientos, tampoco se puede ver con permisividad o tolerancia. Se debe actuar con rapidez, firmeza y transparencia, con acciones legales rápidas que no permitan avanzar estos fenómenos, donde el tiempo, a veces cuestión de horas, pueden hacer la diferencia.

4. El presente proyecto de ley intenta ser un aporte a la capacidad de respuesta del Estado, dando instrumentos al Poder Ejecutivo y a los gobiernos departamentales, sumándolos a las herramientas de tipo penal que hoy existen en la legislación uruguaya.

5. En el presente proyecto de ley se regula el orden y formalidades de los juicios (artículo 18 de la Constitución) que refieren a la materia de ordenamiento territorial, incluyendo a las infracciones edilicias, sin desconocer los poderes jurídicos que tienen los órganos estatales en dichas materias.

6. El fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales (artículo 14 del Código General del Proceso). La pronta y eficaz administración de Justicia que debe guiar el proceso civil, adquiere especial protagonismo en el ordenamiento territorial.

7. En esta temática, por el interés general comprometido (artículo 2° de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008), los bienes jurídicos de incidencia colectiva y difusa, de dominio público o fiscal, además de los derechos individuales involucrados, determina el deber del Estado de prever procedimientos tendientes a una eficaz tutela administrativa y jurisdiccional.

8. Debido a que existen acciones individuales o colectivas, que pueden lesionar en forma irreparable dichos bienes jurídicos o con efectos nocivos de significación, amerita que en algunos casos se deba adoptar una rápida respuesta cautelar. En ese sentido, adquiere relevancia la aplicación de los principios preventivo y precautorio cuando la violación a la normativa de ordenamiento territorial tiene incidencia en el ambiente, además de adoptarse otras medidas idóneas para la mitigación, en vía administrativa y jurisdiccional.

9. En el presente proyecto, no se pretende una modificación de las competencias entre el Estado Central y los Gobiernos Departamentales, sino clarificar las estructuras procesales que correspondan en caso que los órganos estatales accionen ante el Poder Judicial, sin desconocer las operaciones materiales y acciones que correspondan en el marco del procedimiento administrativo, en ejercicio de la función administrativa, tanto en aplicación de sus reglamentos -que regulan los procedimientos administrativos (común y especiales)- así como la que surge de la propia Ley N° 18.308.

10. El artículo 69 de la Ley N° 18.308, previó la comparecencia de las Intendencias ante las Sedes Judiciales para solicitar la suspensión de las obras y demolición de las ejecutadas en violación de la normativa. En tal caso, "...el Juez actuante, verificados los

extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes. En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 15.750, de 8 de julio de 1985 y toda otra legislación vigente”.

11. Por su parte, el artículo 489 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015, delimitó el supuesto anterior a los bienes inmuebles de propiedad privada.

12. La citada disposición, no establece una estructura procesal clara para las partes del proceso ni para el Tribunal, cuando está comprometido el orden de las distintas funciones procesales que se deben cumplir ante tal pretensión, lo que merece una regulación expresa para fortalecer la garantía del debido proceso (artículo 12 de la Constitución de la República) y la seguridad jurídica (artículo 7º de la Constitución de la República).

13. En el presente proyecto, se prevé la posibilidad que el órgano estatal acuda a un proceso previo consistente en diligencias preparatorias ante el Tribunal, sin perjuicio de las potestades que esté investido en vía administrativa.

14. Asimismo, se proyecta un procedimiento cautelar, que contempla a las medidas cautelares y provisionales, sin suprimir las potestades cautelares existentes en vía administrativa pero que, al igual que las diligencias preparatorias, con la intervención del Tribunal, en caso de incumplimiento del mandato judicial, acarrea otras consecuencias jurídicas tanto civiles como penales.

15. Se proyecta un procedimiento judicial para los casos en que el incumplimiento a la normativa de ordenamiento territorial, tenga vinculación con bienes de propiedad privada, con intervención del Poder Judicial, a través de una estructura monitoria en atención a la fehaciencia que reviste el acto administrativo a dictarse y la celeridad que se requiere del Tribunal ante la especialidad de la pretensión, siempre garantizando el debido contradictorio.

16. En cambio, ante situaciones en que esa infracción refiera a bienes del dominio público o fiscal, en atención al interés general que existe en esos bienes y las competencias orgánicas, se prevé que sea la propia Administración la que ejecute por sí misma el contenido decisorio, con auxilio de la fuerza pública si fuera menester.

Esta solución no lesiona la garantía de tutela jurisdiccional porque si se considera que el acto puede ser lesivo, el afectado puede entablar la acción de nulidad y peticionar la suspensión de los efectos del acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

17. Como lo señala la doctrina administrativista, en principio, el acto administrativo una vez perfeccionado produce todos sus efectos y por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado, porque la regla general es que una

característica del acto administrativo es su ejecutividad (SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Séptima Edición, FCU, Montevideo, 1998, pág. 407).

En cuanto a la ejecutoriedad, es decir, la posibilidad de la Administración de ejecutar el acto por sí misma, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción, la misma doctrina ha señalado que, esa potestad de ejecución directa no permite utilizar procedimientos coercitivos sobre la persona o bienes de los particulares, en caso de resistencia al cumplimiento de decisiones administrativas, salvo que las leyes lo establezcan y en la medida fijada (Ob. cit. pág. 410).

En caso de ausencia de un texto legal, la Administración debe acudir a la Justicia como órgano encargado de dirimir las contiendas entre la Administración y los particulares (Ob. cit. pág. 411).

No obstante, aún sin texto legal expreso, cabe admitir la posibilidad de que la Administración recurra a medios coercitivos directos, cuando esté en juego la ejecución de una ley y no existan otros medios legales para lograr su cumplimiento y sea urgente lograrlo. En tales casos, puede considerarse implícito en las potestades de la Administración el recurrir al uso de la fuerza pública para obtener su acatamiento (Ob. cit. pág. 412).

En este proyecto de ley, se regula a texto expreso, la posibilidad que el órgano estatal competente, solicite el auxilio a la fuerza pública para lograr el acatamiento cuando compromete un bien del dominio público o fiscal.

18. Esta solución, ratifica la previsión vigente, introducida por el referido artículo 489 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015, al delimitar que las Intendencias pueden solicitar la suspensión de las obras y demolición de las existentes en caso que refieran a inmuebles de propiedad privada. Por lo que, quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicha disposición los inmuebles del dominio público o fiscal.

19. Asimismo, se ratifica a texto expreso que el órgano estatal competente, puede encauzar su pretensión a través de la acción de amparo regulada en la Ley N° 16.011, en casos en que se cumplan con los requisitos que dicho acto legislativo exige.

También se proyecta que si los efectos de la infracción son continuos, el plazo de caducidad regulado en el artículo 4° de la referida ley, recién comenzará a computarse cuando cesen dichos efectos, de forma que no se restrinja dicha tutela por interpretaciones sobre cuándo se cometió el hecho ilícito o eventual daño, sin atender al fondo del asunto.

20. La intervención de la fuerza pública, por intermedio del Ministerio del Interior o Ministerio de Defensa Nacional -según el ámbito espacial que corresponda- a solicitud de los Ministerios competentes en la temática, implica el mantenimiento del orden interno (artículo 168 numeral 1 de la Constitución) así como la coordinación de los distintos integrantes del mismo sistema orgánico Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa.

En el caso de las Intendencias, también existe previsión constitucional y legal expresa que para el ejercicio de sus funciones soliciten el auxilio de la fuerza pública (artículo 306 de la Constitución de la República y artículo 35 numeral 12 de la Ley N° 9.515 de 28 de octubre de 1935).

En caso que para ejecutar un acto administrativo se afecte un hogar, se tendrá el contralor jurisdiccional de acuerdo al artículo 11 de la Constitución de la República, ya se

debe solicitar la correspondiente orden escrita.

Sin perjuicio, en caso de existir elementos para la atribución de una comisión de un delito o una falta, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación.

21. Asimismo, se prevé una disposición para la inscripción de actos administrativos en el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria que corresponda, que comprenda a los inmuebles con restricciones en el uso del suelo u otras acciones administrativas que recaigan sobre inmuebles en materia de ordenamiento territorial, para noticiar a terceros, sin perjuicio de otras vías existentes a tales efectos.

22. Finalmente, se deroga expresamente el procedimiento previsto en el artículo 69 de la Ley N° 18.308, en la redacción dada por el artículo 489 de la Ley N° 19.355, sin alterar los primeros incisos de la referida disposición que regulan las facultades de policía territorial de las Intendencias Departamentales.

Montevideo, 16 de junio de 2021

DIEGO ECHEVERRÍA
REPRESENTANTE POR MALDONADO
ALFONSO LERETÉ
REPRESENTANTE POR CANELONES
RUBÉN BACIGALUPE
REPRESENTANTE POR SAN JOSÉ
JAVIER RADICCIÓN CURBELO
REPRESENTANTE POR CANELONES
SUSANA GÓMEZ
REPRESENTANTE POR ROCHA
SEBASTIÁN ANDÚJAR
REPRESENTANTE POR CANELONES
ÁLVARO DASTUGUE
REPRESENTANTE POR CANELONES

≠