

Amanzanamiento y fraccionamiento de tierras

Comentarios a la ordenanza sancionada

Desde hace 15 años venimos luchando para que se reglamente la creación y el ensanche de las aglomeraciones urbanas. Redactamos dos proyectos de ley con ese objeto: uno sometido en 1917 a consideración del Ministerio de Obras Públicas y otro presentado en 1930 a la Cámara de Diputados. Sostuvimos esa misma necesidad en la prensa en diversas oportunidades y en las comisiones de urbanismo de dos congresos pan-americanos de arquitectos. Nos consideramos por consiguiente obligados a exponer nuestro punto de vista, exclusivamente técnico y con prescindencia de consideraciones de otro orden, sobre la ordenanza de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras recientemente sancionada por el Concejo de Administración de Montevideo. Trataremos de hacerlo con la mayor claridad y precisión.

Intervención Municipal.

Las dos primeras disposiciones de la ordenanza se refieren a la forma y al alcance de la intervención municipal.

La primera establece que los amanzanamientos y fraccionamientos de tierras dentro del Departamento de Montevideo sólo serán válidos cuando tengan la aprobación municipal. Si corresponde a esa autoridad dictar reglas para el trazado, nivelación y delineación de calles y para la edificación privada es evidente que le incumbe reglamentar y fiscalizar el amanzanamiento y fraccionamiento de tierras. Los amanzanamientos resultan del trazado de las calles y los fraccionamientos tienen que responder a las características y condiciones particulares exigidas para las construcciones.

La segunda disposición determina que sólo se formularán nuevos amanzanamientos o se modificarán los existentes cuando, a juicio del Concejo de Administración de Montevideo, razones de interés general así lo justifiquen. Se trata de una medida elemental para racionalizar los ensanches. La urbanización de nuevas zonas debe ajustarse a necesidades reales de expansión de la población y no quedar supeditada a los intereses privados. Es lógico que el municipio en defensa de los intereses colectivos que representa juzgue y regule esas necesidades y fije, en los casos de que las considere fundadas, los métodos y direcciones más convenientes para los ensanches.

En algunas ciudades alemanas los municipios asumen directamente esas funciones reguladoras preparando barrios suficientes para el desenvolvimiento anual y sólo autorizando en ellos las

nuevas construcciones del año con excepción de las que se proyecten para las zonas antiguas.

La intervención directa o indirecta de la autoridad permite ajustar exactamente los ensanches a las verdaderas necesidades de las poblaciones eliminándose el porcentaje de los mismos que es adquirido al sólo efecto de especular como sucede si la oferta y la demanda regulan los amanzanamientos y fraccionamientos.

Las personas competentes opinan que ha llegado el momento de poner un límite al crecimiento del área urbana de Montevideo y de estudiar para las nuevas extensiones un sistema racional de descentralización (aglomeraciones satélites) o bien prever el ensanche fuera de aquel límite en forma tentacular en vez de por anillos concéntricos. Cualquiera que sea el método de desenvolvimiento que se considere conveniente seguir es la autoridad, inspirada en la conveniencia general, la que debe imponerlo aunque esto signifique la no autorización de aquellas solicitudes de amanzanamientos que no podrían atenderse sin contrariar aquel propósito.

La limitación de la extensión urbana, justificada por razones económicas e higiénicas, no es un concepto nuevo ni revolucionario. La nueva ley prusiana prevee zonas alrededor de las ciudades que no pueden ser urbanizadas siendo obligatorio dejarlas en estado rural. Una disposición similar contiene el "Town planning Act" inglés de 1925. El reglamento de "zoning" de Nueva York crea "zonas reservadas" donde se edificará más tarde cuando las exigencias lo requieran. Este mismo método ha sido recientemente recomendado para Londres por el "Greater London Regional Planning Committee". En el proyecto de reglamento regional para Río de Janeiro se establecen zonas en las cuales se prohíbe crear nuevos amanzanamientos y construir densos grupos de predios.

Hemos dicho que la limitación de la superficie urbana se impone ante todo por razones económicas. Muchos propietarios que se oponen a esa limitación reclamando el derecho de amanzanar y fraccionar sus tierras cuando convenga a sus intereses son también contrarios a la creación de nuevos impuestos sin advertir que se trata de dos cuestiones vinculadas estrechamente. El amanzanamiento y fraccionamiento sin restricciones da como resultado la extensión excesiva de las ciudades y esta mayor extensión origina un aumento proporcional en los gastos públicos que debe ser cubierto mediante el arbitrio de nuevos impuestos. De modo que la aspiración que se

ARQUITECTURA

formula generalmente de "no más impuestos municipales" debe ir lógicamente unida a la de "limitación de la superficie urbanizada".

Las legislaciones municipales más adelantadas consagran el derecho de las autoridades locales no sólo para reglamentar y vigilar la división de la tierra sino para limitar su uso y grado de ocupación por medio de disposiciones de "zoning". En las ciudades de los Estados Unidos y Alemania las restricciones sobre forma, dimensiones, utilización y densidad de construcción de los terrenos han contado con la aprobación pública y en muchos casos fueron reclamadas por los mismos propietarios por entender que benefician sus propiedades y estabilizan su valor.

Nuevo Espíritu de Solidaridad.

Es cierto que en esos países existe un "sentimiento de colectividad urbana" o si se prefiere una "conciencia municipal" que es una de las fuerzas del progreso de sus aglomeraciones. El famoso urbanista inglés Unwin, que ha inspirado en su país la moderna legislación en la materia, explica así el desarrollo de ese sentimiento:

"Hasta el presente el progreso de la democracia, progreso que ha destruido la antigua estructura de la sociedad, ha dejado al mismo tiempo al hombre en toda su libertad y en un completo aislamiento. Pero ha nacido ahora un nuevo sentimiento de los derechos y de los deberes de la comunidad que se distinguen de los del individuo. Surge la necesidad de que un nuevo orden social sustituya al antiguo y también que la liberación del individuo sea el principio y no el fin en sí de la obra de reconstrucción. El movimiento de opinión en favor de la organización racional de las ciudades y los poderes conferidos a las municipalidades por el legislador son pruebas concluyentes del desenvolvimiento del nuevo espíritu de solidaridad."

La resistencia que levantan los reglamentos restrictivos al uso de la propiedad sin tener para nada en cuenta los beneficios de todo orden que esas restricciones representan para la colectividad prueba que desgraciadamente ese espíritu de solidaridad urbana no está muy arraigada en nuestro medio.

Utilidad de las medidas restrictivas.

Es fácil probar con el apoyo de la estadística que el exceso de superficie urbanizada con relación a las necesidades de la población y la falta de disposiciones de zonización que fijen las dimensiones mínimas y utilización de los terrenos y las densidades de construcción convenientes para cada caso contribuyen a aumentar los gastos generales, a crear condiciones higiénicas intolerables y a determinar desvalorizaciones inmobiliarias.

Las ventajas que reportan todas esas limitacio-

nes son indiscutibles y debemos examinar ahora como se aplican en la ordenanza sancionada indicando las modificaciones, supresiones o agregados que consideramos conveniente introducir a sus diferentes disposiciones.

Vías públicas y espacios libres.

No hay conveniencia en aumentar inutilmente la superficie ocupada por la red vial. Deben ser suficientemente anchas las avenidas del sistema principal de comunicaciones destinadas a soportar, además del tráfico local, una importante circulación de tránsito. Para esas avenidas es justo el ancho mínimo de 50 metros que fija la ordenanza aunque podría admitirse otra categoría de avenidas de carácter secundario, a juicio del municipio, para las cuales bastaría un ancho mínimo de 30 metros con guías de edificación separadas por una distancia no menor de 50 metros.

Es exagerado, en cambio, el ancho mínimo de 20 metros adoptado por la ordenanza para ser aplicado a las calles residenciales en las cuales sea obligatorio colocar los edificios retirados de las alineaciones. En esas calles que soportan un tráfico moderado lo que interesa es determinar una distancia mínima entre las construcciones de ambos lados comprendida en esa distancia el ancho de la calle y las dos fajas "non edificandi". Dentro de esa distancia mínima hay conveniencia en disminuir a lo estrictamente necesario el porcentaje a cargo de la comunidad. Para tal categoría de calles podría admitirse un ancho mínimo de 15 metros (8 mts. de calzada y 2 veredas de 3 mts. 50) siempre que la distancia exigida entre las guías de edificación no sea inferior a 25 metros.

Para los espacios libres de carácter público somos partidarios de que se fije un porcentaje de 10 % del terreno disponible después de deducida la superficie ocupada por las vías de comunicación reservándose además un 5 % suplementario para fines públicos (edificios o espacios libres) cuando los terrenos a fraccionarse tengan más de 50.000 metros cuadrados. La superficie para los espacios libres debe elegirse de común acuerdo entre el municipio y el propietario pudiendo exigir aquél que forme un solo lote.

Nos parece también conveniente que se determine el límite máximo a exigirse para la superficie total afectada por las vías públicas y espacios libres. Ese límite máximo podría fijarse en un 40 % del área total del terreno entendiéndose que en ese porcentaje no corresponde incluir, como se comprende, las superficies que legalmente son de propiedad fiscal.

Amanzanamiento y fraccionamiento.

Las nuevas normas que contiene la ordenanza en materia de amanzanamiento representan un

ARQUITECTURA

notable progreso sobre las prácticas actuales. El tráfico moderno, mucho más rápido que el antiguo a causa del nuevo medio de tracción usado, exige para no perder su eficiencia mayor separación entre los cruces o intercepciones de calles. De ahí que sea indispensable aumentar las dimensiones de las manzanas por lo menos en sentido paralelo a las vías de tráfico importante.

El aumento del área de las manzanas determina, por otra parte, una disminución proporcional de la superficie ocupada por las vías públicas con las consiguientes ventajas económicas para la comunidad y para los particulares.

Consideramos conveniente que se incluyan en la ordenanza ciertas reglas para disponer el eje mayor de las nuevas manzanas rectangulares. En las calles de tráfico importante el lado mayor de las manzanas debe colocarse en el sentido de la circulación con el fin de reducir el número de intercepciones y en las calles residenciales que soportan sólo un tráfico local los factores para determinar ese eje son las curvas de nivel y la dirección del eje heliotérmico para asegurar las mejores condiciones de soleamiento a las fachadas.

La fijación de dimensiones y áreas mínimas para los fraccionamientos es una medida que en el interés de la higiene y de la economía se ha adoptado en los países más adelantados sin que se haya considerado que signifique un atentado a la propiedad. La especulación tiende naturalmente a fraccionar los terrenos en el mayor número de lotes lo que conduce a comprimir en el mínimum de espacio el mayor número de personas. Hay una relación directa entre la densidad de la población de una ciudad y su estadística de mortalidad. La autoridad municipal haciendo uso de la facultad que se le ha conferido para adoptar medidas con el fin de garantizar la salud pública debe reglamentar el fraccionamiento de tierras para evitar que se produzcan esas concentraciones peligrosas.

Si la concentración excesiva que resulta de los lotes demasiado reducidos es perjudicial para las condiciones sanitarias de la población tampoco reporta beneficios económicos a los propietarios y a los compradores de terrenos. El Dr. Raymond Unwin, la gran autoridad inglesa ya citada, ha demostrado con numerosos ejemplos y en forma concluyente en su notable obra "Town planning in practice" que el exceso de concentración exige un mayor número de vías para la circulación y que el terreno perdido para el establecimiento de esas vías necesarias y los gastos de vialidad aumentan el precio de reventa de cada parcela de un modo tan considerable que esa mayor concentración produce desventajas económicas muy evidentes. De acuerdo con esos estudios que prueban "que no existe ninguna razón económica que justifique el fraccionamiento más allá de los límites que imponen las condiciones de higiene y de comodidad necesarias" el Ministerio de Higiene inglés (Ministry of Health) estableció desde 1919 el número máximo de parcelas permitido por acre bruto.

Mr. Agache en sus consideraciones sobre el reglamento regional para Río de Janeiro insiste en la necesidad de cortar los abusos de los especuladores reglamentándose las condiciones del "solar mínimo indivisible".

Densidad de construcción.

Las dimensiones y áreas de los solares deben responder no sólo a las clases y características de los edificios para los cuales se destinan sino a las densidades de construcción racionales o sea la proporción entre la superficie a edificarse y la que quedará libre. Mientras no se estudie para la región de Montevideo una reglamentación de "zoning" sería útil incluir en la ordenanza de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras algunas disposiciones para densificar la construcción. Podrían establecerse, por ejemplo, las siguientes densidades: 50 %, para la zona N.º 1; 35 %, para la zona N.º 2 y 25 %, para la zona N.º 3. En los solares que formen esquina se aumentarían esos porcentajes en un 10 %.

Se entiende que no entran en el cálculo de densidad de construcción de cada terreno las áreas afectadas por servidumbres de retiro.

Es interesante agregar, como dato ilustrativo, que las disposiciones para densificar la construcción se aplican no sólo en los países más adelantados de Europa y en los Estados Unidos sino también en numerosas ciudades de África, Asia y Oceanía.

Consideraciones finales.

La ordenanza sobre amanzanamiento y fraccionamiento de tierras, con las modificaciones y ampliaciones expresadas, contribuirá a ordenar y disciplinar el caótico desenvolvimiento de Montevideo. Las medidas restrictivas que contiene, como ha sucedido en todas las ciudades donde se han aplicado, contarán con la aprobación pública cuando se aprecien prácticamente los beneficios que reportan especialmente en lo que se refiere a la higiene y a la economía.

Esta ordenanza debe aceptarse como un correctivo inmediato para muchos de los males actuales pero no como una solución definitiva. El progreso de Montevideo reclama una reglamentación de "zoning" que comprenda, además de las disposiciones sobre la división de la tierra, la localización de la industria, del comercio y de la habitación y la densificación de la construcción.

Queda un último punto por dilucidar: la faz constitucional y legal de esas medidas restrictivas alrededor de la cual se atrincheran los opositores a la ordenanza. Esta cuestión será aclarada por los especialistas. Nos limitamos a observar que si nuestros municipios no están facultados para dictar esa clase de disposiciones esenciales de organización urbana habrá que convenir que se encuentran desarmados para ejercer sus funciones primordiales desde que nada podrían hacer para encauzar, dentro de normas racionales, el desenvolvimiento de las ciudades.

Raúl Lerena - Acevedo