



Montevideo, 22 de octubre de 2020

**Nota N° 116/20**

**A la Señora Presidenta de la  
CÁMARA DE SENADORES Y  
VICEPRESIDENTA DE LA REPÚBLICA  
Esc. Beatriz Argimón  
Presente**

De nuestra mayor consideración,

Nos referimos al Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020-2024.

Adjunto a la presente, acompañamos un informe de la Comisión de Urbanismo y Territorio de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, el cual ha sido aprobado en sesión de la Comisión Directiva de fecha 7 de octubre de 2020, según Resolución N° 4768 del Acta N° 2844. Dicho informe considera las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados.

En ese entendido, solicitamos tenga a bien considerar sus contenidos, como un aporte referido a temáticas sensibles que representan preocupación en nuestro colectivo.

Sin otro particular le saludan atentamente,

**Arq. Fernando Pereira**

**Presidente**

**Arq. Alberto Leira**

**Secretario General**



## **INFORME DE LA COMISIÓN DE URBANISMO Y TERRITORIO A LA DIRECTIVA DE LA SOCIEDAD DE ARQUITECTOS DEL URUGUAY ANTE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2020 – 2024 SANCIONADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

La Comisión Directiva de SAU presenta el siguiente informe elaborado por la Comisión Asesora de Urbanismo, respecto a los asuntos que se indican, contenidos en el Mensaje y Exposición de Motivos y el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024.

### **1 MARCO GENERAL**

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) ha mantenido a lo largo de su más que centenaria historia, un constante interés por vincular su labor al desarrollo y promoción de la ética, la solidaridad y las buenas prácticas en el ejercicio profesional de sus asociados, simultáneamente con la defensa del interés general en las temáticas relacionadas con la arquitectura, el urbanismo, el ordenamiento territorial, la vivienda y el hábitat.

En el marco generado por la elevación por el Poder Ejecutivo al Parlamento el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024, entiende oportuno reiterar parcialmente y ampliar aquí lo manifestado a modo de introducción en el informe entregado el pasado 20 de mayo a la Presidencia de la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley de Urgente Consideración:

- a Valora el desarrollo sostenible, como síntesis de sus objetivos gremiales y disciplinares, por cuanto dicho paradigma asegura la mejora de la calidad de la vida en el planeta, la preservación de los recursos naturales, así como la equidad social y la cohesión territorial.
- b Considera decisivo en ese sentido, la calidad del marco institucional que nos rige, y el papel del Estado como actor movilizador y factor imprescindible de la mejora continua en materia de políticas públicas, instrumentos y procedimientos
- c Como actor de la sociedad, entiende necesario pronunciarse sobre los aspectos vinculantes a su actividad específica contenidos en el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024.
- d Entiende que, en general, las normas que se introducen por el Proyecto que se analiza, son de una entidad que recomiendan la conveniencia de considerar un proyecto de ley autónomo para considerar adecuadamente las innovaciones que se entienda se deban propiciar.

### **2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**



**Artículos 488 y otros en el Inciso 36 Ministerio de Ambiente, del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024, aprobado por la Cámara de Representantes. Numeral 7.2 (Políticas de vivienda) incluido en el capítulo 7 (Políticas Sociales, Vivienda, Empleo y Salud) y Numeral 8.2 (Políticas de Ambiente) incluido en el capítulo 7 (Seguridad Humana), del Mensaje y Exposición de Motivos.**

**Pérdida de espacio institucional del ordenamiento territorial como política de Estado.**

Cabe señalar que no se conoce, por no haber sido comunicado, el fundamento acerca de la necesidad o pertinencia de revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial cuyo proceso de revisión “para su actualización” se anuncia. Lo que es posible afirmar es que los dos actores que se propone convocar para ello (Gobiernos Departamentales y el Poder Legislativo) resultan claramente insuficientes para obtener los necesarios aportes que permitan arribar al mejor producto posible.

En el sentido anotado, la SAU reclama la oportunidad para intervenir en el proceso y manifiesta que la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (artículo 73 de la Ley 18.308) seguramente es el mejor ámbito para hacer confluir las valoraciones y experiencias de los diversos actores, consecuentes de los más de doce años de vigencia de la Ley.

Asimismo, resulta grato destacar y suscribir, que “el ordenamiento territorial debe ser visto como una herramienta fundamental en la aplicación de políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible”, a efectos de que la acción del estado resulte eficaz, por “integral es decir, que involucre diferentes políticas y pase por encima de barreras burocráticas”, así como con la condición de que “los diferentes roles del Estado sean ejercidos con independencia y autonomía técnica”.

Pero, ambas premisas se desdibujan al considerar las atribuciones y competencias que resultan para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, particularmente en el conjunto de disposiciones del capítulo del Ministerio de Ambiente.

Como ejemplo de la contracción de competencias, resulta claramente inconveniente, el traslado de la expedición del “Informe de Correspondencia del instrumento con los demás vigentes” al Ministerio de Ambiente. Claramente se trata de una competencia propia de la dependencia del Poder Ejecutivo que corresponde al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de su Dirección de Ordenamiento Territorial.

En el mismo orden, debe señalarse la incongruencia de transferir al Ministerio de Ambiente, la expedición de un “dictamen técnico de Viabilidad Territorial en caso de no existir instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, vigentes y aplicables para



la zona de implantación de un emprendimiento”. Aquí, además, se superpondría con la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL), que es un procedimiento de validación establecido para la consideración de los efectos ambientales de los emprendimientos.

En ambas situaciones, no se trata de un procedimiento ambiental, ya que el alcance es mayor y apunta a la totalidad de los factores presentes en las acciones de uso y ocupación del territorio (sociales, productivos, económicos, culturales, etc.), siendo ésta una competencia manifiesta de ordenamiento territorial, propia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

### **3 ASENTAMIENTOS IRREGULARES**

**Artículos 427 a 430 y 434 en el Inciso 14 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Artículo 611 en el Inciso 24 Diversos Créditos, del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024, aprobado por la Cámara de Representantes.**

**Pérdida de facultades departamentales, ausencia de consideraciones ambientales y abandono de participación ciudadana.**

Al no existir ninguna fundamentación en el Mensaje y Exposición de Motivos, resulta imposible comprender las causas o razones que justifican la creación del instituto que se ha denominado como “intervención socio habitacional”, innovadora y de ruptura con la tradición legislativa nacional -además de dudosa constitucionalidad-. Cuando, además, el objeto es el de llevar a cabo las mismas acciones que ya realiza satisfactoriamente la Unidad Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mediante convenios de coejecución con las Intendencias Departamentales.

En este marco, parece excesiva la pretendida generación de un mecanismo discrecional, a sola voluntad del Poder Ejecutivo, para establecer de una extraterritorialidad para un polígono territorial delimitado, eliminando o suspendiendo la jurisdicción departamental en sus competencias propias de revisión de sus instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en la categoría de suelo.

Pero también, sorprendentemente, se extiende ese apartamiento del orden legislativo general para “toda otra normativa legal sobre fraccionamientos, cesiones y edificaciones” de extendidas repercusiones en el sistema legislativo, lo que llevaría a revisar necesariamente múltiples leyes, decretos y otras regulaciones, como las que rigen el contrato con el Banco Interamericano de Desarrollo para la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios.



Se trata de una disposición que claramente cuestiona y va en sentido contrario a la descentralización, al desconocer la competencia departamental al respecto. Lo que conlleva, por añadidura, la omisión de cualquier valoración ambiental, además de eludir la participación social.

En este sentido, extraña que se introduzca, en forma simultánea con lo mencionado y sin la necesaria coordinación entre ambas disposiciones, una facultad adicional para que sean los Gobiernos Departamentales quienes puedan alterar la categoría de suelo de rural a urbano o suburbano, “cuando cumplan con las determinaciones establecidas en la normativa nacional y departamental requeridas para su regularización”, siendo que es una competencia que ya poseen en el marco de la Ley 18.308.

Las políticas de suelo son claramente una competencia propia de los Gobiernos Departamentales y no parece pertinente desconocerlo alterando la institucionalidad vigente y la rica historia de descentralización en nuestro país. Sobre todo, teniendo en cuenta la amplia y satisfactoria cooperación de los departamentos con los procesos de regularización y mejora de las infraestructuras urbanas en asentamientos irregulares. Baste recordar que las intendencias son los coejecutores del Programa de Mejoramiento de Barrios y han respondido, en general, muy ágilmente en sus procesos.

Tampoco resulta posible comprender el objeto y fundamento de extender las exoneraciones de impuestos de patrimonio y renta que se incluyen en los beneficios tributarios previstos en la Ley de Vivienda Promovida, cuando los ejecutores de los proyectos de regularización y mejora urbana de asentamientos irregulares son las Intendencias Departamentales.

A la inconveniencia general de acumular competencias de ejecución en la Presidencia de la República, debe agregarse que se trata de una duplicación de dependencias que acumulan en una misma actuación, lo que genera dificultades de coordinación, además, seguramente, de otras desinteligencias y demoras que debieran considerarse en la atención a lo que, el mismo proyecto, se reputa como urgencias.

### **3 MEVIR**

**Artículo 433 del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024 en el Inciso 14 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aprobado por la Cámara de Representantes.**

Como en el caso anterior, se intenta sustraer del orden legislativo general los emprendimientos que encare MEVIR, eximiéndolos de los procedimientos dispuestos para todos los demás propietarios de suelo, a efectos de la transformación en la



categoría de suelo. Tampoco en este caso, se conoce la posible fundamentación para su inclusión en el Proyecto de Ley.

El sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible departamental constituye un esfuerzo e inversión del Gobierno Departamental dentro de sus competencias, que resulta en la mejor regulación de los usos del suelo posible, en el marco de su voluntad política en materia territorial. Los mecanismos de gestación de los instrumentos de ordenamiento territorial y los de su revisión, constituyen garantías de buen gobierno del territorio departamental.

Las actuaciones de MEVIR constituyen una de las más importantes oportunidades de intervención en la calidad urbana y puesta en valor de los centros poblados de menor tamaño en todo el país. Y así lo reconocen los documentos que guían su accionar.

La realización o revisión de instrumentos de ordenamiento territorial para la inserción de programas de MEVIR constituyen oportunidades únicas para la mejora y consolidación urbana que tanto los Gobiernos Departamentales como las autoridades nacionales no debieran desaprovechar.

Pero además, como consecuencia directa, se los excluye estas actuaciones del procedimiento ambiental que corresponde (evaluación ambiental estratégica) y los deja al margen de la participación social.

#### **4 FRACCIONAMIENTOS**

**Artículos 435 y 436 del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2020 – 2024 en el Inciso 14 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aprobado por la Cámara de Representantes.**

Los mínimos legales de superficie para fraccionamientos en suelo de categoría rural, establecidos por la Ley de Centros Poblados en el año 1946, han sido objeto de reiterados análisis y controversias. Sin duda, su objeto es asegurar mínimos de área compatibles con la viabilidad productiva del emprendimiento que puedan sostener.

La generación de predios por subdivisión de la tierra, que por su pequeña superficie resultan sin viabilidad productiva, condena a sus propietarios a la pobreza. Además, debe tenerse en cuenta que la existencia de cualquier predio improductivo, por su inviabilidad, en un entorno de tierras en producción, es no solamente un potencial problema para su propietario, sino que, implica un inconveniente y depreciación para todos los demás en el entorno. Estas situaciones generan ámbitos de tierra rural que se



abandonan y sustraen a la producción, comprometiendo la seguridad alimentaria, ya que generalmente se localizan en los ejidos productivos granjeros y hortofrutícolas.

Pero, en años recientes se registra una importante presión por suelo rural con objeto residencial y de logística, sin producción o con formas marginales de ésta, particularmente en las proximidades de las ciudades intermedias y en el área metropolitana. Cualquier reducción de las superficies mínimas, seguramente, fomentará este fenómeno no deseable.

Pero, la existencia de variables productivas que pueden resultar viables sin necesitar grandes superficies de suelo, puede llevar a considerar la aceptación de áreas menores. En estos casos, lo que debe asegurarse es la certificación de su viabilidad productiva y que su autorización no implique un deterioro de la realidad productiva del sector de inserción. El artículo 51 de la Ley 15.239 (1982) constituye un buen antecedente al respecto.

El objeto principal de la modificación de los mínimos de superficie en suelo de categoría rural debe atender la necesidad de evitar la transformación de áreas de suelo rural productivo en sectores de suelo habitacional, de residencia permanente o no, logística, que, sin duda, corresponden a categorías de suelo urbanas o suburbanas.

La alternativa planteada por el Proyecto de Ley que se está analizando, es la de derivar a la legislación departamental la competencia, renunciando a establecer dichos límites por vía legal nacional, aunque estableciendo algunos criterios conceptuales generales.

Si bien una expansión de las facultades de los Gobiernos Departamentales favorece la gobernanza territorial, **es para SAU condición inexcusable que dicha soberanía subnacional se ejerza cumpliendo con las garantías de sostenibilidad y participación ciudadana que aseguran los instrumentos de Ordenamiento Territorial establecidos en las vigentes leyes 18308, sus modificativas y sus correspondientes reglamentaciones.**