



Montevideo, 11 de mayo de 2021

Nota N° 162/21 sec.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Sr. Director Nacional de Ordenamiento Territorial

Cnel. (R) Norbertino Suárez

Presente.

De nuestra mayor consideración:

En el marco de la última reunión mantenida en la que se acordó que la Sociedad de Arquitectos del Uruguay enviaría un documento elaborado por la Comisión Asesora de Urbanismo en relación a la eventual revisión de la Normativa de Ordenamiento Territorial, es que adjuntamos dicho escrito para su consideración.

Nos encontramos a disposición de mantener un nuevo encuentro a efectos de continuar discutiendo estos temas de suma relevancia tanto para nuestro gremio como para el país.

Sin otro particular, saludamos a Ud. atentamente,

Arq. Stella Zuccolini
SECRETARIA GENERAL

Mag. Arq. Natalia Brener
PRESIDENTA



Sociedad de Arquitectos del Uruguay _ Comisión Asesora de Urbanismo

05-05-2021

La Comisión Asesora de Urbanismo aporta seguidamente reflexiones para avanzar en la construcción de la opinión de SAU destinada a ser volcada en la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (CAOT) y ofrecida a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), a efectos de contribuir al análisis colectivo necesario en consideración a la eventual revisión de la normativa de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

EVENTUAL REVISIÓN DE LA NORMATIVA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE PROMOVIDA POR EL MVOT/DINOT - 2021

CONSIDERACIONES GENERALES

- La Sociedad de Arquitectos del Uruguay es una agrupación gremial de profesionales con más de 100 años de trayectoria en el medio y que desde 1920 tiene a su cargo la Secretaría de la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos.

Dentro de sus múltiples cometidos, colabora con los poderes públicos en acciones y procesos de acondicionamiento del espacio físico para la mejora de la calidad de vida, promoviendo valores éticos para el ejercicio profesional para producir arquitectura de calidad, un hábitat saludable, el derecho a la ciudad y un territorio con desarrollo sostenible, actuando además como colectivo de la sociedad civil en múltiples iniciativas referidas a estas temáticas.

- En este marco, **el ordenamiento territorial**-definido en el texto legal (art. 3 inc. 1 de la Ley No. 18.308 de 18/06/2008 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, LOTDS) como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tiene por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”-*, **se constituye en objeto de su campo de experticia técnica y trabajo profesional.**
- Incorporado además por estatutos en nuestro fuero gremial, el imperativo de manifestarnos en asuntos sociales de relevancia, SAU, en tanto actor de la sociedad civil, queda comprometida a participar en los procesos de implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de Ordenamiento Territorial, en acuerdo con lo establecido en el art. 5 lit. d de la Ley.
- **A la fecha, SAU cuenta con un cuerpo de asociados expertos y posgraduados, funcionarios y ex funcionarios estatales, consultores nacionales e internacionales en la materia del OT, que mantienen vínculos de cooperación e intercambio**



regulares constituyéndose en la Comisión de Urbanismo y Territorio, un *think tank* asesor de la Comisión Directiva en esos temas.

- Numerosas son las participaciones de SAU y sus asociados, desde etapas muy tempranas, en los diversos procesos de planificación y actuación urbana que el país y sus autoridades emprendieron a lo largo del siglo pasado hasta el presente.

La extensa lista de concursos, seminarios, congresos, asesorías ministeriales, parlamentarias y departamentales, da cuenta cabal de esas intervenciones.

- En el presente, la nueva configuración del Poder Ejecutivo que separa las carteras de ordenamiento territorial y ambiente, se promueve en un escenario de cambio de actores políticos en la conducción del país, interpelado además por los efectos de una pandemia cuya incidencia no alcanzamos todavía a dimensionar.

Esta situación sanitaria del país y las medidas en su marco, no deben limitar la imprescindible contribución colectiva a través de los mecanismos de intercambio entre todos los actores.

- La iniciativa del MVOT de revisar la normativa de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, para eventualmente modificar alguno de sus componentes - legislación o reglamentaciones-, como consecuencia de dichos cambios, **no debería afectar la concepción de Política de Estado con la que fue legislado el sistema nacional de ordenamiento territorial vigente**, en el marco de acuerdos y equilibrios político-sociales que hicieron posible su concreción y arraigo indudable en las prácticas de los dos niveles de gobierno.

En este sentido, **la SAU acompañará este proceso priorizando los objetivos de afirmar, proteger y profundizar, la materia y los principios rectores del ordenamiento territorial establecidos en los arts 4 y 5 de la Ley No.18308**

- Como en oportunidades anteriores, la SAU entiende que, en caso de concluirse en la necesidad de una revisión legislativa, las temáticas que se consideran son de tal entidad que recomiendan su consideración y aprobación a través de un proyecto de ley exclusivo para ello, a efectos de permitir el tratamiento adecuado de las innovaciones que se acuerde propiciar.
- Se entiende conveniente, en esta instancia, apelar a instrumentos reglamentarios, cuya utilización aún no ha alcanzado todo su potencial, así como viabilizar el efectivo despliegue de la batería de instrumentos y herramientas de ordenamiento territorial, tales como la ordenanza departamental de ordenamiento territorial (ODOT), y los organismos de coordinación institucional (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial), antes de ingresar en la modificación del cuerpo legal del sistema nacional de ordenamiento territorial.

En particular y sin desatender otros tópicos, su centro de atención será el perfeccionamiento de disposiciones y procedimientos que aseguren el incremento de la participación ciudadana, la optimización de las garantías de sustentabilidad ambiental y se despejen las limitantes a la mayor eficiencia.



RESUMEN EJECUTIVO

Se recapitulan seguidamente las cuestiones de mayor significación y que requieren extremada prudencia en su consideración, las que se desarrollan con mayor detalle en el cuerpo del informe.

1. Aspectos instrumentales

Se aportan elementos para avanzar en lo referente a:

- Mejora y optimización de la tramitación de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) y la integración de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en el proceso de elaboración de éstos.
- Revisión de las superposiciones en el análisis en escalas diversas para la implementación de los programas de actuación integrada (PAI).
- Preservar condiciones de trabajo, objetivos técnicos de los trabajos y principios rectores del ordenamiento territorial (OT).
- Asegurar importancia central para los procedimientos de participación ciudadana y a la integración de las consideraciones ambientales.
- Garantizar la calidad profesional de los equipos técnicos de las Intendencias a partir del acceso por concurso a sus cargos, fortaleciendo la profundización permanente de conocimientos y habilidades para asegurar la permanencia y promoción en sus responsabilidades, en la medida que sus capacidades así lo ameriten.
- Fortalecer la participación ministerial en cooperación con la integración de la evaluación ambiental estratégica en la elaboración de los instrumentos, así como la colaboración de las dependencias estatales en la expedición de los informes de incidencias territoriales.

Se descarta el reducir exigencias con fundamento en la falta de recursos técnicos o administrativos. Ambos cuentan con disponibilidad existente, a optimizar o, en su defecto, a convocar.

Se aspira a que el sistema público contribuya a la mejora de las condiciones de trabajo de los colegas y otros profesionales que, desde el ámbito público o privado, desarrollan estudios en esta temática.

2. Instrumentos de ordenamiento territorial para categorizar suelo

Las contribuciones que se presentan aspiran a confirmar:

- El reconocimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial como **sistema único y excluyente** de herramienta con valor jurídico para categorizar el suelo.
- Como fuera de la legislación y de consecuente valor jurídico, toda categorización con base a expectativas de uso futuro; aplicando a través de la definición del atributo de potencialmente transformable (APT) los suelos con capacidad para sostener innovaciones de usos no compatibles con su categoría presente.
- El interés de SAU es acompañar, en el marco de lo establecido en el primer punto, el análisis para el ajuste de los pasos administrativos o sus exigencias de los PAI, de



modo de agilizarlas y eliminar la duplicación de este trámite en distintas escalas. La simplificación de la tramitación no debe eliminar la participación social en los mecanismos, ni las evaluaciones ambientales.

- La transformación de suelo debe responder a la necesidad real de desarrollar algún uso que sirva al objetivo de cumplir los principios de la LOTDS (art 5º) y la misma debe otorgarse con los mecanismos dispuestos en la dicha ley (atributo potencialmente transformable).

3 Cuestionamiento a las categorías de suelo

SAU aspira que esta revisión normativa permita fortalecer definiciones contenidas en la LOTDS en favor de la sostenibilidad de los procesos de uso y ocupación del territorio y muy en particular las que caracterizan las categorías de suelo.

- Uno de los grandes avances de la ley fue considerar el suelo rural en sí mismo, dándole una definición propia que supera holgadamente el concepto de “no urbano” anterior.
- Otro acierto es la consideración de suelo suburbano como enclave de usos, actividades e instalaciones de tipo urbano, inmerso en suelo rural (con las excepciones establecidas en el art. 39), descartando por insostenible el antiguo concepto de urbano disperso o por extensión.
- Para abarcar variantes de uso de suelo, pueden originarse subcategorías dentro de las categorías legales, en el marco de lo establecido por el art. 30 de la LOTDS, reguladas según la realidad de cada departamento.

4. Fraccionamientos costeros y faja de 150metros

La instalación de la faja de 150m y la necesidad de que sea del dominio público, responde al avance en el conocimiento sobre el rol de esta franja como activos ecosistémicos, y en su rol para la mitigación y adaptación al cambio climático.

- SAU analiza el proceso de eventual revisión normativa con la doble expectativa de no comprometer el actual dominio público y trabajar para consolidarlos como tales en su máxima extensión, con la expectativa que las disposiciones legales vigentes y las capacidades del estado para proyectar y realizar acciones en territorio apunten a la conservación de la costa, el uso público de la faja costera y potenciar sus alcances socio-culturales.
- El estudio de las dinámicas costeras, y los efectos del cambio climático, de los últimos años ha acumulado mucho conocimiento en relación al comportamiento de las zonas costeras, y es preciso sean tenidos en cuenta para las políticas nacionales.
- El marco para la política nacional costera tiene que asegurar la utilización del recurso costa como un gran generador de riqueza asegurando su sostenibilidad, para lo que se cuenta con la Directriz nacional costera (Ley No. 19.772 de 17/07/2019); el Plan nacional de adaptación al cambio climático; el Plan nacional de adaptación al cambio climático en ciudades e infraestructuras y en particular el art. 50 de la LOTDS.



Cualquier eventual revisión normativa debe contemplar estas concepciones en forma integral y sostenible.

5. Sistema nacional de información territorial

Acordamos que el Sistema de Información se sostenga, mejore y despliegue carácter de transparencia y acceso público a la información. El Artículo 5 del Decreto No. 30/020 de 27/01/2020 (Reglamentario de la Ley No. 19.525 de 18/08/2017) va en ese sentido. Estamos convencidos que el SIT es un aporte sustancial a la infraestructura de datos espaciales (IDE).

- SAU se dispone a acompañar el proceso de sostenimiento y mejora del sistema nacional de información territorial (SIT), enfatizando el perfeccionamiento de su diseño como medio de fortalecimiento de la transparencia y acceso público a la información y participación ciudadana.
- Se entiende importante el fortalecimiento del sistema, que incluye no solamente la legislación y su reglamentación, sino el funcionamiento mancomunado de todas las dependencias estatales con incidencia en el territorio.

EN CONCLUSIÓN:

A doce años de su aprobación, se entiende oportuno realizar una evaluación, **en base a evidencia**, a partir del relevamiento y análisis sobre lo actuado en aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y sus modificativos, desde su vigencia y en su doble incidencia en tanto marco de otras disposiciones y norma exhaustiva. En caso de concluirse en la necesidad de cambio, toda la información manejada a la fecha parece indicar que estas posibles modificaciones deberán encararse especialmente en la reglamentación de la ley y en la implementación de ésta mediante las legislaciones de los departamentos, junto con ajustes en los procedimientos, el fortalecimiento de los equipos técnicos departamentales y nacionales, así como las coordinaciones y cooperación interinstitucional.



INFORME ACERCA DE LA INICIATIVA DE EVENTUAL REVISIÓN DE LA NORMATIVA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE, PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por intermedio de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, ha convocado a la Sociedad de Arquitectos del Uruguay -en un proceso que incluye a otros numerosos actores en la temática- para “intercambiar ideas, conocimientos, experiencias y recibir sus comentarios, en referencia a los contenidos de la revisión y actualización de la normativa de OT”. Se analizan seguidamente y en forma secuencial, los aspectos enunciados en el documento fechado 8 de marzo de 2021, sin descuidar la atención simultánea a las “interrogantes planteadas para guiar el intercambio”.

0_ PREVIO

Debe tenerse en cuenta que la normativa de ordenamiento territorial, además de la ley Nº 18.308 (LOTDS)-en la cual parecen concentrarse todas las inquietudes, comprende otras leyes, como especialmente la Ley de Centros Poblados -que la LOTDS modificó parcialmente y posteriormente lo hicieron otras leyes en varias oportunidades-, así como la reglamentación y las implementaciones a través de legislaciones departamentales.

La Ley “Marco del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” Nº 18.308, de junio de 2008, ha sufrido ya 10 modificaciones a lo largo de su corta vigencia de apenas una docena de años. En esta oportunidad, como en toda iniciativa de ajuste en legislación, corresponde analizar el mérito y la oportunidad de encarar una nueva revisión de ésta y/o de otras leyes y normas. Cabe, así, plantear dos cuestiones previas:

- **si se han desenvuelto ya todas las herramientas puestas a disposición por la LOTDS y si se han agotado todos los recursos de regulación subsidiaria**, a través de la implementación mediante legislación departamental, previstos en ésta;
- **si, en el caso de que efectivamente se haya documentado evidencia de disfuncionalidades en la aplicación de la LOTDS, éstas se deben al texto de sus disposiciones o se originan en deficiencias en su implementación**, tales como obstaculizaciones burocráticas o, muy especialmente, a la insuficiencia en la adjudicación de recursos (fundamentalmente humanos técnicos expertos en número y especialización suficientes).

Estas cuestiones deben considerarse tanto en general para la presente iniciativa como para cada uno de los asuntos particulares implicados. Y su atención debe derivar en



discernir si la revisión de normativa que resulte necesaria debe encararse en el nivel legislativo, introduciendo nuevas modificaciones en la LOTDS y/o en otras leyes, se puede resolver eficientemente mediante ajustes en decretos vigentes y nuevos decretos, o en las regulaciones burocráticas de procedimiento.

Simultáneamente, resulta necesario diferenciar si los ajustes que se propicien se originan efectivamente en una vocación de superar deficiencias en las normas y no que responden a un escenario de pugna por los espacios de gestión y decisión, que contamina el diseño institucional y la adjudicación de competencias y puede incidir en las mismas disposiciones con proyección en el territorio.

También, debe tenerse en cuenta y valorar a efectos que **no se cuelen como simples mejoramientos en el funcionamiento del sistema de ordenamiento territorial modificaciones que en sustancia apuntan a revisar, en todo o en parte, los principios rectores establecidos por la LOTDS (artículo 5), a efectos de la flexibilización normativa del uso y apropiación del recurso territorio, junto con la facilitación de renunciaciones fiscales y subsidios directos o encubiertos, como parte de la idea de privilegiar la inversión privada que supuestamente logre el derrame de la productividad del capital genere empleo.**

Bienvenidas, entonces, las innovaciones que apunten a resolver las inconsistencias que se comprueben, presentes y previsibles, o al menos les mitiguen efectos y consecuencias no deseadas. Ello con un enfoque de prevención de posibles desvíos respecto a los principios rectores y cuidado acerca de las ineficiencias burocráticas y de los conflictos competenciales, entre otros.

1_ PROCEDIMIENTOS DE LOS IOT

Por tratarse de procesos (que sucintamente pueden resumirse en elaboración, consulta, aprobación y seguimiento) para la concreción de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT), salvo excepción, **su regulación corresponde al nivel de reglamentación** -a través de decretos y resoluciones de Poder Ejecutivo- **o a su implementación en la jurisdicción de los departamentos** -por medio de decretos departamentales y resoluciones de intendente-.

En el primero de los niveles es que se encuentra el Decreto 221/09, que reglamentó especialmente los aspectos procedimentales para la ejecución de los IOT y particularmente, las tramitaciones en el ámbito nacional: informe de evaluación ambiental estratégica (EAE) e informe de correspondencia.

La creación del Ministerio de Ambiente, con la consiguiente competencia en cuanto al informe de EAE y la permanencia de la DINOT en el ahora denominado Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), obligan a revisar el mencionado decreto 221/09.



En esa revisión podrá introducirse alguna mejora respecto a la gestión actual, luego de obtenida evidencia de la evaluación a realizar sobre el relevamiento de los trámites vigentes y de la consulta o encuesta con los usuarios, esto es: las intendencias departamentales.

Entre las posibles mejoras, que indudablemente pueden introducirse, entre otras posibles, se citan:

- la adjudicación de una dependencia, preferentemente DINOT, de la responsabilidad para el monitoreo general de los procesos en las gestiones a nivel del Poder Ejecutivo;
- el establecimiento de obligatoriedad, responsabilidad y plazo para la expedición de los informes requeridos a las diversas dependencias;

Claramente **estas disposiciones no requieren legislación nueva ni modificación de la LOTDS**, para ellas resulta suficiente la reglamentación a través de un decreto del Poder Ejecutivo. En todos los casos, resulta imprescindible atender la necesidad de avanzar en la instrumentación de la efectiva participación social, así como el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental de las decisiones.

Se analizan seguidamente las gestiones más importantes de nivel del Poder Ejecutivo.

1.1 Comunicaciones de las intendencias con el Poder Ejecutivo

Desde el año 2009 y hasta la fecha, las intendencias deben tramitar dos expedientes paralelos: las solicitudes de pronunciamiento sobre los respectivos informes y en la evacuación de vistas. Estas gestiones se encauzan a través de las mesas de entrada respectivas. En tanto la comunicación de inicio debe dirigirse al Ministerio, de acuerdo con el decreto reglamentario.

Esta situación fue así hasta inicios de 2021, en que se instaló el Ministerio de Ambiente, aunque la realidad de los trámites no cambió.

El informe de correspondencia, en todo su curso, las intendencias lo gestionaban (y así se continúa haciendo a la fecha) a través de la mesa de entrada de DINOT (antes en el MVOTMA y ahora en el MVOT). También es con DINOT que se efectúa la comunicación de los IOT en el Registro de Instrumentos (artículo 78 de la LOTDS).

El informe de EAE, las intendencias lo gestionaban por intermedio de la mesa de entrada de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), gestión que ahora corresponde al Ministerio de Ambiente. La mesa de entrada actualmente lo direcciona a la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental, con destino al Departamento de Evaluación Ambiental Estratégica (de la División del Desarrollo Sostenible).

Para el caso de disponerse del estudio previo de evaluación de la situación actual arriba mencionado, podría introducirse alguna innovación en cuanto a la tramitación, pero la lógica de funcionamiento de los ministerios lleva a mantener los dos trámites paralelos actuales, simplemente reconociendo las dos gestiones y canalizándolas en ambas mesas de entrada.



1.2 Informe de correspondencia

El informe de correspondencia del instrumento en trámite de aprobación (artículo 25 de la LOTDS) debe expedirlo, ahora, el MVOT.

Aunque en una interpretación literal del texto del artículo 25 se remitiría a analizar la congruencia del instrumento con otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y aplicables al caso, tratándose de un informe que es preceptivo pero no vinculante, **nada impide una aplicación extensiva del artículo e incluir el análisis de la correspondencia con toda otra normativa**. Puede tratarse de legislación nacional de rango superior a la del instrumento que se trate o bien legislación departamental que, por materia, corresponda que encuadre al instrumento.

Para la concreción de la extensión planteada, resulta suficiente su inclusión en el decreto reglamentario.

1.3 Informe de EAE

El denominado informe ambiental estratégico (IAE) y la imposición de su tramitación fueron generados por el Decreto 221/09. La LOTDS, por su artículo 25, solamente impone la obligatoriedad de “realizar el procedimiento ambiental que corresponda”. Y el procedimiento ambiental que corresponde para un IOT es que éstos “deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación” (actualmente, la aprobación ha pasado a ser cometido del Ministerio de Ambiente), según se dispone por el artículo 47 de la LOTDS.

Y la reglamentación adoptó un criterio que, a la luz de los años de su aplicación, sin duda puede reputarse de poco feliz. Porque, a pesar de que el mencionado artículo 47 ordena que “el procedimiento ambiental se integrará en la elaboración del correspondiente instrumento”, el Decreto 221/09 restringió la participación ministerial a la consideración de un informe final (el IAE) y su aprobación, sin intervenir ni supervisar el proceso, como hubiera resultado de su acompañamiento en garantía del cumplimiento del mandato legal. La riqueza de la integración de las consideraciones ambientales a lo largo de todo el proceso del instrumento se ha visto así reducida a un mero informe final, asumido por los actores departamentales como un inoportuno requisito burocrático.

El acompañamiento técnico de las dependencias ministeriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración, lograría no solamente una mayor garantía de sustentabilidad ambiental, sino que conseguirá adicionalmente un acortamiento de los plazos en la gestión de aprobación. Así también se constituye en una oportunidad para la intervención de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente, en el acompañamiento para la elaboración, lo que es singularmente importante en áreas prioritarias para la conservación y otras de interés ambientalmente.

La mencionada integración del procedimiento ambiental -la evaluación ambiental estratégica- debiera formar parte sustancial preceptiva en la elaboración de todos los



instrumentos de ordenamiento territorial, incluyendo los nacionales (seguramente también debiera integrarse en otros múltiples instrumentos jurídicos). Esto no tiene por qué incluir que la aprobación ministerial deba ser vinculante en los instrumentos de ordenamiento territorial nacionales.

También en este caso, como en los anteriores comentados, para resolver la disfunción anotada resulta suficiente la rectificación a través de la revisión del Decreto 221/09 y no requiere ninguna modificación legislativa.

1.4 Informes de incidencias territoriales

La LOTDS dispone, por su artículo 25, que “se deberá solicitar informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento”. La ley no dispone que esos informes deban requerirse al final del proceso, por más que se encuentre en el artículo referido a la “Aprobación previa y Audiencia Pública”. Claramente puede interpretarse como que los mencionados informes deben haberse concretado al llegar a ese momento del proceso.

Evidentemente la reglamentación mediante decreto puede resolver el punto. Lo que resulta también indudable que **el informe de incidencias debe solicitarse cuando el avance en la elaboración contenga suficiente información**, lo que le permita al consultado evacuarla. La existencia de este informe, que corresponde a las posibles incidencias de las disposiciones proyectadas por el IOT que se trata, no debe obstar para las consultas que resulten útiles o necesarias durante el proceso de elaboración.

El asunto de la mayor importancia es la frecuente ausencia de colaboración en los requerimientos de información y la falta de respuesta a la solicitud de informe de incidencias. En la revisión del Decreto 221/09 se imprescindible incluir la obligatoriedad de cooperación de las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados, así como la emisión del informe de incidencias territoriales, instrumentando lo dispuesto por el inciso final del artículo 23 de la LOTDS.

2_ PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

La LOTDS tiene como finalidad del ordenamiento territorial (OT) “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” y “Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio” (artículo 3). En este marco es que corresponde analizar las competencias de los diversos órganos del estado, en sus diferentes niveles, así como las relaciones pautadas entre ellos.



2.1 Competencias de los órganos

Los ejecutivos nacional y departamental los están obligados a adoptar decisiones y actuaciones sobre el territorio a través de la planificación, mediante la elaboración de instrumentos para elevarlos a aprobación de los respectivos legislativos, en las condiciones que establece la LOTDS. No pueden eludir operar en el territorio a través de los IOT, en aplicación de la LOTDS.

El primer principio rector establecido por la LOTDS dispone que “la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio [se lleven a cabo] a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial” (artículo 5). Es en ese sentido que establece la materia del ordenamiento territorial (artículo 4) e, incluso, su imposición se extiende a los derechos de las personas, ya que “toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, en el marco de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República” (artículo 6).

La definición de principio no puede desconocer el orden constitucional, por lo que la LOTDS recoge que la obligatoriedad ineludible de elaborar los IOT es para el Poder Ejecutivo y para los intendentes departamentales, así como de elevarlos a la aprobación del Poder Legislativo y de la respectiva Junta Departamental, y agrega, en ambos casos, “sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a éste [o a ésta] corresponde” (artículos 10 y 23).

Así, corresponde analizar los alcances de la exigencia legal respecto a la elaboración de los IOT, particularmente de los departamentales. La LOTDS es una ley marco, como se desprende tanto de su denominación como de sus contenidos. Como tal, **requiere su desarrollo a través de legislación adicional procedente de ella y que la implemente. Este rol corresponde a la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial (ODOT)**, que ostenta la idoneidad para la implementación de la LOTDS en la jurisdicción de los departamentos, como aplicación de las competencias atribuidas a sus gobiernos.

Por tratarse de una ley marco, la LOTDS establece apenas las condiciones genéricas con que deben contar los IOT para su elaboración y su aprobación. Los requisitos detallados deben ser establecidos por la legislación departamental por medio de la ODOT.

Entonces, la LOTDS únicamente se extiende en algún requisito mínimo respecto a dos de los principios rectores que debido a ello pueden entenderse sustanciales. Estos son: la participación social y la sustentabilidad ambiental. Ambos merecen, además de disposiciones particulares en diversos artículos, un apartado propio en la LOTDS: el Título VI para la participación social y el capítulo IV del Título IV para sustentabilidad ambiental. En similar nivel se encuentra la vivienda, para la que reserva el capítulo V del Título IV. La instrumentación del resto de los lineamientos que establece, en el marco de su materia, quedan comprendidos en la legislación que desarrolle al LOTDS.

Como queda claro, **corresponde a la legislación de los gobiernos departamentales, a través de la ODOT, el establecer las condiciones y requisitos de los IOT departamentales, así como las regulaciones de procedimiento.** Podrá haber algunos asuntos de regulación general para todos los IOT y otros que reglen cada uno de los IOT en particular.



Las regulaciones que establezca la ODOT rigen para la primera versión de cada IOT y sus condiciones regirán también para las revisiones, ya que “las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación”. Pero “Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales, sin perjuicio que las mismas deberán ser establecidas por normas de igual jerarquía” (artículo 29). Para ello no se requiere legislación complementaria ni la revisión de la LOTDS, resulta suficiente la elaboración y aprobación de la ODOT.

2.2 Regulación para las actuaciones

Se subraya que el MVOT debiera tener entre sus competencias la de exigir a las dependencias estatales el cumplimiento del artículo 77 de la LOTDS, a efectos de conseguir que los gobiernos departamentales puedan pronunciarse y, en su caso, expedirse sobre “las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, [las que] deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial”.

También, entre las competencias del MVOT -seguramente a través de la DINOT- deberá jerarquizarse la vigilancia permanente y la verificación sobre el cumplimiento por parte de los gobiernos departamentales de lo dispuesto por la LOTDS en relación a:

- las labores de seguimiento durante la vigencia de los IOT a que están obligados a implementar los gobiernos departamentales (artículo 28);
- las acciones vinculadas a la actuación y control territorial (título V), incluyendo la implementación de las herramientas de actuación territorial (capítulo I) así como especialmente el cumplimiento de las obligaciones de control territorial (capítulo II);
- la instrumentación en los IOT para atender la coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo (artículo 52);
- la implementación en los IOT de la reserva de suelo para vivienda de interés social (artículo 53), particularmente en atención para el marco de la ENASU.

Cuando estas acciones se vinculen a las fases de elaboración de los IOT, además del seguimiento durante la vigencia, deberá procederse a la verificación al momento de expedir el informe de correspondencia (artículo 25 de la LOTDS).

3_ CATEGORIZACIÓN DE SUELO

El establecimiento de las categorías y subcategorías en el territorio constituye la determinación del régimen jurídico de la propiedad de suelo y es la base para el



desenvolvimiento de la delimitación de las facultades de ejercicio del derecho de propiedad a través de las herramientas previstas por la legislación. La categorización es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales y éstos solamente pueden ejercerla mediante IOT (artículo 30 de la LOTDS).

3.1 Labor de categorización

El IOT idóneo para encarar la labor de categorización de suelo es el plan local de ordenamiento territorial (PLOT), ya que cuenta con una función general de ordenación en un ámbito geográfico bien determinado y de escala local o microrregional que habilita el establecimiento de esta principal determinación del ordenamiento estructural. Facultativamente, las directrices departamentales de ordenamiento territorial (DDOT), en ausencia de PLOT, pueden ocupar la labor de categorización siempre a asuman los contenidos conceptuales propios del PLOT.

Las categorías de suelo determinan, consecuentemente, las facultades y obligaciones de los propietarios, las que resultan establecidas por el capítulo II del Título IV de la LOTDS, donde se disponen los regímenes jurídicos que corresponden a cada una de las categorías. Esta es la sustancia de la categorización de suelo, por lo cual debe integrarse siempre en el ordenamiento del territorio a través de un IOT. Debe subrayarse que la categoría de suelo determina el régimen jurídico de la propiedad territorial.

De acuerdo con lo dispuesto por la LOTDS, **la labor de categorización es una función regulada, no discrecional**. Los alcances para la adjudicación de cada categoría -y de las subcategorías básicas que establece- están fuertemente precisados por dicha ley.

3.2 Suelos urbano y suburbano

Los artículos 32 y 33 de la LOTDS establecen las condiciones que deben cumplir los suelos para su categorización, sin dejar margen alguno para el establecimiento discrecional de categorías en base a los objetivos planteados y aspirados para la evolución del territorio considerado.

En esencia, especialmente en cuanto a los usos, el suelo urbano y el suburbano son en todo similares, baste citar que el suelo suburbano “comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados” (artículo 33). La única distinción que los IOT pueden hacer entre uno y otro debe responder al carácter de “enclave” del suburbano, frente a la continuidad espacial que caracteriza a “las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización” que corresponden a suelo urbano (artículo 32).

Como derivación, **el régimen jurídico del suelo en el suelo suburbano corresponde, a todos los efectos, al del suelo urbano**. Dependerá del carácter concreto de los sectores de suelo suburbano si su régimen jurídico corresponde con el suelo urbano consolidado



(seguramente en pocas situaciones) o con el del suelo no consolidado (que será el régimen que cabe en la mayoría de los enclaves existentes).

Cabe anotar aquí que en buen número de los casos se ha categorizado como suburbano a polígonos territoriales que claramente se corresponden con la definición de suelo urbano no consolidado. También se ha categorizado como suburbano, sectores territoriales en que existen, o aún predominan, usos productivos granjeros, agrícolas y/o pecuarios. Aquí es pertinente señalar que, si bien la LOTDS no ha particularizado en una definición de régimen del suelo suburbano, en general, en las situaciones señaladas debe aplicarse el régimen de suelo urbano no consolidado. Posiblemente, en casos muy particulares de enclaves no periurbanos, puede corresponder al régimen de suelo urbano consolidado.

Para regular la categorización adecuada de aquellas situaciones de la realidad con condiciones difusas, particularmente frecuentemente en potencia ubicables dentro de la categoría suburbano, no se requiere nueva legislación nacional o revisión de la LOTDS. Naturalmente **corresponde que la ODOT regule con precisión las condiciones generales de las categorías de suelo para el departamento, siempre en el marco de lo dispuesto por la LOTDS**. Así, debe tenerse en cuenta que son de suelo suburbano “las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen”.

3.3 Suelo rural

Suelo rural es la única categoría que brinda un espacio para la definición con cierta discrecional para la categorización en función de los objetivos de la planificación a través de IOT, ya que “comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales”. Lo dispuesto permite a los IOT categorizar como tales con gran amplitud, ya que puede incorporar las áreas “que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo” (artículo 31).

Como en las categorías más arriba analizadas, es la ODOT la facultada para dirimir con carácter general las situaciones de identificación difusa. Tampoco en esta circunstancia se requiere nueva legislación nacional o revisión de la LOTDS. Pero, en una interpretación contextual, resulta evidente que **la LOTDS apunta a la protección del recurso suelo -recurso finito- alentando su conservación y uso productivo**.

La ODOT podrá encomendar a los IOT la categorización como rural a sectores de suelo con las limitaciones legales establecidas: “**quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano** en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje” (artículo 39), por lo que quedan “**excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial**” (artículo 31). Como situación excepcional, los IOT podrán habilitar que la intendencia autorice “otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación” (artículo 39).



Cabe además consignar aquí que **es en la Ley de Centros Poblados (Nº 10.723 y sus ampliaciones y modificaciones) la que incursiona en la definición de superficies mínimas de los predios en suelo rural** (así como algunas condiciones de los predios urbanos). Entre éstas, la ley Nº 19.044 de diciembre de 2012, introdujo excepciones a la dimensión mínima de 300 metros cuadrados (artículo 1), cuya implementación corresponde a los gobiernos departamentales en sus jurisdicciones respectivas, a través de la ODOT.

La ley Nº 18.308, solamente legisló sobre dimensiones en suelo urbano y suburbano. Sobre el final, en su artículo 83 “Ajustes legales” del Título VII “Disposiciones especiales”, exclusivamente introdujo modificaciones en los artículos de la Ley de Centros Poblados referidos a las superficies y condiciones de los predios urbanos. En el mismo sentido, mediante el agregado de un inciso final al artículo 48 de la Ley Nº 17.292, de 25 de enero de 2001 -que creó el régimen de urbanizaciones de propiedad horizontal (UPH) en su título III-, introdujo una regulación en las dimensiones de la trama de circulación pública en suelo urbano y suburbano, también exclusivamente.

Posteriormente se han realizado modificaciones a la Ley de Centros Poblados en lo que refiere a las dimensiones mínimas de los predios también en suelo rural.

Claramente, las disposiciones de la Ley de Centros Poblados al respecto responden al principio precautorio (aunque el término no se manejara hace 75 años). En la redacción original se manifiesta la voluntad de asegurar que “constituye subdivisión de predios con destino a la formación de Centros Poblados toda subdivisión de la tierra fuera de las zonas urbanas y suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas” (actualmente, a través de la ley Nº 19.924 de diciembre de 2020, se incorporó San José en esta última reducción). Esto es: la ley establece una reserva precautoria considerando que, en una visión genérica, por debajo de estas superficies el predio carece de viabilidad productiva, por lo cual se convierte en parte de un centro poblado.

Cualquier modificación del régimen establecido por la Ley de Centros Poblados debe considerar la necesidad de asegurar que los predios en suelo rural garanticen viabilidad productiva y que no se trate, explícita o implícitamente, de un fraccionamiento “con propósito residencial” o que “pueda generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, represente el asentamiento de actividades propias del medio urbano”.

De igual forma, los gobiernos departamentales, en la implementación de la LOTDS a través de la ODOT, debieran observar cuidadosamente la realidad de los sectores territoriales comprendidos, a efectos de contemplar la viabilidad productiva en el establecimiento de áreas mínimas en suelo rural, al aplicar lo dispuesto por el artículo 459 de la ley Nº 10.924 de diciembre de 2012, que modificó la Ley de Centros Poblados.

En este contexto, no parece requerirse la generación de nueva legislación o la modificación de la vigente, ya que para abordar las cuestiones pendientes de mayor precisión y detalle, resulta competente la ODOT.



3.4 Transformación de categoría

La LOTDS no permite la categorización directa de suelo urbano o suburbano en aquellos sectores del territorio rurales en que el IOT aspira la activación del territorio para alcanzar los objetivos de planificación. Para ello estableció un mecanismo para que se habilite esa evolución deseada: la asignación del atributo de potencialmente transformable (APT). Si fuera posible asignar directamente una categoría de suelo diferente a la realidad constatable, carecería de sentido haber creado esta herramienta.

La LOTDS apunta a que la posible activación de suelo garantice el cumplimiento de los deberes territoriales, en conjunto con el aseguramiento de su viabilidad efectiva en un marco de sostenibilidad y participación social.

Al respecto, la LOTDS dispone muy concretamente en qué condiciones es posible la transformación de categoría cuando ordena que “sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable”. Y agrega que “únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable” (artículo 34).

El programa de actuación integrada (PAI) es un IOT muy peculiar: es el único IOT que simultáneamente es un instrumento de planificación en conjunto con un instrumento de actuación, además es también el único IOT que puede elaborarse y ejecutarse por iniciativa privada, pública o mixta. Es por ello que tanto la elaboración como la ejecución deberán regirse “según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental” (artículo 21).

El hecho que **el PAI sea un IOT que integra planificación-gestión y para asegurar las obras necesarias previamente -a efectos de satisfacer la “finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros”-**, la LOTDS establece la obligación de que “**se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución**, todo ello en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente”, para “**justificación de la viabilidad** de la actuación” (artículo 21).

Como puede verse, el mecanismo ordenado por la LOTDS para la activación de suelo (la asignación de APT y la posterior elaboración, aprobación y ejecución de PAI), tiene consecuencias muy diferentes a la simple categorización directa de suelo. **Con la eventual categorización directa, vedada de hecho por la LOTDS, no se aseguraría la viabilidad de la actuación, ni el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, ni se obtiene la realización de las obras de urbanización, construcción y desarrollo. Tampoco se logran, en esa hipótesis, garantías suficientes de los propietarios de suelo a efectos de la ejecución.**



Respecto a la elaboración y aprobación del PAI, además de corresponder a lo ya expresado en general más arriba, cabe subrayar que, en dos oportunidades, la LOTDS deriva en la ODOT el establecimiento de las condiciones en ese sentido. A resultas de ello, no se requiere nueva legislación nacional o revisión de la existente.

La ODOT deberá regular tanto el procedimiento como las condiciones y requisitos de los PAI, atendiendo los mínimos establecidos por la LOTDS en los tres literales del artículo 21. Y podrá establecer diferentes niveles de exigencia a partir del grado de detalle que establezca el IOT para los sectores con APT.

En la ODOT se puede establecer que los requisitos para el PAI podrán ser menos exigentes si el ámbito ya tiene en el IOT determinaciones precisas estructurantes generales y definiciones detalladas de parámetros de fraccionabilidad, ocupación, edificabilidad y usos preferentes, por ejemplo. En caso contrario, si simplemente el ámbito tiene, en el IOT, adjudicado el APT sin otra determinación, los requisitos para el PAI deberán ser profundos.

Similar criterio resulta de aplicación para el procedimiento ambiental integrado en la elaboración del PAI. Su extensión y grado de detalle vendrá determinada por la profundidad que haya tenido en la elaboración del IOT.

Ahora bien y como se adelantó más arriba, resultan claramente ineludibles tanto la mencionada consideración para la sustentabilidad ambiental como incorporación de instancias para la participación social, con las actividades mínimas dispuestas por la LOTDS.

Esta posibilidad de procedimientos menos exigentes podría aplicarse en los casos de necesidad de revisión por situaciones declaradas de interés de órganos estatales. Debe tenerse en cuenta que se trata de gestiones en que se encuentran intereses convergentes del Poder Ejecutivo y de los gobiernos departamentales. Tales son los casos de conjuntos habitacionales de MEVIR “siempre que no contravenga los objetivos de planificación departamental” y a efectos de iniciar labores de mejoramiento barrial en áreas urbanas precarizadas y regularización de asentamientos “cuando cumplan con lo establecido en la normativa nacional y departamental requeridas”.

4_ GESTIÓN COSTERA

Los lineamientos y regulaciones generales sobre el espacio costero están establecidos por Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata (Ley Nº 19.772 de agosto de 2019).

Como plantea esa Ley, en su artículo 1, se trata de un “instrumento de política pública para **promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del espacio costero** del Océano Atlántico y del Río de la Plata, para contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población en el territorio”. Así, **cualquier examen que pudiera llevar a la revisión de la normativa**



vigente, debe plantarse a partir de la consideración respecto a la visión prospectiva de la zona costera y su alcance socio-cultural, su rol en el imaginario y valor testimonial, además en consideración del marco de cambio climático y sus consecuencias.

4.1 Faja costera

En la mencionada Directriz del Espacio Costero se dispone: “a los efectos de la aplicación de lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 50 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y por el literal L) del artículo 6° de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación, extiéndese la faja de defensa de costas definida por el artículo 153 del Código de Aguas, Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, hasta el límite del área definida, para los componentes vulnerables señalados en el artículo 6° de la presente ley, cuando abarquen superficies mayores a la faja de defensa de costas referida y se ubiquen en el ámbito de aplicación de la presente ley” (artículo 10 “Faja de defensa de costas”).

Anteriormente, por el artículo 503 de la ley N° 19.355 de diciembre de 2015, se había extendido la determinación de la Ley de Centros Poblados, sin mencionarla ni a ninguna otra ley anterior, a “todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, cualquiera sea la categoría del suelo de que se trate, pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público, según dispone el Código de Aguas y sin perjuicio de otras limitaciones establecidas por leyes especiales, una faja de 150 (ciento cincuenta) metros medida a partir de la línea superior de la ribera”.

Independientemente de la infeliz referencia al Código de Aguas, la LOTDS, ya en 2008, procedió a modificar y ampliar lo establecido por la Ley de Centros Poblados. Así, dispuso: “sustitúyese el numeral 3° del citado artículo en la redacción dada por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946 [...] En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público” (literal g del artículo 83).

Resulta claro que ha existido una voluntad del legislador que, **desde hace 75 años, ha venido avanzando en subrayar la voluntad de establecer el dominio público en la faja costera de 150 metros**. Se inició con la voluntad de procurar la accesibilidad pública a la ribera y su libre tránsito peatonal y fue evolucionando hacia el pasaje al dominio público, primero para los fraccionamientos de suelos rurales con destino de centros poblados y luego con su extensión a todas las situaciones de fraccionamiento.

Las operaciones de fraccionamiento implican una valorización de suelo y como uno de los requisitos para su viabilidad, se dispone el pasaje al dominio público de la faja de 150 metros.

La legislación, aquí sucintamente glosada (ley de Directriz Nacional Costera, Ley de Centros Poblados y otra), parece completa y viable y no surgen elementos que hagan suponer la necesidad de su revisión o modificación.



Debe tenerse en cuenta que el pasaje al dominio público no se trata de una donación de suelo que deba realizar el propietario, dado que recibe como compensación la posibilidad de activar suelo conforme a las previsiones del instrumento. De este modo, en realidad, los terrenos con destino a dominio público cuentan con un aprovechamiento teórico que no se puede materializar en ellos, sino que, por medio del instrumento, se traslada hacia los espacios edificables del mismo perímetro de actuación. Se trata de una mera condición planteada para la actividad de transformación en el área costera.

4.2 Reordenamiento en zona costera

Debe tenerse en cuenta que la mencionada ley de 2019, en el literal B de su artículo 7, ha ratificado la vigencia de lo establecido en el artículo 50 de la LOTDS, que pasa al dominio público, con destino a espacio público, la faja de 150 metros.

Dicho artículo crea el “Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito” en el caso de “los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido”. En estos casos, “únicamente podrá autorizarse la edificación presentando” dicho plan especial.

Se trata de un formidable instrumento para la “protección de las zonas costeras”, como resume el título del mencionado artículo de la LOTDS, que no ha sido implementado y que espera su oportunidad.

5_ INFORMACIÓN TERRITORIAL

La LOTDS creó dos herramientas de información territorial novedosas y que han tenido una feliz implementación, en que ha tenido un rol central la actuación de DINOT.

5.1 Inventario de Ordenamiento Territorial

El Inventario de OT fue creado por el artículo 78 de la LOTDS “con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial”.

Como se adelantó, en el marco del Inventario de OT se ha implementado y funciona eficientemente, el registro de IOT. Seguramente resulta pertinente impulsar el registro de otros “planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse por organismos del Gobierno Nacional o de los departamentos o de los entes y servicios del Estado”, cuya incorporación al sistema verifica cierto retraso.

El objeto del Inventario es de gran amplitud que, muy verosímelmente, puede ser extendido de su actual diseño para incluir otros contenidos de información, tales como



otras normas, los diversos actores (institucionales y profesionales), recursos (particularmente los tecnológicos) y otros innumerables. Para ello únicamente se requiere la aprobación de un decreto reglamentario y los correspondientes protocolos de gestión, no necesitando, obviamente, nueva legislación ni modificación de la vigente.

5.2 Sistema Nacional de Información Territorial

La LOTDS, por su artículo 79, cometió “al Poder Ejecutivo la estructuración de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, como servicio público”. El mencionado sistema tiene como objeto el de “obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualesquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial”. Para ello cuenta con la disposición de hacerlo “mediante la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad al respecto”.

El Poder Ejecutivo asumió el cometido e instrumentó la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) mediante el esfuerzo coordinado de cooperación de diversas dependencias estatales, nacionales y departamentales, con manejo de información territorial, en lo cual DINOT ha tenido un importante rol.

Es evidente que **la IDE todavía está en fase de construcción y ampliación de sus alcances** para alcanzar a comprender en forma completa la “situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualesquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial”.

Entre cualquiera otra circunstancia de interés, con cobertura en el territorio, corresponde integrar los datos espaciales de OT. Para ello alcanza con los convenios interinstitucionales y, eventualmente, con un decreto reglamentario. Tampoco en este caso corresponde incorporar nueva legislación o modificar la existente.