

II.4 TERRITORIO, AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

TERRITORIO

Territorio es uno de los elementos básicos componentes del Estado, junto con “población” y “poder étático”. Territorio es el elemento en el que se asienta una población que está sujeta a un conjunto de normas y a un único poder soberano. El art 1° de la Constitución dice: “la República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.”.

Concepto jurídico de territorio: es un ámbito espacial en el cual rigen y se aplican las normas jurídicas del Estado; también se puede definir por la competencia, territorio es el ámbito espacial en donde un órgano o una institución tiene competencia.

El territorio uruguayo es aquél donde rigen las normas uruguayas. El territorio de un gobierno departamental es el ámbito en el cual tiene competencia: el territorio de un departamento; el territorio de UTE es todo el territorio nacional porque tiene competencia nacional.

El territorio del Estado es el ámbito delimitado por las fronteras nacionales, hoy día existe un criterio amplio de territorio que no solamente es terrestre o continental, sino que también es acuático y aéreo, es tridimensional. El ámbito de aplicación de las normas jurídicas es importante a la hora de saber a qué norma se está sujeto, por ej.: buena parte de los centros poblados o de los emprendimientos industriales o empresariales que se desarrollaron en la periferia de Montevideo pero en el departamento vecino, lo hicieron así porque mucho tiene que ver con la aplicación de normas, normas tributarias, restricciones a la propiedad, normas que de alguna manera incentivaron esa locación. Este territorio que es el ámbito de aplicación de las normas es bien importante a la hora de saber cuál es la norma a aplicar o cuál es el órgano competente en el mismo.

Además de ser ámbito de aplicación de normas jurídicas, el territorio es en sí un ámbito en el cual se desarrollan conflictos a veces muy trascendentes desde el punto de vista del ejercicio profesional de la arquitectura, conflictos que tienen que ver con el carácter exclusivo o excluyente del uso del espacio, lo que se manifiesta en que donde se asienta una actividad, no se puede asentar otra, y donde alguien es propietario no puede ser propietario otro. Buena parte de las regulaciones que se van a estudiar a lo largo del curso tienen que ver con mecanismos y formas para resolver estos conflictos, cómo resolver un conflicto con un vecino, o cómo lograr que una ruta atraviese una propiedad privada, todos esos conflictos tratan de ser resueltos a través de normas jurídicas.

El territorio es a la vez que el ámbito de aplicación de normas jurídicas, es también un fenómeno de la realidad social y económica que genera conflictos jurídicos, el territorio visto como espacio donde se desarrollan las actividades humanas, que a su vez tienen incidencia sobre las normas. En determinado momento, se comenzó a advertir que esos conflictos tenían una incidencia tal que afectaban la base misma en la que se desarrollaban las actividades humanas. Las actividades desarrolladas por el ser humano tienen incidencia sobre el territorio, sobre el espacio, sobre los elementos naturales que lo conforman y entonces surge otro concepto, que incluye la idea de territorio pero que es más amplio: es el concepto de **ambiente o medio ambiente**.

AMBIENTE

Este es un concepto mucho más nuevo, mientras el concepto de territorio ya existía en la antigüedad, es un término que proviene del latín, en cambio “ambiente” es un concepto mucho más moderno: las sociedades humanas no tenían la conciencia de su vínculo con la naturaleza y de los efectos que ese vínculo causaba, hasta mediados del SXX, pasada la segunda guerra mundial. Es cierto que, antes de esa fecha, hubo acontecimientos muy importantes que debieron ser una señal; la revolución industrial generó problemas ambientales muy serios en ciudades europeas, pero eran problemas localizados, afectaban más a la población local o a los trabajadores que al ambiente propiamente dicho.

Fue recién con el desarrollo científico y tecnológico generado en la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo económico, el aumento de la población, el aumento del comercio internacional, que empezaron a generarse problemas ambientales que tenían otra magnitud cuantitativa y otra consideración cualitativa. Siempre las ciudades vertieron sus efluentes líquidos al cuerpo de agua más cercano ya sea forzosamente o naturalmente, pero a partir de la segunda mitad del siglo XX, en que el tamaño de las ciudades se modificó y se produjo un importantísimo aumento de la población, los elementos artificiales y las sustancias que se empezaron a manejar superaron ampliamente la capacidad de la naturaleza de recibirlas. Se dice que los efectos generados por las sociedades humanas superaron en cantidad y calidad la capacidad de disolución, degradación, regeneración que la naturaleza tiene. Hemos llegado a generar sustancias que no existen en la naturaleza y en consecuencia no hay un proceso natural capaz de absorberlas, eliminarlas o deteriorarlas (ej.: los gases CFC). Lo mismo sucede con el concepto de “residuo”, uno de los problemas ambientales de la segunda mitad del siglo XX. El concepto de residuo no existe en la naturaleza, en la naturaleza no hay residuos, todo final de un proceso es inicio de otro o es insumo de otro o es componente de otro, “nada se pierde, todo se transforma”, en cambio, nuestras sociedades generan el concepto de residuo, cosas que ya no sirven para su uso y sólo las concebimos como descartables, eliminables, es un concepto humano.

El ambiente es un concepto humano, el concepto de ambiente existe porque existe un ser humano que lo conceptualiza. En la segunda mitad del s XX se identifican problemas que afectan el ambiente, problemas que inciden sobre la naturaleza afectando la base de sustentabilidad para las propias sociedades humanas.

Ambiente: básicamente es todo lo que rodea al ser humano, pero es más que eso, el concepto de ambiente tiene que ser tal que tiene que permitir no sólo las bases necesarias para la sustentabilidad social naturales, sino también las construibles, el ambiente modernamente concebido es el resultado de la relación entre la sociedad y la naturaleza, no es ni lo natural ni lo social, es la relación entre los dos componentes. Por eso hay quienes prefieren decir “medio ambiente”.

Es en la década del 70 cuando se advierten esos problemas ambientales y se desarrolla el concepto de ambiente de esta manera y la reacción inmediata es que la única forma de evitar que prosiga el deterioro del ambiente es la de limitar, la de impedir el crecimiento económico y social. Si la población sigue aumentando si seguimos agotando los recursos naturales, si seguimos agotando el petróleo, vamos a ir irreparablemente hacia el camino final, se llamó “teoría de los límites del crecimiento”. Por primera vez la humanidad se dio cuenta que el crecimiento o desarrollo no era ilimitado, había una base de sustentabilidad que limitaba el crecimiento de las sociedades humanas, y se hicieron pronósticos gravísimos, pero lo claro en década del 70 era que proteger el medio ambiente y desarrollarse, eran conceptos opuestos. Si se protegía el ambiente, había que limitar la población, había que evitar el desarrollo económico y social. Si alguien quería desarrollarse necesariamente tenía que afectar su medio ambiente. Esta teoría de los 70, tuvo un reflejo político muy fuerte, los países del norte, los desarrollados defendían proteger el medio ambiente, y los países del sur les increpaban que ellos ya se habían desarrollado cuando los del sur todavía no lo habían hecho y ahora se les exigía proteger el medio ambiente e ir en contra del desarrollo.

Comisión Bruntland: la oposición entre desarrollo económico y protección del ambiente llevó a una verdadera parálisis del tema en los años 70, razón por la cual, Naciones Unidas creó una comisión especial para tratar de estudiar el tema. Al frente de la comisión estaba una mujer noruega, ex primer ministro de Noruega, el Sra. Gro Harlem Bruntland. Esta comisión recorrió el mundo, se reunió con los líderes políticos, científicos y técnicos para tratar de resolver la aparente oposición entre desarrollo y protección del medio ambiente. Elaboró un informe que fue aprobado por la Asamblea General en 1977 llamado “Nuestro futuro común”, o informe Bruntland. Por primera vez se presenta el concepto de desarrollo sostenible o desarrollo sustentable. El informe dice que el crecimiento económico y social, el desarrollo y la protección del medio ambiente no son opuestas, lo que no puede seguir sucediendo es un desarrollo tal y como se ha concebido hasta ahora. El desarrollo y la protección del medio ambiente son posibles si el desarrollo se realiza sobre otras bases o con otros criterios. Es necesario otro estilo de desarrollo, no el que se basa en consumir,

deteriorar, agotar, sino el que se basa en utilizar la naturaleza para permitir el desarrollo social y económico pero de manera tal que pueda seguir siendo utilizable, sin que sea destruida, depredada o agotada. El desarrollo sostenible es aquél que permite el desarrollo de la generación actual sin comprometer el desarrollo de las generaciones futuras. http://es.wikipedia.org/wiki/Informe_Brundtland

Esto significó un cambio de cabeza, un cambio político, un cambio jurídico, un cambio de paradigma y en consecuencia es un tema actual, el año pasado se reunió la comunidad internacional en Brasil a discutir este mismo tema en Río de Janeiro.

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

En nuestro país a partir de la reforma constitucional de 1996, nuestra Constitución (1967) recoge el tema ambiental en el art. 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente....”. La importancia de que lo diga la Constitución radica en que la protección del medio ambiente quedó colocada en la norma que tiene la máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico y en consecuencia, las normas jurídicas de inferior rango, tienen que respetar el mandato constitucional. Pero además el artículo dice que la ley deberá reglamentar estos deberes, por esa razón se dictó la ley N°17283 “Ley General de Protección del Ambiente”, de nov. del 2000, que reglamenta el art 47. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17283&Anchor>

Esta ley establece los criterios básicos, las principales regulaciones y los principios para la política ambiental en el Uruguay. El elemento más importante que diferencia esta ley de otras, el principio más trascendente que diferencia las normas de protección del medio ambiente de otras es el que se llama: “principio preventivo o de prevención”. Que está en el art. 6, lit B) de esta ley: “B) La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.” (Definición de norma jurídica: “es una regla de conducta que se aplica coercitivamente, y sobre cuyo incumplimiento sobreviene una sanción”). Normalmente la regla de conducta deja hacer, dice cómo se debería hacer y si se produce un incumplimiento se aplica una sanción, esta ley funciona al revés, hay que prevenir especialmente los efectos ambientales: actuar antes que el efecto ambiental se produzca, porque después que se produce es muy difícil o costoso o hasta imposible, volver atrás las consecuencias ambientales que se han producido. El ejemplo más claro de aplicación de este principio es lo que se llama “Evaluación de Impacto Ambiental”.

EVALUACIÓN AMBIENTAL

Evaluación de Impacto Ambiental: es un procedimiento para evaluar los efectos ambientales de un proyecto antes que el mismo sea ejecutado o llevado a cabo. Es un estudio de cuáles serían los escenarios futuros si este proyecto se llevara a cabo.
http://www.dinama.gub.uy/profesionales/downloads/dec_349_05.pdf

La finalidad de este procedimiento es eliminar o mitigar los efectos ambientales negativos de un proyecto. (ver: discusión del puente sobre la laguna Garzón, de la instalación de las papeleras, etc.). La forma de hacerlo es anticiparse, identificar los efectos, procurando su eliminación o mitigación mediante la aplicación de determinadas acciones u obras.

No todo proyecto está sometido a esta evaluación, todos los proyectos deberían respetar la disposición constitucional y lo que manda la ley, pero no todos lo hacen a través del procedimiento de EIA. Sólo aquellos proyectos que tienen cierta envergadura, o que tienen riesgos especiales, son los que deben someterse a esta evaluación. Proyectos de infraestructura como puertos, aeropuertos, vías férreas, carreteras o los que tienen riesgos especiales, como tratamiento de residuos, generación de energía, manejo de petróleo, extracción de minerales, represas, o aquéllos que pueden producir un cambio muy radical en el ambiente, como complejos turísticos, proyectos urbanísticos, cementerios.

Estas son las normas principales pero no son las únicas ni las primeras, ya antes del 96, existían normas ambientales, por ej., la ley que prevé la EIA, es la ley N°16466, del año 1994, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16466&Anchor>. En la nueva reglamentación de esta ley (anteriormente hubo otro: el decreto 435 del 94), decreto 349 del 21 de set de 2005 (link más arriba), se encuentra el listado de emprendimientos o proyectos para los cuales se requiere EIA. No todo proyecto urbanístico requiere EIA, sólo aquellos que se encuentren en determinada locación relativa o aquellos que tengan determinadas dimensiones. Los proyectos que se encuentran en el art 2 de este decreto, no pueden ejecutarse si previamente no han obtenido “autorización ambiental previa” que otorga el MVOTMA, a través de la DINAMA. En el caso de las industrias se aplica la “autorización ambiental especial”, el decreto prevé que las industrias que ya están, antes del 94, se mantienen salvo que amplíen, si amplían tanto su local como su capacidad productiva, tienen que sujetarse a esto como si fueran nuevas, mientras permanezcan sin ampliarse se les podrá aplicar correcciones o algún tipo de exigencias especiales. Pero existe la salvedad de que el Ministerio aplique planes de ajuste de carácter general, por ej. podría emitir una resolución por la cual todas las curtiembres tienen un plazo equis para someterse a este procedimiento y eliminar sus efectos ambientales nocivos. Siempre que se aplica un plan de ajuste tiene que realizarse con carácter general y aplicado a un determinado rubro o a una determinada región. Una industria o una explotación minera, por ejemplo, están sujetas a

“autorización ambiental de operación”. Con autorización ambiental previa o la especial puede iniciarse su construcción, pero después, para actuar y mantenerse, tiene que obtener la “autorización ambiental operación” y actualizarla cada tres años.

Hay un conjunto de normas que se aplican al cuidado del medio ambiente, que tienen como normas principales las del art 47 de la Constitución y la ley 17283 “Ley General de Protección del Ambiente”, pero también hay leyes muy anteriores incluso a la reforma constitucional, como la de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ley N° 16112 de 1990, y aún antes de esto, existe el Código de Aguas que es un decreto-ley N°14579 del año 1978. Decreto-ley es el nombre que se les dio a las normas surgidas durante la dictadura, en que no había parlamento. Apenas instalada la primera administración democrática en 1984, el Parlamento dictó lo que se llamó “ley de convalidación de los actos 1973-1985”, que convalidó todas las normas dictadas durante el régimen militar, salvo las que eran antidemocráticas, entonces para diferenciarlas de las demás, se les llama decreto-ley. La Universidad también dictó una resolución convalidando todos los actos realizados durante el período 73-85 salvo los casos expresamente identificados.

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

N°18308 de 18 de junio de 2008.-

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>

El territorio, no solamente es el ámbito de aplicación de normas, el territorio también genera conflictos jurídicos pero el territorio puede ser una herramienta para solucionar problemas jurídicos, para proteger el medio ambiente. La legislación que se estuvo viendo hasta el momento, funciona o se aplica caso a caso, proyecto a proyecto (no es igual el estudio y el procedimiento que se hace para un puente en la Laguna Garzón que el que se hace para un puente sobre el Río Negro o el proyectado para Colonia-Buenos Aires). En cambio esta ley, la LOT, si bien tiene una finalidad similar no toma proyecto a proyecto sino que busca establecer de antemano reglas aplicables para ciertas partes del territorio, con la finalidad de ordenarlo, de proteger el ambiente y permitir el desarrollo sostenible.

¿Qué es el ordenamiento territorial?:

Desde una conceptualización más bien intuitiva, se dice que el OT es tratar de dar una cierta lógica a la localización de las actividades humanas tomando en cuenta su ubicación en el territorio.

Desde lo que entiende la doctrina: hay un autor europeo, Hildebrand, que en 1996, trató de clasificar las distintas concepciones de ordenamiento del territorio y dice que básicamente existen dos grandes grupos:

a) los que entienden el ordenamiento del territorio de una manera más limitada, más acotada, pero más clara y sencilla, y que lo entienden como la “planificación física”, que puede ser a distintas escalas, con el objetivo principal de posibilitar la ejecución ordenada y lógica de las distintas actividades, este es el concepto que primaba en España, Italia o Alemania;

b) otro grupo de conceptos que lo ve como algo más amplio y ambicioso, y como algo más difícil de acotar, y que lo asimila a la planificación y regulación de las actividades económicas y sociales. Toma en cuenta no solamente las necesidades de ubicación sino también toma en cuenta la planificación a escala país del desarrollo económico y social.

En el primer concepto, el OT se parece más a un plano urbano pero que no se limita a la ciudad sino que también se extiende al territorio, y en el segundo concepto, el OT se parece más a un plan de gobierno a un plan estratégico, más ambicioso y más profundo.

La ley N° 16112 de creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en su art 3°, muestra que en ese momento se estaba pensando en un concepto más como el primero, mientras que si analizamos la ley N° 18308, vemos que abarca un concepto más amplio, que define el OT de manera muy amplia, más parecida al segundo grupo, de acuerdo a conceptos que han primado en países como Gran Bretaña o Francia.

Concepto de Ordenamiento del Territorial:

La ley vigente en su art. 3°, define el OT y dice que:

Inciso 1: “es 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.”. Ordenamiento del Territorio NO es UNA cosa, es un conjunto de cosas que provienen del Estado, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

Inciso 2: “El OT es una función pública, que se ejerce a través de sistemas integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del estado con competencia para organizar el uso del territorio”.

En el art 2°, inciso 3, dice que el OT “es un cometido esencial del Estado”, definición muy discutible... ya que esa clasificación -vista anteriormente- de los cometidos del Estado, es una clasificación doctrinaria hecha por primera vez por Sayagués Laso y que como toda clasificación sirve para entender la realidad, pero la realidad no está clasificada, esta es una de las pocas leyes que dice qué cometido del Estado está regulando; entonces, si a partir de ahora es un cometido esencial (porque lo dice la ley), como la Defensa Nacional o las Relaciones Exteriores, ahora la pregunta sería: ¿no hay Estado sin OT?, parecería que sí porque hasta ahora no había OT, y sin embargo había Estado, por lo tanto ahora es cometido

esencial no porque lo defina la doctrina sino porque lo dice la ley. Se podría decir que a partir del 2008, se produce un cambio conceptual dado por la ley, que considera al OT un cometido esencial del Estado.

Elementos esenciales de la ley:

En la ley hay otros elementos muy importantes: la ley establece como base, como herramientas esenciales, la categorización de suelo y los instrumentos de ordenamiento territorial. Muchos de los aspectos de la ley giran en torno de estas dos cuestiones. Hay otros dos elementos muy importantes: las competencias de los gobiernos departamentales y el derecho de propiedad (estos dos últimos se tratarán en otras clases).

CATEGORIZACIÓN DEL SUELO,

El art 30 de la ley dice que “es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la categorización del suelo dentro del territorio del departamento”. Que es categorizar un suelo: es asignarle a una parte del territorio una categoría, sujetar esa parte a un conjunto de reglas y condiciones que corresponden a esa categoría, las tres categorías son, rural, urbana y suburbana. La categorización es una actividad que la ley prevé de manera deliberada: hasta la aprobación de esta ley sólo se categorizaba el suelo urbano y suburbano y todo lo demás por exclusión era rural, la ley pretende lo contrario, que la categorización en todo el territorio sea expresa y deliberada, también cuando sea categorizada como rural.

Los arts. 31, 32 y 33, establecen cuáles son las condiciones a que tiene que cumplir el suelo, para poder ser categorizado como rural, urbano o suburbano.

El 32 dice, “se considerará suelo urbano, las áreas del territorio de los centros poblados, las áreas fraccionadas con las infraestructuras y los servicios en forma regular y total así como aquéllas fraccionadas parcialmente pero siempre dentro del territorio del departamento”.

En cambio, suburbano, dice que comprenderá “enclaves” que pueden ser puntos aislados “con usos o actividad e instalaciones de tipo urbano”, no es suelo urbano pero tiene instalaciones (industria, complejo turístico, deportivo...) que hace que ese suelo no sea rural pero que no tiene la característica de urbano. O zonas en que predominan o se encuentran dispersas estas instalaciones, o áreas contiguas a centros poblados, son áreas en las cuales se indica la vocación de que el área urbana crezca hacia el área suburbana. Es lo que dice la ley que debe presentar la realidad para poder ser categorizada bajo alguna de estas categorías.

A su vez hay dos de estas categorías que tienen subcategorías, la urbana tiene como subcategoría: suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, categoría rural tiene también dos subcategorías: la rural productiva y la rural natural. La rural productiva es la que comprende aquellas partes del territorio destinadas a la actividad agropecuaria, minera o

extractiva, mientras que la natural son aquellas áreas del territorio que deben estar protegidas con el fin de mantener valores naturales o patrimoniales.

Categorizar es asignar una categoría, para eso se ve cuál es la situación de una porción del territorio y si se adecua a las condiciones de una determinada categoría, pero si nos quedáramos en eso no tendría ninguna utilidad, la utilidad viene dada porque al asignarle una categoría le corresponde un régimen jurídico, una serie de reglas determinadas, por ej. a la categoría rural le corresponden las reglas que están establecidas en el inciso final del art 31 y especialmente en el art 39, que es lo que se denomina “el régimen del suelo rural”. A aquella porción del territorio que se le asignan la categoría de rural la ley no le permite ningún proceso de urbanización o fraccionamiento con propósito residencial de la misma manera que no le permite las construcciones o edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructura urbana, saneamiento, luz, calles, salvo “la vivienda del productor rural y el personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente relacionadas a la actividad agropecuaria.”. Por ej. silos, tambo, granero. Cuando cambia la categoría cambia el precio del suelo y también cambia la tributación sobre el mismo.

Todo este proceso de categorización debe ser realizado a través de los instrumentos de OT:

INSTRUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un instrumento de OT es un plan (un plan territorial). Es un plan de OT aprobado a través de los mecanismos previstos por la ley de OT y que por lo tanto pasa a ser una norma jurídica. El art 8 de la ley, establece cuáles son los tipos de instrumentos de OT, que para simplificar vamos a tratar de clasificarlos siguiendo varios criterios:

Lo que la ley dice es que estos instrumentos se pueden clasificar según su alcance en:

- a) **Nacionales:** las directrices (art. 9) son los instrumentos más generales, de contenido general y de alcance nacional, los elaborará el MVOTMA y los aprobará el parlamento a través de una ley y los programas (art.11) también son nacionales y un poco menos generales y a diferencia de las directrices, se aprueban por decreto del PE.
- b) **Regionales:** las estrategias, son generales pero su finalidad es coordinar acciones entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales de esa región, se aprueban por decreto del PE y por decreto departamental de los gobiernos departamentales que integran esa región, hasta ahora se han elaborado dos, la Estrategia Regional de la zona ESTE Canelones, Maldonado y Rocha y la ER del área metropolitana, Canelones, San José y Montevideo.
- c) **Departamentales:** las ordenanzas y las directrices departamentales, su contenido también es general pero aplicable a un departamento en particular, se aprueban por decreto departamental. La palabra “ordenanza” era el nombre viejo que se utilizaba para

los decretos dptales. que no se usa más y no se debería usar más ya que a partir de esta ley, las “ordenanzas” son instrumentos de OT de alcance departamental. A partir de estos instrumentos, todos los demás que le siguen, se aprueban por Decreto Departamental. O sea que, jurídicamente, todos los demás con independencia de su alcance o de su contenido, son decretos departamentales.

- d) **Interdepartamentales:** son los llamados planes interdepartamentales, aprobados por DD que involucran a más de un departamento.
- e) **Locales:** dejan de ser generales para ser locales, son los planes locales, planes sectoriales y programas de actuación integrada (PAI) que tienen una característica importante y es que son los únicos que se realizan a iniciativa privada, están relacionados a la porción de territorio propuesta por el particular la cual se pretende cambiar de categoría, se presenta dentro de un PAI y es aprobada por DD.
- f) **Locales o departamentales:** (según lo establezca el propio instrumento) son instrumentos especiales: inventarios, catálogos y otros que no tienen nombre propio que son “de protección de bienes y espacio”.

De acuerdo a lo visto anteriormente, hay dos criterios más para clasificar los instrumentos:

- I. Según su contenido
- II. Según qué tipo de norma jurídica se requiera para su aprobación.

IMPORTANTE: Para que un suelo pueda cambiar de categoría es necesario que la categoría sea modificada por alguno de los instrumentos de OT de carácter general departamental. Para que se pueda hacer a través de un PAI, es necesario que otro instrumento de OT le asigne a ese suelo la categoría de “potencialmente transformable”, art 34 de la ley. El PAI es el medio para cambiar la categoría pero requiere de un instrumento anterior sancionado por decreto departamental, que prevea el carácter de potencialmente transformable.

ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE OT

El artículo 23 de la LOT refiere a cómo ha de ser la elaboración de los instrumentos de ámbito departamental:

“El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde.”

El Poder Ejecutivo, los entes y servicios públicos prestarán su colaboración y facilitarán los documentos e información necesarios.”

El Intendente tiene iniciativa, sin perjuicio que la Junta pueda también tener iniciativa al respecto enviándole un mensaje al intendente. La formulación la realiza a través de los equipos técnicos a su cargo y la Junta lo discute y aprueba. El acto jurídico de aprobación es un Decreto Departamental (acto legislativo de la Junta Departamental).

En el párrafo segundo de este art 23 se plantea algo que es una característica de esta materia del OT desde el punto de vista de las competencias públicas. Quiénes tienen la competencia principal Intendente y Junta, pero en esta materia del OT en la medida en que se ejecutan acciones sobre el territorio, además, se incorporan los órganos públicos, los entes y los servicios, en acciones de mutua cooperación. Es el principio de cooperación que demuestra el corte horizontal que se generan en estas materias como el OT. Es la participación horizontal (o transversal) de todos los órganos públicos que tienen que ver con el territorio. Cuando se elabora un instrumento de rango departamental, sin perjuicio de las competencias que tienen el Intendente y la Junta existe esta obligación, por el principio de cooperación, para el PE los entes y los servicios descentralizados.

Los arts. 24 y 25 hablan de ciertas condicionantes que deben cumplir estos instrumentos:

- a) **La puesta de manifiesto**, es un período de tiempo durante el cual todos los documentos elaborados se ponen a disposición de la población en general, a los efectos de la consulta (es obligatoria para los instrumentos de rango departamental, interdepartamental o regional), durante un período no menor de 30 días. Todos los interesados pueden emitir su opinión o alcanzar sus aportes.
- b) **Las medidas cautelares**, que significan la suspensión cautelar de algunos actos jurídicos dictados con respecto a autorizaciones de usos, de fraccionamientos, de procesos de urbanización, construcción o demolición, en ámbito territoriales estratégicos, “la suspensión cautelar....”. busca evitar que la acción sobre el territorio entre en contradicción con el proceso o las ideas del nuevo instrumento, fundado en el interés general y donde el interés particular pueda entrar en conflicto. Son medidas temporales, no permanentes, se aplica cautelarmente la suspensión que tiene un límite, hasta la aprobación definitiva del instrumento.
- c) **La audiencia pública**, en el art. 25 establece la audiencia pública y dice que será obligatoria para los planes locales y para todos los instrumentos especiales (catálogos, inventarios, planes sectoriales), siendo su realización facultativa (o sea que es facultad del órgano que lo promueve, hacerla o no) para los restantes instrumentos. La audiencia pública es un acto que debe organizar la intendencia el que tiene características similares a la de la puesta de manifiesto pero es una sola instancia, una gran reunión con la presencia de la autoridades que promueven el instrumento, se hace la recepción de preguntas, se hacen aclaraciones, se presentan propuestas, todas ellas se analizan previamente al envío final para su aprobación por el órgano competente. Informa el procedimiento, lo que no se admite es que la autoridad guarde silencio sobre las

propuestas presentadas en la audiencia pública, tendrá que decir si se comparten o no con los fundamentos para cada caso.

DOS ASPECTOS PREVIOS A LA APROBACIÓN DEFINITIVA

1.- INFORME DE CORRESPONDENCIA: Previo a la aprobación definitiva se deberá solicitar al MVOTMA a través de la DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial), el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes de mayor jerarquía, ya sea de rango nacional o de rango departamental y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, en el caso de que el MVOTMA no se pronuncie dentro de los 30 días el efecto es que se entenderá como emitido en sentido favorable. En cualquier caso es importante destacar el valor que tiene este informe ya que el OT es una actividad organizada de manera sistémica y esta debe responder a la correspondencia de sus distintas partes, tiene que haber mecanismos que resuelvan los eventuales problemas de competencia y de rango de norma jurídica, por ejemplo cuando un plan entra en contradicción con otra norma de mayor jerarquía.

2.- EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: El otro requisito es someterse a una evaluación de impacto ambiental estratégico que busca el equilibrio de la planificación en el orden ambiental. Nuestro país tienen todo un régimen jurídico a partir de 1994, que establecen distintos instrumentos adecuados para evaluar los impactos ambientales de las actividades en general, que con la entrada en vigencia de la ley 18303 y la consagración legal de los instrumentos de ordenación territorial y en virtud de la incidencia ambiental que los mismos tienen, la ley en el art. 47, establece que *“Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad. (...) deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)...”*. Si se omite el cumplimiento de estas obligaciones se genera la nulidad de los actos de aprobación, se considera que no tuvieron valor jurídico.

CONCLUSIÓN: La aprobación de estos instrumentos del ámbito departamental tiene la particularidad de un régimen de “doble aprobación”:

- 1.- primero, en un régimen de que el Intendente propone la Junta Departamental aprueba, una aprobación previa de los documentos que sustentan el proceso de elaboración y luego,
- 2.- en una segunda etapa, la aprobación definitiva con el proceso de elaboración concluido, debidamente informado, con las instancias de puesta de manifiesto y con otra instancia (sólo para algunos instrumentos) que es la audiencia pública.