

**AUDIENCIA PÚBLICA PLAN PARCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
LAGUNAS COSTERAS  
(Rocha, 27 de abril de 2010)**

Respuesta a interrogantes y planteos realizados durante la audiencia de referencia y posterior a la misma.

Se transcriben a continuación las preguntas de manera literal, tal cual llegaron a la mesa y su correspondiente respuesta.

**Pregunta 1 (P). Intervención del Dr. Francisco Rocca**, en relación al destino de los espacios cedidos al dominio público por propietarios privados en mérito de la aplicación del plan así como de la prohibición de edificar en los mismos o ser cedidos a terceros.

**Respuesta (R).** Esta observación ha sido contemplada incluyendo un nuevo artículo (Nº 19), en el Capítulo 6 de la Ordenanza definitiva.

**Preguntas por escrito del Dr. Mauricio Fioroni (SPU Abogados)**

**P2.** Teniendo en cuenta la importancia ambiental del área, se ha dado participación de la UDELAR en la formulación del plan?

**R.** La persona jurídica UDELAR no participó en la formulación del proyecto de Plan. Dicha formulación fue realizada por el equipo técnico de la Intendencia de Rocha.

**P3.** ¿Qué opina la DINAMA de esto? ¿Qué opina la DINOT de esto?

**R.** Con respecto a la opinión de DINAMA y DINOT, la misma será recabada conforme a lo establecido por el artículo 25º, inciso final de la ley 18.308 y al decreto 04/2009 del Gobierno Departamental de Rocha, con posterioridad a la audiencia pública.

**P4.** ¿Qué opina la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA?

**R.** Sobre la opinión de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, se expresa que es un resorte interno del citado ministerio y no de la propuesta de instrumento.

**P5.** ¿Quién vino del Estado central hoy?

**R.** Se encontraba representando a la DINOT el Arq. Juan Pedro Urruzola.

**P6.** Se van a autorizar UPH en Rocha contra la ley 18.308?

**R.** No, se autorizarán al amparo de la ley Nº 18.367, modificativa de la ley Nº 18.308.

**P7.** Se están propiciando UPH en el departamento de Rocha?

**R.** En el polígono del Plan, se autorizan emprendimientos que impliquen división de la tierra bajo el régimen establecido por la ley Nº 18.367 y concordantes con las condiciones establecidas en el articulado del Instrumento.

**P8.** Qué opina la Intendencia de Maldonado de este Plan, ya que la laguna es compartida por ambos Departamentos?

R. Sin perjuicio de las competencias de cada Departamento, existe un convenio que expresa la voluntad de ambos gobiernos de coordinar las actividades en el área.

**P9.** Eje ruta 10 ¿y si el puente no se aprueba?

R.No se comprende la pregunta. Referido a la ruta 10 como eje estructurador de la zona y a la existencia de un puente sobre la laguna Garzón, nos referimos a lo explicitado en la Memoria de Ordenación (Item 2.8).

### **Preguntas y afirmaciones formuladas por escrito por el Dr. Arq. Pablo Ligrone.**

De acuerdo al análisis que realiza el participante en su informe escrito, éste expresa las afirmaciones que se sintetizan a continuación:

1. Qué la convocatoria no está amparada por la ley de OT.
2. El proceso de elaboración del documento no cumple con la ley.
3. El contenido del documento no corresponde a un plan parcial.
4. Los contenidos no respetan principios de la ley.
5. Los antecedentes normativos son ilegales.
6. La propuesta de plan desata liberalización, especulación inmobiliaria y es contraria a la cohesión social.
- 7.El plan promueve ocupación continua del frente costero y presión sobre frágiles ambientes naturales.
8. La propuesta no incluye propuesta de manejo territorial y ambiental.

La respuesta a los cuestionamientos 1 al 5 fueron dadas en la audiencia pública por parte del equipo técnico de la IMR, expresándose en forma contraria a las afirmaciones del Dr. Arq. Ligrone. En el informe jurídico que se efectúa al final se amplían las repuesta a estas preguntas.

Ante la afirmación 6, respondemos que la política de ordenamiento territorial del Gobierno Departamental, que el Plan recoge, apunta a una visión de desarrollo de mediano y largo plazo contraria a la versión cortoplacista y especulativa.

Ante la afirmación 7, respondemos que el plan limita claramente las áreas a urbanizar, las cuales podrán llegar a un 25% del frente costero como máximo. De ninguna manera promueve una ocupación continua del frente costero. Además el plan identifica los ambientes naturales más relevantes y establece medidas concretas para su conservación.

Ante la afirmación 8, consideramos que se trata de una afirmación infundada y no compartida.

Finalmente expresa las siguientes preguntas:

**P10.** ¿Por qué no se cumplieron los pasos legales?

R. La aprobación del instrumento implica un proceso establecido por la Ley 18.308, sus decretos reglamentarios y el decreto departamental 4/2009, que hasta la fecha se han cumplido en todos sus términos.

**P11.** ¿Por qué tanto apuro en el proceso?

R. La pregunta contiene una apreciación subjetiva, por lo que no corresponde responder a la misma.

**P12.** ¿Por qué no se hizo nada para obtener la opinión de instituciones relevantes como el MVOTMA, el MTOP. El MINTUR, las ONGs, la Academia (ITU, Maestría de Manejo Costero, Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, etc.)?

**R.** Se recogió opinión de calificados técnicos del departamento y de fuera de él. Se consideraron documentos existentes sobre temáticas variadas en relación al área. Se consultaron instituciones públicas nacionales y departamentales. Corresponde lo expresado en respuesta a la pregunta P2.

**P13.** ¿Cómo se respeta la transversalidad exigida en el concepto y finalidad del OT establecidos en el artículo 3º de la ley 18.308?

**R.** El mencionado artículo es de carácter enunciativo o programático, en tanto se encuentra en el Capítulo I (Disposiciones Generales del Ordenamiento Territorial). El cumplimiento de la Ley en cuanto al proceso de elaboración y aprobación del instrumento implica el cumplimiento de los principios establecidos en la misma.

**P14.** ¿Por qué se impidió que la información fluyera en tiempo y forma?

**R.** De ninguna manera se impidió que la información fluyera en tiempo y forma. Se cumplió con todos los procesos que marca la normativa.

**P15.** ¿Por qué, como lo han hecho las Intendencia de Montevideo con el POT y su revisión actualmente, de Rivera, de Soriano, de Treinta y Tres, de Paysandú, de Colonia, de Maldonado, de Canelones, entre otras, Rocha no promovió amplias instancias de participación?

**R.** Rocha promovió las instancias de participación que la ley establece. A excepción del Departamento de Maldonado, se desconoce el procedimiento de participación realizado por las demás Intendencias.

**P16.** ¿Le parece a la Intendencia que no es suficientemente relevante un plan que involucra una superficie de 25 km por 13 km, o sea más de la mitad de la superficie del departamento de Montevideo y que se encuentra afectando dos lagunas relevantes del sistema de áreas naturales del país y una costa particularmente frágil con cárcavas y que es patrimonio de todos los habitantes del Uruguay?

**R.** A la Intendencia le parece tremendamente relevante la planificación del área y ha sido una de las prioridades políticas de este Gobierno su concreción. Los ciudadanos de Rocha son concientes de la importancia que para el desarrollo del Departamento tiene el recurso costero y las acciones del Gobierno Departamental responden a esa idea y apuntan a conservar y valorizar el recurso.

**P17.** ¿Por qué estando dentro del marco de la cooperación con el MVOTMA como lo dice la página de la Intendencia, los documentos de DINAMA; DINOT; DINASA; SNAP; etc., no aparecen en los diferentes documentos a compartir con la población y los diferentes actores en las instancias de participación?

**R.** Los documentos que se ponen a consideración pública son los incluidos en el Plan (Memoria de Información, Memoria de Ordenación, Ordenanza, Informe Ambiental Estratégico y anexos). La información de base tomada, es pública,

extensa, dispersa, específica y se encuentra a disposición de quien la desee consultar en los organismos citados.

**P18.** ¿Los avances respecto a la realización o no del puente sobre la laguna Garzón, no deberían ponerse a consideración junto con este Plan?

**R.** Las consideraciones respecto al tema se expresan en el artículo 2.8 de la Memoria de Ordenación. Los avances respecto a la realización del puente se encuentran en el expediente correspondiente, presentado al MVOTMA por parte del MTOP a los efectos de la evaluación de impacto ambiental.

**P19.** ¿En dónde se recoge la opinión de la Intendencia de Maldonado con quien comparten la laguna de Garzón y además firmaron un convenio con MTOP y MVOTMA para la planificación conjunta interdepartamental en 2007?

**R.** El Plan se refiere a una parte del territorio del Departamento de Rocha, mucho más amplio que el área de la laguna Garzón, cuyo espejo se comparte con el Departamento de Maldonado. Producto del convenio referido se realizó un estudio por parte del Arq. Diego Capandeguy titulado "Alternativas de ordenamiento territorial y gestión urbanística concertadas en el área de laguna Garzón/costa atlántica" (Agosto de 2008). Este estudio fue considerado para la formulación del Plan.

#### **Preguntas formuladas por escrito por la Lic. Lorena Rodríguez (Vida Silvestre, Facultad de Ciencias)**

**P20.** Nos preocupa como se va a conciliar un plan de manejo del Área Protegida cuando el plan de ordenamiento ya prevé una parcelación total incluso en áreas inundables (ejemplo: El Bonete) o encima de ambientes de alto valor de biodiversidad clasificados como zona de pradera 2 y 3 y en la zona de la barra.

**R.** El Plan no amplía el área de fraccionamientos aprobados en la década del '50 involucrados en el área de la Laguna Garzón.

Consideramos de enorme interés el desarrollo de centros urbanos de escala reducida en un territorio designado como Área Protegida. (El Cabo Polonio y muchos ejemplos extranjeros son testimonio de la riqueza que plantean estas situaciones). El Plan contiene una clara normativa que regula el uso y establece estrictas medidas de contralor y medidas para preservar el Área. (Ver arts. 5.d2, 8 y 18 de la ordenanza propuesta). El Plan asegura recursos para la gestión de control y monitoreo a través de la creación de una tasa de monitoreo ambiental. (Ver artº 16)

#### **Preguntas formuladas por escrito por la Dra. Carolina Neme (Vida Silvestre)**

**P21.** Solicitamos detalles y describan los procedimientos administrativos seguidos y a seguir en el futuro, para la elaboración del proyecto del presente plan, dónde (en qué medios de difusión) y cuándo (fechas) se difundió la puesta de manifiesto y la audiencia pública.

**R.** Los procedimientos seguidos y a seguir, son los establecidos por la ley 18.308. La puesta de manifiesto y la audiencia pública se difundieron a través de las siguientes publicaciones:

Puesta de manifiesto: diario El Este el viernes 12 de marzo de 2010; Diario Oficial el 15 de marzo de 2010.

Audiencia pública: diario El Observador, el 23 de abril de 2010; diario La República, el 23 y el 25 de abril de 2010; diario El Este, el 21 de abril de 2010; diario La Gaceta el 21 de abril de 2010.

Además de las publicaciones referidas, se comunicó la fecha de la realización de la audiencia pública, a la Sra. Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el día 20 de abril de 2010 (Oficio 117/2010), al Director Nacional de Medio Ambiente el día 20 de abril de 2010 (Oficio 118/2010), a la Presidenta de la Junta Departamental de Rocha el día 20 de abril de 2010 (Oficio 116/2010).

Como complemento de lo anterior, se publicó en el sitio web de la Intendencia de Rocha.

Las constancias de lo expresado, se encuentran en el expediente 4290/2010, caratulado Resolución 498/2010 s/Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Plan Parcial Lagunas Costeras.

**P22.** Solicitamos detallen y describan los procedimientos (con fechas) seguidos y a seguir en futuro para la EAE ante el MVOTMA y si existe alguna resolución, informe, etc., de este último al respecto.

**R.** Los procedimientos seguidos y a seguir en relación a la EAE, son los establecidos por la ley 18.308 y su decreto reglamentario 221/2009.

Existe un informe de la DINAMA de fecha 22 de abril de 2010, comunicado a la Intendencia mediante transmisión de fax, el día 28 de abril de 2010 a la hora 13:39, que al ser posterior a la realización de la audiencia pública, obviamente no fue considerado en la misma. El contenido del mencionado informe era conocido por algunos participantes de la audiencia (no los integrantes del equipo de la Intendencia), en tanto fue leído en la misma por una participante.

**P23.** ¿Se solicitó ante DINAMA el AAP? y ¿qué se prevé hacer con las instancias de difusión y participación para el caso que el presente plan sea clasificado en una categoría que requiera EIA y las instancias antes nombradas?

**R.** Aún no se solicitó la AAP. Ante la hipótesis presentada, el procedimiento a seguir, será el establecido por los artículos 11 y 12 del decreto 221/2009.

**P24.** ¿Existió aprobación previa del Gobierno Departamental? Si existió, ¿se publicó en el Diario Oficial?, ¿Cuándo? ¿Se suspendieron las autorizaciones de uso, fraccionamiento, obras o cualquier intervención sobre el territorio hasta la aprobación definitiva del plan? (Según lo establece el punto 25.3 de la LOTyDS y decretos)

**R.** Existió aprobación previa del proyecto de Plan, Resolución del Intendente N° 232/2010 del 4 de febrero de 2010, de acuerdo a lo establecido por la LOTyDS y el decreto departamental 04/2009. Se cumplió con los rituales que establece la norma y se comunicó por oficio 35/2010 al MVOTMA.

No se estableció ninguna medida de suspensión, ya que de acuerdo a la reglamentación del artículo 25.3 de la LOTyDS, establecida por el artículo 16°

del decreto departamental 04/2009, -que se transcribe a continuación-, no se encontraron razones fundadas para tomar dicha medida.

*Art. 16º) En el caso de que sea menester adoptar medidas cautelares por razones fundadas a partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, las mismas deberán ser adoptadas por el siguiente procedimiento:*

*El Intendente remitirá a la Junta Departamental un proyecto de decreto departamental en que se fundamente la necesidad de adoptar las medidas en mérito a razones de interés general y en el marco de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial. La Junta Departamental cumplirá con las ritualidades para la aprobación o rechazo de la iniciativa conforme a lo dispuesto por la normativa vigente. Por este medio se podrá disponer, entre otros, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. El decreto una vez aprobado deberá ser publicado. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.*

**P25.** ¿Se consultó y se comunicó a DINOT y al SNAP sobre el presente proyecto de plan? En caso afirmativo, y de existir respuesta de los mismos, informe sus contenidos.

**R.** Se comunicó al MVOTMA por oficio 35/2010 de la Resolución 232/2010 que establece la aprobación previa.

Por oficio 60/2010 se comunica la Resolución 498/2010 que inicia el proceso de aprobación del Instrumento.

Referido a la existencia y contenido de informes del MVOTMA, nos remitimos a la respuesta de la pregunta **P22**.

**P26.** ¿Cuáles son las reglamentaciones a tomar para conservar y proteger la biodiversidad? ¿Cómo se compatibiliza con la consolidación como urbana a un Área Protegida Laguna Garzón?

**R.** Las medidas de protección y conservación de la biodiversidad están establecidas en diversas leyes, decretos y resoluciones tanto a nivel nacional como departamental. El Plan referido respeta el marco normativo existente en la materia y aún más, incorpora nuevas medidas específicas de conservación para la región. Por ejemplo el respeto de la inclusión del Área de la laguna de Rocha al SNAP, que el Gobierno Departamental de Rocha promovió desde el inicio del proceso.

Con respecto a la segunda parte de la pregunta, relacionada al área de laguna Garzón, corresponde la misma respuesta dada a la pregunta P20.

### **Preguntas formuladas por escrito por el Sr. Gustavo Piñeiro, Facultad de Ciencias**

**P27.** Parece contradictoria la filosofía sustentable del plan con la urbanización en cárcavas al sur de ruta 10 así como a menos de 250 metros de la ribera. Contradictorio con la ordenanza costera y con la ley general de protección del

ambiente. ¿No debiera ser más restrictiva la Intendencia Municipal de Rocha que la norma nacional?

R. Referido a la primera parte del cuestionamiento, transcribimos el artículo 17 de la normativa propuesta:

*Artículo 17º Cárcavas*

*Con carácter general se mantiene la exclusión de fraccionamiento o edificación en las cárcavas.*

*Sin perjuicio de ello y en atención a que existen diferentes grados de consolidación del fenómeno de las cárcavas, los propietarios que pretendan realizar una propuesta específica del uso del suelo que las comprende, deberán:*

- a. delimitar en forma precisa su ubicación;*
- b. presentar un informe técnico que realice una evaluación ambiental específica de la misma y que de fundamento a la propuesta.*

*Previo informe técnico favorable, el Intendente podrá aprobar la propuesta con la anuencia expresa de la Junta Departamental.*

El plan propuesto establece un retiro *non edificandi* de 200 metros a partir de la línea de ribera del Océano Atlántico. Esta medida es más restrictiva que la que establece la normativa nacional en la materia que fija un retiro de 150 metros.

### **Pregunta formulada por Guzmán Artagaveitya**

**P28.** Ya comenzó la construcción del “Centro de ecoturismo laguna Garzón” ubicado sobre el espejo de agua de la laguna, ¿está aprobado por la IMR? Si es así, ¿con qué argumentación? Si no es así, ¿por qué continúa la obra?

R. La pregunta fue contestada verbalmente en la audiencia, estableciéndose que la obra no cuenta con permiso de construcción expedido por la Intendencia de Rocha. La obra fue detenida en su inicio por el cuerpo inspectivo de la Intendencia de Rocha.

### **Apreciaciones, observaciones, recomendaciones al proyecto de instrumento plateadas por la ONG Vida Silvestre (VS).**

En el documento presentado por VS se realizan comentarios generales y puntuales. Respecto a éstos últimos, se considera que la mayoría están referidos a aspectos de procedimiento, que han sido respondidos en el texto precedente. Sin embargo, los comentarios generales merecen algunas consideraciones de orden conceptual que se desarrollan a continuación.

El documento de VS propone un modelo de desarrollo territorial diferente al propuesto por la Intendencia de Rocha en los documentos del Plan y es pertinente explicitar este último de manera muy sintética, ya que no es el objetivo de este documento reiterar los fundamentos expresados en los distintos componentes del Plan.

En la formulación del Plan se consultaron entre otros, dos documentos<sup>1</sup> que plantean escenarios prospectivos para el área y en el análisis de ellos, la propuesta tomó opciones coincidentes con varios aspectos planteados en los citados informes, que pueden no ser compartidas por VS, pero que tienen una sólida fundamentación política y técnica.

Si bien VS no hace una propuesta concreta, se colige de su documento que el máximo objetivo apunta a la conservación de la naturaleza, mediante el congelamiento de la zona, ignorando la realidad jurídica y dominial existente y las posibilidades de desarrollo social y económico que plantea el proyecto de plan.

El modelo territorial propuesto por el plan apunta al equilibrio entre el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, buscando el mejor beneficio económico, social y ambiental para el Departamento.

Conservar no es necesariamente congelar. El congelamiento de vastas zonas del departamento produce el confinamiento a zonas urbanas ya existentes y su consecuente degradación. Es posible generar una heterogeneidad de la oferta urbano turística en el departamento buscando nuevos modelos de uso y ocupación que conducen a la valorización y jerarquización del territorio. La preeminencia de lo natural sobre los hechos sociales y económicos es un pensamiento que tiene poca expectativa de concreción real. El Plan consiste, en última instancia en una idea o concepción del territorio y de su forma física. La posibilidad de diferentes modelos de ocupación, diversificando y enriqueciendo el paisaje ya antropizado, con alternancia de suelo rústico y construcciones con fines turísticos, constituye un objetivo de este Plan.

Contrariamente a lo que sostiene VS, el modelo territorial propuesto por el Plan coincide por ejemplo, con el escenario prospectivo 1. Desarrollo en Alta Naturalidad (Desarrollo con conservación) planteado en el informe de CSI Ingenieros<sup>2</sup>, cuyo técnico responsable es el Arq. Federico Bervejillo, y que en su página 162 expresa: *"el modelo territorial se caracteriza por un desarrollo discontinuo sobre la franja costera, alternando balnearios reordenados, urbanizaciones en PH con baja densidad, preferentemente en modelos de organización compacta, y equipamientos turísticos deportivos y hoteleros de bajo impacto.*

*En la zona anexa a Laguna Garzón, se revierten parcialmente algunos fraccionamientos, se reordenan otros sectores para bajar la densidad parcelaria, y se protegen el bosque y el matorral costero en sus áreas más densas y continuas. A la vez, se revierten los fraccionamientos sobre la barra litoral de la laguna.*

---

1 Capandeguy, Diego "Alternativas de ordenamiento territorial y gestión urbanística concertadas en el área de laguna Garzón/costa atlántica" (Agosto de 2008).

CSI Ingenieros. Técnico responsable, Bervejillo, Federico "Puente laguna Garzón- impacto territorial" (Enero 2010).

<sup>2</sup> CSI Ingenieros. Técnico responsable, Bervejillo, Federico "Puente laguna Garzón- impacto territorial" (Enero 2010).

*Las cárcavas se protegen, aplicando la prohibición de fraccionar o urbanizar sobre ellas (Art. 22 Ordenanza Costera) Asimismo, se hace respetar estrictamente la faja de exclusión y la faja de defensa de costas (normas nacionales y OC). Se evita transformar el paisaje costero con equipamientos que comprometan su carácter natural y agreste.*

*Las urbanizaciones en PH se disponen en forma discontinua en la franja entre ruta 10 y el océano, intercaladas con equipamientos turísticos y chacras marítimas de muy baja ocupación. Unos pocos emprendimientos se ubican a cierta distancia de la costa estableciendo relaciones armónicas con el paisaje. Finalmente las chacras turísticas se desarrollan al Norte de la ruta 10 ocupando parte de los espacios incorporados como suelo rural transformable en 2009.*

*En los fraccionamientos, urbanizaciones y chacras se promueve un manejo vegetal que restrinja fuertemente los niveles de artificialización y la introducción de especies exóticas que puedan amenazar los equilibrios del entorno, manteniendo al máximo la vegetación nativa existente.*

*En este escenario integra también un desarrollo apreciable de los equipamientos turísticos diferenciados o combinados con la segunda residencia, en particular la hotelería de pequeña y mediana escala, con algún establecimiento mayor excepcional pero siempre bajo estrictos controles dimensionales y paisajísticos y evitando en las implantaciones costeras la privatización virtual de las playas."...*

Asimismo, el modelo propuesto por el Plan coincide en líneas generales con el escenario 3: "De urbanizaciones puntuales y controladas posando en el paisaje" del informe precitado del Arq. Diego Capandeguy, que se transcribe a continuación:

*"Se trata de un escenario que da cuenta de una territorialidad más compleja, tanto a nivel zonal como todo el frente costero uruguayo. Este último se concibe como un incipiente territorio que incluye nodos urbanos, áreas rur-urbanas y áreas rurales articuladas conectivamente y soñadas como un único territorio. En esta modalidad se operaría por "islotos" paisajísticos ambientalmente lo más sostenibles posibles, esto es, amortiguando sus externalidades adversas. Se formará un paisaje de mixturas entre áreas de alta naturalidad e intervenciones concentradas y compactas de cierta intensidad y ocupación del suelo, seguramente con aprovechamientos urbanísticos más elevados que los actuales.*

*En todos los casos se apostará a reconvertir los emprendimientos actuales, sólo en parte, y a adoptar un modelo de urbanizaciones puntuales, controladas y posando en el paisaje. También se trata de un escenario alternativo, que se focaliza más en los emprendimientos en el paisaje y sus controles que en las prácticas tradicionales de simple parcelamiento del suelo."...*

La acción de gobernar implica tomar decisiones. Cuando se toman decisiones, se elige, y cuando se elige alguien se beneficia y alguien puede ser perjudicado. Este Gobierno Departamental ha elegido siempre a la población del departamento como beneficiaria de sus decisiones. Es por eso que se

rechazan de plano por improcedentes y temerarias, afirmaciones existentes en el informe de VS como las que se transcriben a continuación:

*“Consideramos que el presente proyecto contempla básicamente y principalmente a la especulación inmobiliaria por tanto parte de una premisa desacertada, ya que el ordenamiento no se origina desde la real voluntad de ordenar democráticamente el territorio en beneficio de la población en general sino de la presión e iniciativa de los inversores privados, generando por tanto una pérdida de competencias y capacidad de control por parte del Estado”...*

*“... las normas sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible son eludidas con argumentos débiles cuando los inversores presionan.”*

El Gobierno no actuó presionado por iniciativas privadas o intereses espúeos. El Gobierno actuó presionado por la necesidad de desarrollo que tiene nuestro departamento, y la generación genuina de oportunidades para su población que aguarda desde hace décadas. Hay demasiadas afirmaciones sin sustento, y alguna de tono agravante como las transcritas, que descartan el escrito de VS como un aporte creíble técnica y profesionalmente en este proceso de elaboración del instrumento.

Finalmente, y atento a que en las preguntas formalizadas y en intervenciones espontáneas de los participantes de la audiencia pública, se expresaron dudas con respecto a la formalidad, legalidad, o procedencia del presente trámite, se efectúan las siguientes consideraciones jurídicas que dan cuenta del fundamento de cada paso dado por la Administración hasta el momento:

## **MARCO LEGAL Y PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL SECTOR LAGUNAS COSTERAS.**

**José Sciandro.**

### **Sumario.**

I -) Actos administrativos vinculados con la aprobación del plan: expediente de la Intendencia de Rocha N° 4290/2010.II.-) Marco legal para la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial. II.- A) Introducción. II.-B) Competencia en materia de ordenamiento territorial. II.- C) Competencia en materia ambiental y de desarrollo sostenible. III.-) Implementación de la ley 18 308 en el ámbito del Gobierno Departamental de Rocha. IV.-) Fundamentación de la Interpretación armónica de la ley 18 308 de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico vigente en el Uruguay. IV.-A) Un primer tema que requiere un esfuerzo interpretativo es la “aprobación previa” referida en el art 25 de la ley N° 18 308. IV.-B) El segundo tema sujeto de interpretación es la instrumentación de medidas cautelares previas a la aprobación del plan. V.-) Procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo a la ley n° 18 308 y el decreto departamental de rocha n° 4/ 2009.VI.-) Etapa del proceso específico en que se encuentra el plan.

**I -) Actos administrativos vinculados con la aprobación del plan: expediente de la Intendencia de Rocha N° 4290/2010,**

Por Resolución del Intendente Nº 232/2010 del 4 de febrero de 2010 se aprobó previamente el Plan elaborado por los técnicos municipales. Dicha resolución se comunicó por oficio 35/2010 al MVOTMA. En dicha resolución no se adoptó ninguna medida cautelar.

Resolución 498/2010 que inicia el proceso de aprobación del Instrumento. Dicha resolución fue comunicada al MVOTMA oficio 60/2010 de fecha

La puesta de manifiesto y la audiencia pública se difundieron a través de las siguientes publicaciones:

Puesta de manifiesto:

Diario El Este el viernes 12 de marzo de 2010

Diario Oficial el 15 de marzo de 2010.

Audiencia pública:

Diario El Observador, el 23 de abril de 2010;

Diario La República, el 23 y el 25 de abril de 2010;

Diario El Este, el 21 de abril de 2010;

Diario La Gaceta el 21 de abril de 2010.

Sitio web de la Intendencia de Rocha

Se comunicó la fecha de la realización de la audiencia pública, a:

La Sra. Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el día 20 de abril de 2010 (Oficio 117/2010),

Al Sr. Director Nacional de Medio Ambiente el día 20 de abril de 2010 (Oficio 118/2010),

A la Sra. Presidenta de la Junta Departamental de Rocha el día 20 de abril de 2010 (Oficio 116/2010).

.

Existe un informe de la DINAMA de fecha 22 de abril de 2010, comunicado a la Intendencia mediante transmisión de fax, el día 28 de abril de 2010 a la hora 13:39, que al ser posterior a la realización de la audiencia pública, obviamente no fue considerado en la misma. El contenido del mencionado informe era conocido por algunos participantes de la audiencia (no los integrantes del equipo de la Intendencia), en tanto fue leído en la misma por una participante.

## **II.-) Marco legal para la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial.**

### **II.- A) Introducción.**

Siguiendo las enseñanzas del Dr. Sayagués Laso, para determinar la competencia de un órgano del Estado, tenemos que considerar tres elementos: El Territorio, que es su límite físico de actuación.

La materia, que son las actividades o tareas que se le asignan como propias del órgano.

Los Poderes Públicos, que son las facultades o potestades que tiene el órgano para actuar en la materia que le compete, dentro de los límites territoriales prefijados.

En referencia al ámbito territorial, los artículos 1, 14<sup>3</sup>, 39 y concordantes de la ley N° 18 308 son muy concluyentes en el sentido de otorgar jurisdicción y competencia a los Gobiernos Departamentales tanto sobre urbano como del suelo rural y sub urbano.

En referencia a la materia departamental y los poderes jurídicos del Gobierno Departamental la consideración del tema exige algunas precisiones de trascendencia.

Partiendo de la Constitución, tenemos que la materia municipal, es definida como todo lo atinente al gobierno y administración del departamento considerado como circunscripción territorial distinta del ámbito nacional. Se excluye expresamente por el art. 262 de la Carta la seguridad pública, entendida como policía del orden y la seguridad.

El art. 273, dispone que la Junta Departamental tendrá funciones de contralor y legislativa. El mismo artículo dice que "Además de las que la ley determine, serán atribuciones de la Junta Departamental...".

En consecuencia, esta materia departamental puede ser determinada por la ley nacional dentro de las limitaciones constitucionales; existen materias que le son expresamente vedadas y otras que le son atribuidas; la ley no puede ignorar el mandato constitucional, ya que en tal caso resulta pasible de ser declarada inconstitucional para el caso concreto (arts. 256 a 261). Además el art. 283 le otorga a los Intendentes y a las Juntas Departamentales, el derecho de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por "cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento".

En suma: 1º) No se puede dar injerencia a la ley departamental, en lo que la Constitución atribuye exclusivamente a la ley nacional. 2º.) La ley nacional tampoco puede atribuir como materia, lo que le está prohibido al Gobierno Departamental por la Constitución<sup>4</sup>. 3º. ) La ley nacional no puede desconocer las atribuciones que la Constitución atribuye directamente a los gobiernos departamentales.

---

3 Artículo 14. (Competencias departamentales de ordenamiento territorial).- Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.

4 La materia expresamente vedada al ámbito departamental básicamente refiere a: Policía del orden y la seguridad interna, seguridad exterior, relaciones exteriores, administración de justicia, la enseñanza pública en todas sus etapas, y la facultad de contralor de la contabilidad que compete al Tribunal de Cuentas.

La ley nacional ha entrado directamente a regular las competencias de los Gobiernos Departamentales, dejando al campo de los decretos municipales la complementación y precisión de aquellos aspectos que le interesan especialmente, pero dentro del encuadre que fija la ley nacional.

En 1935 se dictó la Ley Orgánica Municipal N° 9515, que determinó la competencia por materia de los Gobiernos Departamentales. Actualmente con la aprobación de la ley N° 18 308 (del 18/06/2008) su modificativa la N° 18 367 (del 10/10/2008) y la ley N° 18 567 (del 13/09/ 2009) recientemente modificada por la ley N° 18 644 (del 12/02/ 2010) se han definido aspectos muy significativos respecto de la competencia de los Gobiernos Departamentales definiendo el marco de competencias actual de los Gobiernos Departamentales.

## **II.-B) Competencia en materia de ordenamiento territorial.**

La doctrina y jurisprudencia nacional antes de la aprobación de la ley N° 18 308 pacíficamente entienden que era competencia departamental todo lo referido al urbanismo<sup>5</sup>. Si bien la ley N° 9515, no refiere en forma genérica a la planificación urbana como cometido específico de los órganos departamentales, del contexto de sus artículos surge un marco de competencias del que puede inferirse, sin dificultad, que dicha actividad le corresponde al Gobierno Departamental<sup>6</sup>.

La ley N° 10.723 del 21 de abril de 1946 sobre centros poblados y sus modificativas, atribuyó competencia a los Gobiernos Departamentales habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados.

De este modo la llamada Ley de Centros Poblados, contiene una regulación de carácter general permitiendo la complementación y reglamentación por cada Gobierno Departamental<sup>7</sup>.

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es el titular del cometido del planeamiento territorial a escala nacional<sup>8</sup>.

---

5 Prat, Julio, en Derecho Administrativo, T. V, vol. 2 ,Ed. 1984, pág.93

6 Dentro de los cometidos de las Juntas Departamentales se comprende: el dictado de decretos con fuerza de ley en su jurisdicción (art. 19 numeral 12); otorgar concesiones de servicios públicos (art. 19 numeral 17, 18, 19 y 20); la aprobación de las designaciones de bienes a expropiarse realizadas por el Intendente (art. 19 numeral 259).

A su vez al Intendente, le compete: Organizar y cuidar la vialidad pública (art. 35 numeral 25 literales A, B, C, D, E, F, G); dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, que implica la ordenación de la edificación privada en núcleos urbanos, así como planes de amanzanamiento y de edificación, incluida la policía de la misma hasta los aspectos de su mantenimiento (artículo 35 numeral 26); presentar proyectos de decretos departamentales para su aprobación ante la Junta Departamental (art. 35 numeral 7); planear y ejecutar las obras viales del departamento (art. 35, numeral 38, literales A, B, Y C); conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres públicas constituidas en beneficio de los pueblos (art. 35 numeral 16); velar por las playas, paseos y calzadas (art. 35 numeral 21); establecer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones (art. 35 numeral 24) y evitar las inundaciones (art. 35 literal 16).

7 conforme: Prat Julio , "D. Administrativo", ob. cit. pág.79.

Con la aprobación de la ley N° 18 308 se despejan todas las dudas respecto de la competencia en la materia de los gobiernos departamentales:

Artículo 14. (Competencias departamentales de ordenamiento territorial).- Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.

Además se le confiere a los Gobiernos Departamentales la policía territorial y las facultades disciplinarias en la materia. ( Arts. 68 a 71)

De la misma forma que se otorga competencia se establecen ciertas limitaciones en cuanto a la autonomía municipal para ordenar su territorio; en efecto, los instrumentos que elabore el Gobierno Departamental, como parte de su proceso de aprobación, deben contar con autorizaciones previas que debe dictar el MVOTMA a través de la DINAMA y la DINOT; estas limitaciones al ejercicio de la autonomía en la materia básicamente son:

a) Informe sobre correspondencia del instrumento con los demás vigentes (art 25, Decreto N° 221/009).

b) Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en predios con superficies superiores a 10 hectáreas, para los cuales se requiere obtener la autorización ambiental previa (ley N° 16 466 y el decreto reglamentario 349/005 y art 47)

c) Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (arts. 25, 47, y Decreto N° 221/009).

d) Dictamen técnico de viabilidad territorial cuando no exista un instrumento de ordenamiento territorial vigente y aplicable a la zona de implantación de un proyecto que requiere aprobación ambiental previa (art. 27 in fine, el art. 20 y ss del Decreto N° 349/005 y Decreto N° 221/009)

e) Coordinación entre la actividad departamental, regional y nacional (art. 74).

f) Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. Registro de instrumentos, (art. 78)

## **II.- C) Competencia en materia ambiental y de desarrollo sostenible.**

Es al MVOTMA a quien se le comete: “La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia”, así como la coordinación con los organismos departamentales en la ejecución de sus cometidos (numerales 7 y 8 de la ley N° 16.112 del 30 de mayo de 1990).

---

8 Numerales 6, 7 y 8 de la ley N° 16.112 del 30 de mayo de 1990).

Existen evidentes referencias a la materia ambiental dentro de las atribuciones identificadas como propias de los Gobiernos Departamentales en la Ley N° 9515: conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres públicas constituidas en beneficio de los pueblos (art. 35 numeral 16); velar por las playas, paseos y calzadas (art. 35 numeral 21); establecer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones (art. 35 numeral 24), y evitar las inundaciones (art. 35 literal 16).

Actualmente la ley N° 18 567 en su artículo 6 considera expresamente como materia de los gobiernos departamentales: “La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.”

En consecuencia, sin perjuicio de la competencia nacional en la materia que corresponde al MVOTMA; los Gobiernos Departamentales también la ejercerán en sus jurisdicciones territoriales, lo que exigirá una coordinación interinstitucional entre ambas instituciones.

### **III.-) Implementación de la ley 18 308 en el ámbito del Gobierno Departamental de Rocha.**

Es evidente que la aprobación de la ley N° 18 308, llenó un claro vacío legal existente en nuestro ordenamiento jurídico; también es evidente que la misma incorporó una serie de conceptos novedosos que se han desarrollado a lo largo de estas últimas décadas en el derecho comparado, sin mayor rigor técnico y sin tener en cuenta el sustrato constitucional propio de nuestro país.

La incorporación del principio de desarrollo sostenible y sus corolarios: utilizar el ordenamiento del territorio como un instrumento de la conservación del ambiente, vincular la sostenibilidad económica y la social junto con la ambiental, es una pretensión ambiciosa y nada fácil de implementar.

Tampoco es pertinente estigmatizar la intención del legislador que – sin perjuicio de los evidentes defectos técnicos - demuestra un claro interés en incorporar el derecho urbanístico nacional a las tendencias más aceptadas en el derecho comparado.

Integrar las disposiciones de la ley N° 18 308 con el ordenamiento jurídico nacional exige un esfuerzo interpretativo que no es fácil, pero que resulta imprescindible para la gestión de los Gobiernos Departamentales.

En ese sentido, el Gobierno de Rocha es precursor a nivel nacional ya que incorporó las disposiciones de la ley como normativa departamental, realizando un esfuerzo de integración y adaptación que se plasmó en el Decreto Departamental N° 4 / 2009<sup>9</sup>

En consecuencia, en la jurisdicción territorial del Departamento de Rocha, además de las normas citadas, se debe estar a lo dispuesto por el referido decreto departamental.

---

<sup>9</sup> Promulgado el 05/10/09 por Resolución 3570/09.

#### **IV.-) Fundamentación de la Interpretación armónica de la ley 18 308 de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico vigente en el Uruguay.**

Para poder interpretar una norma nacional, en primer término debemos estar a lo que dispone sobre el articular nuestro propio ordenamiento jurídico: los arts. 7 y ss del Código Civil.

También es útil recordar las palabras de Ortega y Gasset: "Limitarse literalmente a lo expresado en un texto sería no entender ese texto y no absorber el pensamiento que ese texto encierra". Corresponde además tener en cuenta que el derecho, a diferencia de las matemáticas, no cuenta con medios de expresión inequívocos en tanto formula sus preceptos en lenguaje humano natural, sujeto en consecuencia a equivoco e imperfección<sup>10</sup>

La interpretación -escribe Carnelutti- "tiene por objeto no sólo el núcleo textual de la misma, sino también los demás hechos que sirven para integrarla; de ahí que consista sobre todo en la reunión de tales hechos y en su construcción lógica para que pueda expresar el pensamiento que es, al fin, en cuanto a los mandatos, la voluntad del que ha mandado"<sup>11</sup>

La claridad que debe requerirse no es la claridad gramatical, sino la claridad jurídica. Un texto puede ser gramaticalmente claro y resultar jurídicamente absurdo. La tarea de interpretación del derecho es una tarea para juristas y no para gramáticos.

Entonces, se debe realizar el proceso de interpretación de acuerdo a las siguientes pautas:

- Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal (art. 18 del c.c.).
- Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso (art. 19 del c.c.).
- El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía (art. 20 del c.c.)

Como dijimos, el mandato legal respecto de cómo se debe interpretar una ley refiere al concepto de "ordenamiento jurídico"; las leyes no pueden ser interpretadas en forma aislada o desvinculada del resto de las normas. El ordenamiento jurídico es el conjunto de leyes que rigen en un lugar determinado en una época concreta. En el caso de los estados de derecho el

---

10 Cf. López Oñate, cit. por Rezzónico, Juan Carlos: "Principios Fundamentales de los Contratos", Buenos Aires, 1999, págs. 111/112).

11 Teoría General del Derecho, Madrid, 1991, pág. 311.

ordenamiento jurídico está estructurado por la Constitución, que se erige como la norma suprema, por las leyes como normas emanadas del poder legislativo, y las manifestaciones de la potestad reglamentaria del poder ejecutivo, tales como los reglamentos. Dentro de un ordenamiento jurídico no puede haber contradicciones o descoordinaciones entre las normas de rango superior respecto de las inferiores.

Entonces para poder interpretar una ley se debe atender a su propio contexto y al ordenamiento jurídico donde está inserta; para encontrar el sentido de sus expresiones debe buscarse: "...que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía"

En esa búsqueda la primera concordancia que se debe procurar es con los lineamientos constitucionales por las razones de jerarquía ya expresadas.

#### **IV.-A) Un primer tema que requiere un esfuerzo interpretativo es la "aprobación previa" referida en el art 25 de la ley N° 18 308.**

Atendiendo al tenor literal del art 25 de la ley y de la resolución reglamentaria de fecha 11 de mayo de 2009 no se especifica cual es el órgano específico que otorga dicha aprobación.

En consecuencia, debemos interpretar la referida disposición teniendo presente el ordenamiento vigente para poder hacerla concordante con el mismo.

Entendemos que dicha aprobación previa es competencia exclusiva del Intendente como jerarca único del órgano ejecutivo departamental.

En esa búsqueda nos encontramos con el art. 275 de la Carta que dispone respecto del Intendente: "Además de las que la ley determine, sus atribuciones son: ...".

Como ya vimos las competencias y atribuciones departamentales puede ser determinada por la ley nacional dentro de las limitaciones constitucionales; existen materias que le son expresamente vedadas y otras que le son atribuidas; la ley no puede ignorar el mandato constitucional, ya que en tal caso resulta pasible de ser declarada inconstitucional para el caso concreto (arts. 256 a 261). Además el art. 283 le otorga a los Intendentes y a las Juntas Departamentales, el derecho de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por "cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento". La ley nacional no puede limitar las competencias y atribuciones que la Constitución le confiere al Intendente y a la Junta Departamental.

El numeral 6 del art. 275 la atribuye al intendente la potestad de "Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental ..."

Por su parte la misma ley N° 18 308 en su art. 26 aclara: "Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos."

En consecuencia, la ley nacional no puede coartar al Intendente la potestad que le confiere la Constitución de remitir los proyectos de decretos departamentales que contengan los instrumentos de ordenamiento territorial para su aprobación.

La imposición de una aprobación de un proyecto de decreto departamental antes de su envío definitivo a la Junta Departamental implica una limitación a la atribución del Intendente. El Intendente como vimos tiene la potestad otorgada por la constitución de remitir proyectos de decretos departamentales sin limitación de clase alguna. Lo contrario es inconstitucional y afecta la autonomía departamental en forma clara.

A texto expreso en el artículo 283 de la Constitución atribuye a los Intendentes y a las Juntas Departamentales legitimación procesal activa para “reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley”. Esa lesión a la autonomía departamental podría provenir tanto de otras instituciones estatales como de particulares, por actos o por hechos; incluso puede provenir de la intromisión de la ley nacional en la competencia departamental o municipal, en cuyo caso la misma sería declarada inaplicable por la Suprema Corte de Justicia, órgano cabeza del Poder Judicial y con competencia originaria y exclusiva para el tratamiento de estas cuestiones.

La racionalidad de elaboración de un proyecto de instrumento de ordenamiento territorial nos permite suponer que en su origen es un tema estrictamente técnico, que con la debida fundamentación fáctica y doctrinaria tiene que ser elevado, por los cuerpos técnicos – administrativos del ejecutivo departamental, a la consideración del jerarca máximo – el Intendente-, para que este manifieste la voluntad política del órgano; así se habilita la prosecución del trámite en los ámbitos externos a la intendencia, cuando se socializa el proyecto y se lo somete a la consideración de todos los vecinos, incluso obviamente a los propios ediles de la Junta Departamental, que no son otra cosa que vecinos del lugar .

La propia ley Nº 18 308, en su contextualización avala la interpretación sostenida: El art 23 dice textualmente: “El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su aprobación...”.

#### **IV.-B) El segundo tema sujeto de interpretación es la instrumentación de medidas cautelares previas a la aprobación del plan.**

El inciso final del art. 24: “A partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.”

Aquí el legislador fue muy preciso: la expresión “medida cautelar” debe ser interpretada en su sentido técnico jurídico (art. 19 del C.C.); si determinó claramente quien es el órgano que puede adoptar una medida cautelar: “...los Gobiernos Departamentales” lo que habla a las claras de una iniciativa del Ejecutivo Comunal que es aprobada por el Legislativo Departamental. Esto es

conteste con la doctrina y jurisprudencia mayoritaria en nuestro país. La Suprema Corte de Justicia, en reiterados fallos ha sostenido: “Las Juntas por razones de interés general y en el ejercicio de sus potestades constitucionales pueden reglamentar, limitando o suprimiendo, la protección de ciertos derechos individuales<sup>12</sup>” haciendo referencia concreta al art. 7 de la Carta.

En este mismo sentido se pronuncia: Casinelli Muñoz (en Derecho Público T.I, pág. 110), Sayagués Laso, (en “Proyecto de Ley Orgánica Municipal”, apartado de la Revista de la Facultad de Derecho, año VII, nº 4, 1957), Prat Julio (en Derecho Administrativo, T.V, vol.2, pág 82 y ss); Mariano Brito (en Revista Uruguay de Derecho Constitucional y Político”, mayo de 1996, T.XII, Nº 67-72) y Washington Lanziano (en Estudios de Derecho Administrativo”, Universidad de la República, Montevideo, 1993, pág. 401 a 405.).

En tal sentido el Dr. Daniel Hugo Martins, quien ha realizado un importante aporte doctrinario sobre el tema<sup>13</sup> expresa: “...en virtud de otra disposición constitucional del mismo valor que el art. 7º, las Juntas Departamentales ejercen la función legislativa en el gobierno Departamental y sus decretos cuando contienen normas generales y abstractas, tienen “fuerza de ley en su jurisdicción” (art. 260) y pueden limitar el ejercicio del derecho de propiedad y ciertas acciones de los hombres contrarias a la convivencia vecinal”

Nos remitimos a los argumentos expresados por en el opus identificado; sobre el particular destacamos que el propio Código Civil en su art. 488 admite que “El ejercicio de esos derechos queda subordinado a las prohibiciones de las leyes y reglamentos”, haciendo referencia al derecho de propiedad. Si consideramos que esta norma fue sancionada cuando estaba vigente la Constitución de 1830, “con mayor razón rigiendo la Constitución del 1967, que otorga a las Juntas Departamentales la función legislativa, éstas pueden limitar el derecho de propiedad por razones urbanísticas, imponer a los habitantes del departamento obligaciones de hacer y de no hacer cuando las necesidades de la convivencia vecinal así lo impongan”.

Entonces en la etapa de elaboración de un proyecto de instrumento de ordenamiento territorial que puede representar modificaciones a la normativa vigente, (para que en el ínterin no ocurran los efectos contrarios de lo que se pretende evitar: que se construya en altura en una zona que se propone de baja densidad o que se solicite el fraccionamiento para transformar en suelo urbano una zona que se quiere conservar en su estado natural, etc.), con la aprobación expresa del Gobierno Departamental (en forma conjunta) y “fundadamente” se pueden limitar las garantías individuales que consagra el art 7 de la Constitución por medio de un decreto departamental con fuerza de ley en su jurisdicción.

Es esa la única forma constitucional de aprobar una medida cautelar y así lo dice el art. 24 en forma expresa.

Luego viene el art 25 que genera las dudas interpretativas que nos ocupan.

---

12 Sentencias Nº 270/88, 82/91, 28/92 lugar citado: Martins Daniel Hugo, “El gobierno y la Administración de los Departamentos”, Montevideo, 1999, pág. 73 a 81

13 Martins Daniel, Ob. Cit. pág. 79 a 81

El textualmente dice: “Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.

La publicación de la aprobación previa determinará la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo ( destacado es nuestro) .”

No hay dudas de que el legislador no fue muy feliz en su forma de expresarse, pero como manda el Código Civil esta norma debe ser interpretada en su contexto y buscando la debida correspondencia y armonía (art. 20 del c.c.).

Este proyecto de instrumento en su etapa inicial contiene: “...los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final.” (art.24 de la LOTDS); todavía no ha sido sometido a audiencia pública, ni se han solicitado los informes a los demás órganos del estado, antes de continuar su trámite de elaboración requiere ser sometido a “...la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa”. Si esa aprobación previa es publicada determinará la adopción de medidas cautelares que afectan todas las posibilidades de actuación en el ámbito donde las nuevas determinaciones supongan modificaciones del régimen vigente.

Como hemos dicho para que una normativa tenga el efecto que pretende el art. 25 de la LOTDS (afectación de derechos individuales) requiere la actuación conjunta del Ejecutivo y el Legislativo departamental, y la aprobación de un Decreto Departamental con fuerza de ley en su jurisdicción.

Frente a esta realidad jurídica podemos interpretar que en tales casos la aprobación previa la otorgue - además del, o en lugar del intendente,- la Junta Departamental.

Ello por las siguientes razones.

El argumento para sostener que el órgano de aprobación previa es la Junta Departamental refiere al efecto de la publicación de la aprobación previa. Solo un decreto departamental podría, de acuerdo a lo ya expresado, limitar los derechos individuales en nuestro ordenamiento jurídico. Esto es totalmente compatible, pero no podemos leer el inciso final del art. 25 en forma aislada del resto de la ley y de su marco constitucional.

Una interpretación literal del texto nos podría llevar a una situación jurídicamente absurda:

Un borrador de proyecto de instrumento, que no recoge todavía los aportes de la participación ciudadana, ni del resto del aparato estatal, que no tiene una cartografía definida, que obviamente no baja la propuesta a escala de padrón, sea enviado al legislativo departamental; éste organismo no tiene cuerpos técnicos propios, así que solo puede realizar una valoración política que le va

a llevar el mismo proceso administrativo y el mismo tiempo que si se tratara del proyecto definitivo. Atiéndase que con este razonamiento, la aprobación previa requiere las mismas mayorías que la definitiva del decreto departamental con el que se debe aprobar el instrumento final. Solo de esta forma se podrían limitar los derechos individuales en forma cautelar como se pretende.

Si este es el trámite normal que se da a todos los instrumentos de ordenamiento territorial en su etapa inicial se llega al absurdo de que todos los proyectos de instrumentos de ordenamiento aprobados por la junta implicaran “la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente”; esto es la supresión de todo tipo de actividad en el área del proyecto mientras dure el largo proceso de su aprobación.

En efecto, ¿se concibe un instrumento que no suponga modificación del régimen vigente? para que hacerlo entonces?. En consecuencia, esta interpretación implica que desde el inicio de la tramitación de la elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial se paralice toda la actividad vinculada con la construcción y la comercialización de la tierra en una zona de un departamento, sea cual sea, la pretensión del instrumento.

Esto es contrario al principio de buena administración (L.J.U., T. 43, p. 145); se entiende que hay “buena administración en la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer” (Cf. Frugone Rev. U.D.A., año 1980, T.I y Pablo Balarini en “El control de los poderes discrecionales Legalidad y oportunidad” A.D.A., T. III, p. 185 y ss.); se fundamenta este concepto en los arts. 60, 197 y 311 de la Carta. Es un desarrollo de los principios generales del derecho: de racionalidad, justicia y funcionalidad (Cf. Real A. en “El Estado de Derecho”, Estudios en Memoria de J. Couture, Montevideo, 1957 y en “Los principios generales de derecho en la Constitución” en Estado de Derecho y Humanismo Personalista”, Montevideo, FCU. 1974).

Se nos puede decir, que solo en caso de su publicación el decreto puede tener efectos cautelares. Ahora bien, no podemos eludir la publicación de un decreto departamental en el marco del mandato constitucional impuesto por el numeral 2º del art. 275 de la Carta.

La interpretación correcta requiere una lectura contextual del inciso final del art 25 con el art 24 de la misma ley; ello está claramente indicado por la identidad absoluta de la expresión utilizada por el legislador cuando se refiere a la medida cautelar en el art. 24 y los efectos de la publicación en el 25 inc. final: *“...la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo” (art 24) y “...la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones*

*supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo (art. 25)..;*

En suma, si existe mérito dada la naturaleza de la modificación que se pretende con el instrumento en trámite de elaboración, el Intendente debe elevar a la Junta Departamental un proyecto de decreto departamental con el objeto específico de aprobación de una medida cautelar que tenga como antecedente las bases del proyecto de instrumento, fundamentando la necesidad de la cautela y requiriendo la aprobación expresa de la Junta Departamental para que dicte un acto legislativo con efectos en el ámbito de su jurisdicción; obviamente tendrá efectos respecto de terceros una vez que sea publicado en el diario oficial como todos los actos de esa naturaleza .

Para llegar a esta conclusión nos alcanza con razonar sobre lo siguiente: que sentido tienen las condicionantes impuestas por el art 24 para obtener una medida cautelar (fundamentación –acto complejo- acto legislativo departamental) si con la sola publicación de la aprobación previa se obtiene, en todos los casos, los mismos efectos que con la cautela. Además, siempre se debe interpretar una norma en el sentido que la orienta a cumplir con las garantías de los derechos fundamentales. Esto es lo racional, justo y funcional.

#### **V.-) Procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo a la Ley N° 18 308 y el Decreto Departamental de Rocha N° 4/ 2009.**

Como ya fue dicho, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro del ámbito de las atribuciones que le ley nacional le confiere el Gobierno Departamental de Rocha realizó una labor legislativa de implementación e incorporación de la reciente normativa a su propia legislación departamental.

Conforme lo dispuesto por el referido decreto departamental, a nivel esquemático el proceso los instrumentos de ordenamiento territorial incorporados a la legislación departamental serían los siguientes (art. 2 del Dec. 4/2009):

- a) Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que tendrá alcance departamental.
- b) Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que pueden abarcar a todo el departamento o a sectores caracterizados del mismo.
- c) Los Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de micro regiones compartidas entre dos o más Gobiernos Departamentales.
- d) Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en cada una de las zonas caracterizadas del Departamento o en partes homogéneas de éstas.

- e) Planes Parciales para sectores homogéneos o caracterizados del territorio o abarcando partes de más de uno de ellos en conjunto.
- f) Planes Sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.
- g) Programas de Actuación Integrada.
- h) Inventarios y Catálogos de protección de bienes y espacios.

**El esquema del procedimiento administrativo de aprobación del plan sería el siguiente:**

Por iniciativa del Intendente, sin perjuicio de la competencia de la Junta Departamental, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana o aquella que cumpla las funciones de tal con independencia de su denominación concreta, elaborará los instrumentos de acuerdo a las necesidades de planificación y ordenamiento territorial del departamento (art. 14)

Aprobación previa: En el proceso de elaboración de los instrumentos, una vez que se tenga redactado un documento que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación de la propuesta final, ese proyecto será aprobado por resolución del Ejecutivo Comunal (art. 15).

Puesta de manifiesto se dispondrá en forma inmediata a la aprobación previa del proyecto por parte del Intendente, para incorporar la participación ciudadana en la etapa inicial del proceso (art. 15).

El emplazamiento a los interesados en conocer el proyecto o solicitud a consideración se realizará por los medios de prensa que aseguren la mayor difusión de la convocatoria a nivel local y nacional.

Se establecerá la fecha a partir de la cual los antecedentes administrativos del asunto de que se trate quedan de manifiesto en la Intendencia Municipal de Rocha. El plazo de manifiesto no podrá ser inferior a 30 días; en ese mismo término, todos los interesados pueden realizar planteos por escrito ante la Administración (art. 15).

Audiencia pública. Una vez vencido el plazo del manifiesto, si el instrumento de que se trate es un Plan Local o cualquiera de los Instrumentos Especiales consagrados por la ley N° 18 308, se convocará por los medios de difusión antes referidos, a una audiencia pública, en la que podrán participar todos los interesados, las autoridades del Ejecutivo Comunal, los Ediles de la Junta Departamental y los promotores del proyecto de que se trate. En los demás instrumentos de ordenamiento, su realización es facultativa (art. 15).

Los planteos realizados por los interesados, deberán ser tenidos en cuenta en la redacción final del proyecto u acto administrativo de que se trate; en caso de no acoger lo pretendido por los oponentes, se fundamentará el rechazo

exponiendo las causas del mismo. Todas las presentaciones formuladas en el proceso, se agregarán al expediente administrativo en que se sustancie el tema objeto de vista y audiencia pública (art. 15).

Medidas cautelares por razones fundadas a partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, las mismas deberán ser adoptadas por el siguiente procedimiento: El Intendente remitirá a la Junta Departamental un proyecto de decreto departamental en que se fundamente la necesidad de adoptar las medidas en mérito a razones de interés general y en el marco de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial. La Junta Departamental cumplirá con las ritualidades para la aprobación o rechazo de la iniciativa conforme a lo dispuesto por la normativa vigente. Por este medio se podrá disponer, entre otros, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. El decreto una vez aprobado deberá ser publicado. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo (art. 16).

Ocurrida la aprobación previa por parte del Ejecutivo comunal se inicia la etapa de manifiesto, conjuntamente se deberá (art. 17):

Solicitar informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento.

Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes.

En los casos que corresponda, realizar el procedimiento Evaluación de Impacto Ambiental que determine lo dispuesto por la Ley 16466 y su decreto reglamentario N° 349/ 2005 de fecha 21/09/2005.

Solicitar al MVOTMA la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica prevista en la ley 18308 y su decreto reglamentario N° 221/2009 de fecha 11.5.09.

Remisión a la Junta Departamental para su aprobación definitiva. Completado la redacción del documento definitivo, se haya culminado con el procedimiento previsto para la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial y recibida la comunicación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o cumplido el período de 30 días hábiles de concretada la notificación a éste, se remitirá el proyecto a la Junta Departamental a efectos de su consideración (art. 18).

#### **VI.-) Etapa del proceso específico en que se encuentra el plan.**

El plan de referencia fue aprobado por el Intendente conforme lo expresado en el numeral I del presente informe; no se entendió necesario adoptar ninguna medida cautelar concomitante; se puso de manifiesto por el plazo legal, y se realizó la audiencia pública que requiere la normativa nacional y departamental ya identificada.

Se realizó la comunicación inicial para el MVOTMA del proyecto de Plan con su correspondiente Informe Ambiental Estratégico.

Una vez aceptadas e incorporadas o rechazadas en forma fundada las observaciones ocurridas en el proceso de participación ya transcurrido se incorporarán las informaciones recogidas de las entidades estatales consultadas se remitirá nuevamente al MVOTMA para el cumplimiento de las etapas de contralor ministerial previstas en la normativa nacional ya identificada.

Ing. Agrim. Antonio Graña  
Dirección de Ordenamiento Territorial  
Intendencia de Rocha

Equipo Técnico:  
Arq. Gino de León  
Arq. Carlos Folco  
Arq. Eduardo García  
Arq. José Luis Olivera  
Ing. Ana Laura Pereyra  
Dr. José Luis Sciandro