

**Señor Presidente de la COMISIÓN ESPECIAL
PARA EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY DE URGENTE
CONSIDERACIÓN (LUC)
CÁMARA DE SENADORES**

Dr. Gustavo Penadés

De nuestra mayor consideración:

Ref: Respuesta de la FADU – UDELAR a la solicitud de análisis perentorio de las diversas modificaciones en estudio del Proyecto de Ley de Urgente Consideración en relación a la arquitectura, la vivienda y el ordenamiento territorial

DECANATO

T: +598 2 4088169

Bv. Artigas 1031

C.P. 11.200

Montevideo, Uruguay

www.fadu.edu.uy

Introducción

Por la presente nota se responde a la solicitud de análisis perentorio de las diversas modificaciones en estudio del Proyecto de Ley de Urgente Consideración en relación a la arquitectura, la vivienda y el ordenamiento territorial, realizadas a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (UDELAR) por la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) de la Cámara de Senadores, luego de nuestra comparecencia el pasado miércoles 20 de mayo.

En tal sentido se reitera el agradecimiento en nombre de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo por haber sido convocada. En términos generales la UDELAR a través de su Rector ha planteado diversas consideraciones específicas sobre la educación, en particular la terciaria, que también se hacen nuestras. En relación a la comparecencia de la FADU ante vuestra Comisión el pasado 20 de mayo, la misma intento inscribir nuestra visión político-institucional sobre este proyecto, sus cuestiones medulares en relación a las materias de la arquitectura, la vivienda y el ordenamiento territorial. También entonces se consignaron las potencialidades y reservas procedimentales respecto al propio tratamiento de varios de estos asuntos, intervención que consta en el acta correspondiente.

Dadas las prisas de estas convocatorias, se deja constancia que los contenidos de la presentación anterior se realizaron desde el Decanato, en nombre de esta casa de estudios, asistiendo representantes de los tres órdenes, el Orden Estudiantil, Docente y de Egresados del Consejo de la Facultad, la Presidencia del Claustro, y los Directores de las unidades académicas directamente involucradas. En tal sentido los contenidos particulares de la anterior comparecencia y de este documento, no tuvieron un tratamiento institucional en el marco del Consejo de la Facultad. Pero los mismos si

resultan de un trabajo colaborativo dentro de esta delegación de cara a contribuir al proceso de análisis y mejora del proyecto de ley de referencia.

La presente nota se organiza en cinco ítems, con observaciones puntuales y focales sobre las cuestiones consultadas:

- **01. Sobre la Arquitectura como Cultura**
- **02. Sobre los Ministerios de Ambiente y de Vivienda**
- **03. Sobre la vivienda, las nueva institucionalidad y el régimen de arrendamientos**
- **04. Sobre las Áreas Naturales Protegidas**
- **05. Sobre los aditivos propuestos por el Senador Gandini**

A modo de aclaración inicial se detalla que para la elaboración de este informe se ha contado con el siguiente material:

-Redacción de la LUC que figura en el sitio web del Parlamento con el número de distribuido 28/2020 del 28 de abril de 2020

-Cuadro comparativo entre legislación vigente y el proyecto propuesto que figura en el sitio web del Parlamento con el número de distribuido 31/2020 del 28 de abril de 2020

-Actas de la sesión de la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración del día 20 de mayo de 2020 donde se recoge la presentación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU)

-Versión revisada de la LUC entregada en mano a la Delegación de FADU presidida por el Decano Arq. Marcelo Danza el día 20 de mayo de 2020

-Propuesta de Artículos Aditivos a la Sección IX presentada por el Senador Gandini que también fuera entregada en mano a la Delegación FADU

Sobre la base de esta documentación es que se elabora el presente informe que hace consideraciones sobre temas de interés para vuestra Comisión y para la FADU. El mismo se centrará primeramente en aspectos generales de la LUC y profundizará luego en algunos asuntos que refieren más directamente a temas de las disciplinas que se imparten e investigan en la Facultad.

01. Sobre la Arquitectura como Cultura

Tal como se señaló en la Comisión, se desea reiterar la importancia que tendría crear un Instituto Nacional de Arquitectura y Diseño dentro de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura. Téngase presente que en el Art. 220 del Proyecto de LUC se crea el Instituto Nacional de la Música, el Instituto Nacional de Artes Escénicas, el Instituto Nacional del Libro y Promoción de la Lectura, y el Instituto Nacional de Artes Visuales.

Ello está muy bien pero podría complementarse con un Instituto Nacional de Arquitectura y Diseño.

El fundamento de crear un Instituto de Arquitectura y Diseño es que la arquitectura, la ideación de la vivienda, el diseño, el urbanismo y el ordenamiento territorial, son prácticas esencialmente culturales. Ello trasciende una Facultad o un centro universitario. Se tratan de disciplinas y prácticas articuladas dentro de la cultura de un país que permean a la sociedad en general y a cada ciudadano. La actual Emergencia Sanitaria, el confinamiento voluntario, la intensificación de vulnerabilidades socio-habitacionales, entre otros, afirman la importancia de tales disciplinas y prácticas. Con los productos de la arquitectura, del diseño y del urbanismo se conviven en la cotidianidad.

Un Instituto Nacional de Arquitectura y Diseño podría tener competencias en materia de coordinación del manejo de los archivos públicos y privados de destaque (crecientes y relevantes en el país), en materia de divulgación en arquitectura y diseño, en materia de promoción de la innovación cultural en tales disciplinas y prácticas, reinscribiendo las mismas en el más amplio campo cultural al que pertenecen. Por tanto, su inclusión en la LUC se estima conveniente.

02. Sobre los Ministerios de Ambiente y de Vivienda

En general puede afirmarse que la creación de un Ministerio de Ambiente (Art. 285) escindido del actual MVOTMA, constituye un hecho positivo. Todo acto que jerarquice un tema tan relevante como sin dudas es hoy la temática ambiental, debe ser recibido con beneplácito. Lo mismo puede decirse de la consecuente jerarquización de la temática de la vivienda al quedar configurado como un Ministerio exclusivo. Ciertamente, la unicidad ministerial del MVOTMA, desde su creación hasta el presente, se asoció a una aspiración de integralidad entre sus grandes áreas. Pero tal integralidad y consistencia fundamentalmente importa en el conjunto de las políticas públicas, con su correspondiente ingeniería institucional.

Respecto a esta reforma institucional, de la lectura de la documentación disponible, surge una cierta ambigüedad o imprecisión respecto de la temática del Ordenamiento

Territorial (OT). Por una parte el aún existente MVOTMA, a diferencia del anterior proyecto de LUC, incorpora en el mismo rango jerárquico de su nombre la temática del OT, que es tema relevante para la FADU desde su fundación en el año 1915. Mientras tanto, en la última redacción recibida de la LUC, pueden interpretarse algunas dificultades sobre su ubicación específica:

- por un lado es claro que la última redacción aludida denomina Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial al actual MVOTMA (Art. 296). Y que puede entenderse en ese sentido que, por ejemplo la actual Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) formaría parte de este Ministerio. Sin embargo esto no se establece con precisión en el articulado correspondiente.

- por otro lado en la redacción de las competencias del Ministerio de Ambiente (Art. 287 inciso A) se hace referencia a “la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente, **ordenamiento ambiental** y conservación...” lo cual puede interpretarse como una dificultad en la determinación de competencias. En todos los ámbitos especializados existe hoy un acuerdo generalizado de que resulta difícil realizar una política de Ordenamiento Ambiental sin recurrir a instrumentos de Ordenamiento Territorial. Si bien dichos instrumentos no son los únicos disponibles para aquellas políticas, es claro también que la legislación vigente en Uruguay (en particular la Ley 18.308 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE) confiere un instrumental muy valioso a la hora de fijar políticas ambientales, a través de las consabidas políticas de categorización de suelos, determinación de usos, planes, directrices, etc. que se pueden instaurar en el territorio.

Esta dificultad a la hora de definir la ubicación de la temática del OT también parece ser preocupación de la delegación del MVOTMA que manifiesta en la sesión de la Comisión de la LUC del 20 de abril: “Este ministerio entiende que la DINOT debe mantenerse integralmente como tal y, a su vez, fortalecer su misión y funciones con el objetivo de consolidarse como una herramienta de planificación estratégica transversal al Estado, en atención a las políticas de desarrollo sostenible definidas por el Poder Ejecutivo.”

En ese sentido se hace acuerdo con el rol que se espera cumpla la DINOT en relación a la planificación que permita establecer políticas de desarrollo sostenible. Sin embargo se insiste, una vez más, que desde la perspectiva de la FADU, este rol de planificación debe estar en directo vínculo con las políticas ambientales. En efecto, ordenamiento territorial, planificación ambiental y de la infraestructura ecológica del país, suponen visiones y prácticas públicas contemporáneas que se fortalecerían dentro una institucionalidad más unitaria y articulada.

Adicionalmente, puede deducirse siguiendo los sucesivos avances de redacción de la LUC, que existe interés y preocupación en dotar al Ministerio de Vivienda de un marco que le permita superar la política de vivienda pura. La anterior denominación propuesta de Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la actual de Ministerio de Vivienda y

Ordenamiento Territorial dejan claro esta preocupación.

La FADU también está de acuerdo con la incorporación de otros aspectos esenciales que hacen al hábitat humano al momento de desarrollar vivienda pública. Algunos aspectos muchas veces olvidados de infraestructura, movilidad y accesibilidad, servicios, equipamientos sociales, etc., en definitiva todo lo que se denomina el “derecho a la ciudad”, muchas veces no se alcanzan en los desarrollo de vivienda social y deben ser tenidos en cuenta. Sin embargo, se entiende que esos aspectos no guardan tanta relación con el OT sino con lo que se denomina en la jerga de la disciplina “Hábitat Social”. Esto último está muy asociado a una concepción de la vivienda como vecindad y como barrio integrado a la ciudad. Ello debería reflejarse en su ideación y gobernanza; en su localización, en el proyecto y ejecución de una pieza cualitativa de la ciudad; y en su génesis y apropiación ciudadana.

En conclusión, sobre la creación de los Ministerios que la LUC propone, este informe sugiere considerar las siguientes denominaciones que se consideran más alineadas con las aspiraciones que se manifiestan:

- Ministerio de Ambiente y Ordenamiento Territorial,
- Ministerio de Vivienda y Hábitat

En este sentido la actual DINOT (con las modificaciones que correspondan) se recomienda que se incorpore al Ministerio de Ambiente manteniendo su rango de dirección, apoyando las políticas ambientales nacionales y la cooperación con los Gobiernos Departamentales en los asuntos convergentes en materia ambiental y el ordenamiento territorial.

En tanto, en el segundo, en el Ministerio de Vivienda, o en el Ministerio de Vivienda y Hábitat, podría incorporarse un ámbito institucional específico (ya sea una Dirección, una División o un equipo de trabajo) que aporte la visión urbana del Hábitat Social a las políticas de vivienda.

En relación a las futuras competencias del Ministerio de Ambiente consignadas en el proyecto ajustado de LUC recibido, se estima favorablemente y más precisa la inclusión como competencia de los “planes nacionales de protección del ambiente, ordenamiento ambiental y conservación y uso de los recursos naturales...” (Art. 287, lit. A) (el subrayado refiere al agregado y modificativo del nuevo texto). En efecto, ello afirma la significación del ordenamiento ambiental, que parece inescindible del territorio por lo ya expuesto. También en este nuevo texto se explicita la articulación entre conservación y utilización de los recursos naturales, que es el desafío medular del denominado desarrollo sostenible.

Asimismo cabe anotar que las especificaciones de competencias del Ministerio de Ambiente, reguladas en diversas leyes nacionales, se han reducido y desdoblado en otros

literales en el nuevo modificativo en estudio (Art. 287, lit. F). Al respecto, si bien podría estimarse redundante su explicitación, se recomienda mantener las referencias al menos a las leyes instituyentes y modificativas de EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL, de ORDENAMIENTO TERRITORIAL y DESARROLLO SOSTENIBLE (más allá de en qué ministerio se anide la DINOT), de PROTECCION DEL AMBIENTE y del SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS, tal como se planteaba en el proyecto anterior.

03. Sobre la vivienda, las nueva institucionalidad y el régimen de arrendamientos

La creación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana se entiende un hecho positivo. Ciertamente la inclusión social y urbana es de los temas más desafiantes de las políticas públicas y de la gobernanza social.

En relación a las competencias de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana en la nueva redacción los mismos se han compactado.

Respecto a sus contenidos específicos caben algunas precisiones:

-por un lado, en relación a las “soluciones habitacionales para sectores de menores ingresos” (Art. 435, lit. B) podría decir “ las soluciones habitacionales que correspondan”. Con ello se quiere señalar que no sería adecuado generar “soluciones habitacionales” para unos y otras para otros, debiendo cumplir todos con un mínimo habitacional, establecido en el caso uruguayo por la Ley 13.728 del 17 de diciembre de 1968 y modificativas (PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS) y regirse por el Reglamento de Producto vigente en el MVOTMA.

-por otro lado, respecto al registros de inmuebles en desuso (Art. 435, lit. D) y otras informaciones que implique la adjudicación de inmuebles en beneficio del Estado (Art. 435, lit. E), que se mantiene del proyecto anterior, cabe consignar que los mismos los podría llevar la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS) que actualmente funciona en el marco de la DINAVI.

En relación a la declaración de utilidad pública de la expropiación (Art. 437), se estima que previo a la misma se deberá analizar y/o aplicar el instituto de la prescripción quinquenal de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 11 de la Ley N° 19.661 del 21 de setiembre de 2018 (DESALOJOS COLECTIVOS Y RÉGIMEN DE PRESCRIPCIONES ADQUISITIVAS QUINQUENALES) que dice: “Sustituyese el artículo 65 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008 y sus modificativas establecidas en los artículos 285 y 289 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, por el siguiente:

"ARTÍCULO 65.- Aquellas personas cuyo núcleo familiar se encuentre en situación de precariedad habitacional, de acuerdo con los criterios establecidos por el

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

Podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios con una superficie habitable necesaria para cumplir el fin habitacional básico conforme a los criterios dispuestos por los artículos 12, 14, 18 literal A) y 19 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, hasta un máximo de trescientos metros cuadrados.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor. Cuando el predio sea parte de un inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal. La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial. En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble"

Se hace acuerdo con el ajuste de la modalidad de disposición de los bienes inmuebles urbanos y suburbanos de propiedad de las entidades estatales "que estén vacíos y sin uso" (Art. 439 de la nueva versión; Art. 440 del anterior proyecto de LUC). Al respecto en el texto se propone que tales bienes se afecten al MVOTMA. El riesgo acá es que se incorporen bienes inadecuados, con el agravante de que después hay que mantenerlos y cuidarlos. En tal sentido se sugiere agregar en el nuevo texto: ".. si fuera pertinente, previa evaluación de aptitud por parte de la CIVIS (el subrayado corresponde al texto que se sugiere agregar), quedarán afectados a dicho Ministerio". En el mismo sentido, en el Art. 441 podría incorporarse: "Los bienes inmuebles que no se realizaren en el proceso de herencia yacente, previa evaluación de aptitud por parte de la CIVIS (el subrayado corresponde al texto que se sugiere agregar), pasarán a integrar el patrimonio del Ministerio..."

Respecto al régimen de arrendamiento sin garantías planteado en la LUC, sigue mereciendo sus reservas. En su Art. 477 se dice: "Para iniciar la acción de desalojo no se requiere acreditar el derecho de propiedad sobre la finca arrendada, pero el arrendador o sucesor a cualquier título, deberán acompañar el contrato de arrendamiento o subarrendamiento o facsímil, con autenticación de su fidelidad con el original por escribano. No será necesario acreditar por el arrendador o propietario encontrarse al día en el pago de cualquier tributo nacional o municipal". Al respecto se entiende

inconveniente los arrendamientos a cualquier título, sin la debida exigencia de las obligaciones a los propietarios. Además, ello podría habilitar a que los contratos de alquiler pudiesen ser manejados por terceros (parientes, administradores, hasta posibles mafias), sin conocimiento del propietario del bien, que podría incluso perder el beneficio de esos alquileres. Asimismo, tal como se plantea en la parte final del artículo, que el trámite de desalojo se pueda iniciar sin que este el arrendador o propietario al día en el pago de los tributos, es inconveniente pues favorece a los primeros en detrimento de los ingresos municipales y nacionales. Por lo antes expuesto, el efecto de tales medidas podría ser "legalizar la ley del más fuerte" que opera en los asentamientos, incentivando que aparezcan organizaciones delictivas que ocupen tierras (públicas o privadas), construyan viviendas allí, y luego las alquilen a cualquier precio, desalojando a los inquilinos en plazos abreviados y ajustados a derecho, que se descuenta no podría ser el efecto de tal legislación.

En relación al capítulo de ampliación del ámbito de actuación de MEVIR, se entiende más adecuada la nueva redacción (Art. 481), que condiciona tal ampliación a una declaración de emergencia habitacional declarada por el Poder Ejecutivo. Al respecto, caben las reservas sobre tal rol de MEVIR planteadas en la comparecencia de la FADU ante esta Comisión Especial LUC el pasado miércoles 20 de mayo.

04. Sobre las Áreas Naturales Protegidas

En relación a las Áreas Naturales Protegidas (ANP), los Arts. 500 y 501 de la nueva propuesta quedan mejor pues para su incorporación no se requiere la autorización de los propietarios para la incorporación de las áreas privadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Una cuestión abierta refiere a la creación del Fondo para cada Área Protegida (Art. 501), no queda claro si es el mismo general, como estaba prescripto en la Ley 17.234 del 22 de febrero del 2000 (AREAS NATURALES PROTEGIDAS. SISTEMA NACIONAL. CREACION), y que anteriormente administraba el MVOTMA y que modificado pasaría a ser administrado por el Municipio de la localidad o por el Gobierno Departamental, o si es otro fondo nuevo que se crea. Si fuese el mismo fondo se reduce el listado de los recursos que lo integran a las contribuciones inmobiliarias de los padrones involucrados en cada área. Si los recursos para ANP siempre fueron escasos ahora parecería que más. Cabe aclarar que el fondo que estaba previsto en la Ley 17.234 no fue nunca implementado.

Otra cuestión refiere a la integración de las Comisiones Asesoras, tanto de la Comisión Nacional como de las Comisiones Asesoras Específicas (CAE) de cada Área Natural Protegida.

En efecto, en la propuesta de la LUC, en la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas desaparecen de su integración la UDELAR y ANEP, lo que no parece positivo ni fundado. En particular la Universidad de la República (UDELAR) ha tenido una tradición de involucramiento y aportes sostenidos en materia científica y tecnológica en los diversos procesos en los que se involucró.

Asimismo en el aditivo de la LUC que se propone, cambian la especificidad de las delegaturas **ministeriales** (MVOTMA, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, MEC, MGAP, MINTUR) por la generalidad de "**delegados del Poder Ejecutivo**", no se sabe ni cuantos ni de que ámbitos. Al respecto sería importante que se mantuviera explícitamente la participación de los Ministerios antes mencionados pues todos ellos tienen competencias en la mayoría de las Áreas Naturales Protegidas. Tal indefinición podría afectar la coordinación en el abordaje de estas áreas. Asimismo en tal artículo se propone su integración no por "productores rurales" sino por "organizaciones representativas de los productores rurales" (el decreto reglamentario del SNAP 52/05 ya explicitaba cuáles se entendían entidades representativas). Además anteriormente la designación de delegados se definía por cada una de las entidades (titular y alterno), ahora esto no está claro estableciéndose que "la reglamentación establecerá la forma de designación de los representantes..." y tampoco está claro que haya alterno.

Algo similar ocurre en este aditivo sobre la integración y cometidos de las Comisiones Asesoras Específicas (CAE). Aquí se reduce su integración perdiendo la participación de algunos actores involucrados. Ello se interpreta como un **debilitamiento de la gestión de estas comisiones en pos de una aparente mayor agilidad operativa**. Los modelos de gobernanza en Áreas Naturales Protegidas tienen a conciliar tales cuestiones, integrando multiplicidad de actores sociales y soportes técnicos en visiones científicas multidisciplinarias aplicadas en su planificación.

Finalmente, se reitera una cuestión más general. Las Áreas Naturales Protegidas no deben comprenderse y gestionarse como recortes del territorio o "islas de naturaleza". Por el contrario, son **espacios de alta naturalidad en fuerte interacción con el resto del territorio**, integrando infraestructuras ecológicas más amplias; en consecuencia deberían integrarse a los sistemas productivos conservando no solo la biodiversidad, sino protegiendo formas de uso y elementos culturales y sociales asociados a las actividades productivas, atendiendo a mantener valores sociales, económicos y ecológicos, aunque su énfasis sea en la prestación de servicios ecosistémicos. En este marco el SNAP no se puede concebir como un instrumento aislado de las políticas de Ordenamiento Territorial a escala país sino como uno de los instrumentos para la aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, desarrollo sostenible y desarrollo local. En consecuencia, las Áreas Naturales Protegidas son parte de las políticas de cuidado y desarrollo sostenible del territorio, y por tanto son materia de ordenamiento. Ello afirma la integralidad de un posible Ministerio de Ambiente y Ordenamiento Territorial al que se ha hecho referencia.

05. Sobre los aditivos propuestos por el Senador Gandini

De acuerdo a lo consultado, los artículos aditivos presentados por el Senador Gandini, refieren a modificaciones que tienen que ver con dos Leyes que regulan la subdivisión de suelo en ámbito rural:

-Una es la derogación del inciso final del Art. 31 de la Ley 18.308 del 18 de junio de 2008 (ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE) dice: “Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.”

-El otro es un agregado al Art. 2 de la Ley 10.723 del 21 de abril de 1946 (CENTROS POBLADOS) que dice: “Constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de la tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los Departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas.”

El agregado que se propone dice: “Los Gobiernos Departamentales podrán establecer áreas menores a las establecidas en el presente artículo en concordancia con las necesidades de cada departamento”

De la lectura de ambas modificaciones propuestas, y teniendo en cuenta que no se han podido recibir argumentaciones sobre las intenciones de las mismas, se expide la siguiente opinión.

Al parecer las modificaciones propuestas buscan dar a los Gobiernos Departamentales un mecanismo más rápido y/o más flexible al que actualmente disponen para subdividir suelo en ámbito rural a menores dimensiones de las establecidas en la Ley 10.723. La derogación propuesta referida al Art. 31 de la Ley 18.308 parece corresponderse con la búsqueda de que ese mecanismo más rápido y/o más flexible permita incorporar usos residenciales en esas subdivisiones.

Es claro que con las disposiciones vigentes en la Ley 18.308 cualquier Gobierno Departamental puede promover la subdivisión de suelo y la incorporación de usos donde considere necesario siguiendo el procedimiento disponible, es decir mediante los Instrumentos de Ordenamiento Territorial correspondientes: categorización, planes, programas de actuación integrada, etc. Por lo cual no constituye un argumento válido que estos aditivos persigan hacer posible algo que hoy no lo es. Al parecer lo que se busca es un mecanismo que evite atravesar los procedimientos que la Ley 18.308 establece. Es opinión de FADU que los mismos han cambiado el paradigma de la gestión del territorio pasando de la discrecionalidad a un manejo coordinado y transparente que incluye la participación y la previsibilidad como objetivos.

Ello habilitaría urbanizar el Suelo Categoría Rural. Ello trastocaría sustantivamente el marco regulatorio pues posibilitaría urbanizaciones regladas en Suelo Categoría Rural y fraccionamientos residenciales en suelo sin aparente aptitud para ello, como las constituidas por tierras afectadas o con vocación productiva y a la conservación en ámbitos vulnerables como los costeros u otros ecosistemas.

La propuesta que impulsa estas modificaciones puede ser interpretada como un retroceso y por tanto muy inconveniente. Asimismo no se comprende la inclusión de tal párrafo dentro de “Emergencia de Vivienda”. Tal incorporación se visualiza en contradicción con el anhelo de mejora urgente del hábitat que se deriva del proyecto de LUC.

Respecto de la dimensión mínima establecida para el suelo rural (5 Há en general y 3 Há para Montevideo y Canelones) ello constituye un *standard* mínimo razonable desde el punto de vista del ordenamiento. Podría opinarse si esas son las dimensiones más ajustadas, razonables o adecuadas a la realidad productiva nacional actual, pero en general debe entenderse que es imprescindible tener algún *standard* establecido como “presupuestos mínimos” de localidad ambiental y urbanística. De lo contrario nuevamente aparece la discrecionalidad y en ese escenario los límites pueden tender peligrosamente a cero, desvirtuando los principios de desarrollo sostenible invocados.

Si la interpretación que se hace sobre el interés de habilitar subdivisiones menores de suelo rural para uso residencial es correcta, corresponde presentar una última argumentación. Esto puede ser un arma de doble filo para los Gobiernos Departamentales en la medida que sea exitoso: si se habilitara usos residenciales en subdivisiones menores aleatoriamente localizadas, esto conllevaría una injusta relación de carga-beneficio sobre el propio Gobierno Departamental. La inmediata exigencia de suministrar infraestructura, caminería, recolección de residuos, instalaciones de servicios, iluminación y todo lo que hace a los requerimientos de un ámbito de vida semi-urbano, no se vería acompañada de una modificación en los aportes por contribución inmobiliaria, al mantenerse la fijada a nivel nacional como rural.

Esto podría constituir un impulso a la subdivisión de ámbitos rurales a manera de enclave en la medida que coexistiría una “ciudad más cara” aportando contribución urbana y una “ciudad más barata” aportando contribución rural. Sin embargo de ambas debería encargarse el mismo Gobierno Departamental a su costo.

Sin perjuicio de lo anterior, fuera de la LUC, Uruguay podría volver a revisar su marco regulatorio en materia de ordenamiento territorial, profundizando en la adopción explícita de un régimen de suelo “periurbano” o “rur-urbano”, como se maneja en algunos otros países. Tal modalidad podría contemplarse con más detalle en la legislación para habilitar nuevos modos de urbanización dispersa en el suelo rural, sin perjuicio de las externalidades negativas ya enumeradas. A tal apertura de suelo podría orientarse la aplicación de esta disposición planteada en la LUC. Pero la misma poco se



asocia a facilitar un mejor desarrollo de la vivienda popular que justificase su inclusión dentro de la sección de “EMERGENCIA EN VIVIENDA” y su carácter de presunta urgencia.

Delegación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Consejero Inf. Maximiliano Di Benedetto
Delegado por el Orden Estudiantil

Consejero Arq. Diego Capandeguy
Delegado por el Orden Docente

Consejera Arq. Patricia Petit
Delegada por el Orden Egresados

Bach. Belén Acuña
Presidenta del Claustro de FADU

Arq. Lucio De Souza
Director del Instituto de Teoría y Urbanismo, FADU

Arq. Norma Piazza
Coordinadora de la Licenciatura en Diseño de Paisaje por FADU, CURE

Arq. Raúl Vallés
Director de la Unidad Permanente de Vivienda, FADU

Arq. Marcelo Danza
Decano FADU

