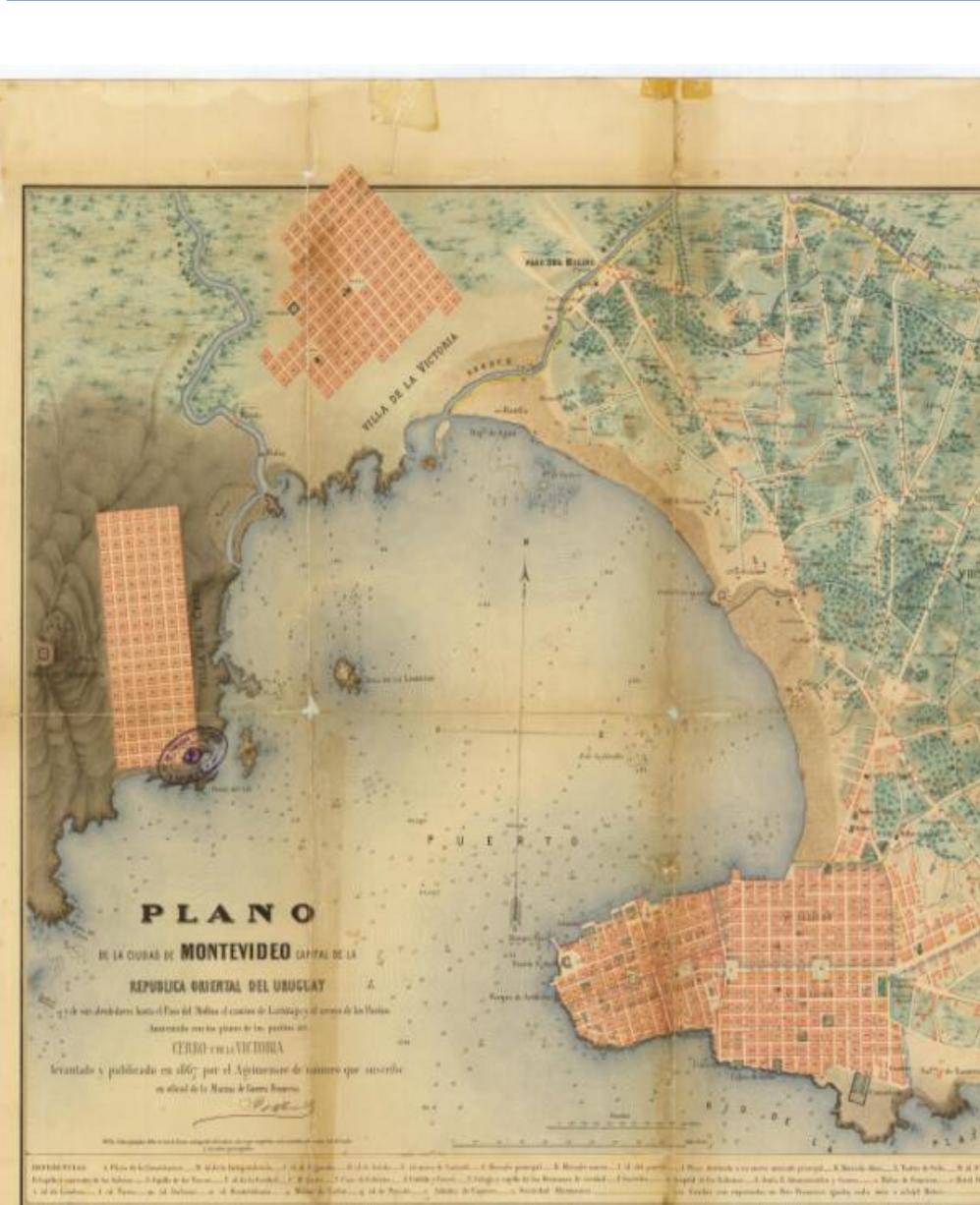


# 2015

MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO  
ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

ANEXOS

## Rol del Ing. Agrimensor en el Ordenamiento Territorial



Alumno

Jorge Franco Núñez

Ingeniero Agrimensor

Tutor

Ricardo Martínez Morales

Ingeniero Agrimensor

Montevideo Marzo de 2015

## **INDICE**

ANEXO I.....	4
La Agrimensura Uruguaya frente al desarrollo sostenible, historia y desafíos.....	4
El Agrimensor como Juez de Mensura .....	6
La Comisión Topográfica.....	7
El Agrimensor José María Reyes.....	8
Periodos de desarrollo de la Agrimensura en Uruguay.....	9
Ley de Expropiaciones .....	10
Ley de Centros poblados .....	10
Propiedad horizontal .....	11
Consolidación del sistema de administración de la tierra.....	11
Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible.....	12
ANEXO 2.....	15
EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO OPORTUNIDAD PARA REPENSAR EL PARADIGMA DE LA AGRIMENSURA EN URUGUAY .....	15
ANEXO 3.....	22
A 5 AÑOS DE LA APROBACION DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE .....	22
ANEXO 4.....	26
Protección del Ambiente .....	26
Los límites del crecimiento.....	26
Nuestro Futuro Común.....	27
Desarrollo sostenible y Ley Nº17.283: Ley General de Protección del Medio Ambiente del 28 noviembre de 2000 .....	29
El 18 de junio de 2008 es aprobada la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) .....	30
Gobernanza .....	32
La Gobernanza territorial .....	35
Las innovaciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible .....	37

# **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.....	39
En el Capítulo II se definen los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ámbito Nacional y Regional.....	41
Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos Departamental e Interdepartamental.....	43
Elaboración de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible .....	45
Evaluación Ambiental Estratégica .....	48
ANEXO 5.....	55
La Laguna de Rocha .....	55
UN ECOSISTEMA SINGULAR.....	55
LA BARRA, CLAVE DEL ECOSISTEMA .....	55
Aves de la Laguna de Rocha .....	56

## **ANEXO I**

La Agrimensura Uruguay frente al desarrollo sostenible, historia y desafíos.

*(Exposición de apertura de 8ª Conferencia Regional de la FIG Federación Internacional de Agrimensores, realizada en Montevideo Uruguay entre el 26 y 29 de noviembre de 2012)*

Estimado Colega Presidente de la Federación Internacional de Agrimensores Chee Hai Teo, Querida Colega presidenta de la Asociación de Agrimensores del Uruguay Nelma Benia, estimados colegas que me acompañan en esta mesa, estimadas agrimensoras y agrimensores que han venido de distintas partes del mundo, amigas y amigos, para mi es un honor hablar en nombre de mis colegas uruguayos y en nombre de una de las mas antiguas profesiones de este país, a todos les digo bienvenidos. Esta es una tierra de paz, de amistad y solidaridad, nuestra cultura es el fruto del aporte de diferentes culturas, españoles, italianos, europeos en general, africanos, de medio oriente, de oriente, de la propia América, cada uno trajo consigo sus creencias y su cultura, y en este pequeño país encontraron un lugar para desarrollarse e integrarse a una sociedad que les dio cobijo. Bienvenidos y muchas gracias por honrarnos con vuestra presencia.

La agrimensura en estas tierras, nace antes que el estado independiente, el ejercicio de la agrimensura se reconoce y practica en la provincia Oriental entre 1825 y 1830, existiendo antecedentes del ejercicio de la agrimensura, durante el Virreinato del Rio de la Plata, la ocupación Portuguesa y Brasileira. Con la creación de la Comisión Topográfica el 3 de diciembre de 1831 a tan solo 13 meses de constituido el primer gobierno del Uruguay, se consolida un sistema para resolver el problema de la tierra, teniendo al Agrimensor como un actor fundamental.

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

El Agrimensor José María Reyes en 1830 elevó un informe al Ministro de Gobierno Juan Francisco Giró, en el que fundamenta la creación del Departamento Topográfico.

Sin embargo no solo se crea la primera oficina técnica del naciente estado, sino que se propone crear un sistema para resolver el problema de la tierra y la obtención de recursos para el funcionamiento del estado.

*Dice Reyes "El establecimiento de la Comisión Topográfica no solo la demandan los intereses de la sociedad en general sino los más próximos e importantes de la hacienda pública..." "Cuando se conceden beneficios al comercio, se imponen trabas o contribuciones a la industria, a la agricultura, sin saber a punto cierto la situación numérica de la población, sus alteraciones, su distribución; la cantidad, extensión, situación y naturaleza de las posesiones y productos o el movimiento de la riqueza pública, la acción de un gobierno se pierde en esfuerzos infructuosos."*

*"Así es que planificado un Departamento Topográfico, los elementos con que se organice, y las aplicaciones que el despliegue determinaran sus compromisos. El tiempo perfeccionara esta institución y el país habrá ganado mucho... El Departamento Topográfico adoptando los métodos más rigurosos, para obtener la topografía de las posiciones, debe dedicarse esencialmente a la formación de la Carta Topográfica del Estado"*

*"El resultado debe ser la consecuencia de un decreto que haga al Departamento el depositario de todos los archivos gráficos y manuscritos, sobre los que se abrirán, un gran registro topográfico y otro en el cual se inscriban los documentos de propiedades particulares y procederes de delineaciones y mensuras."*

*A este respecto establecida una proyección en gran escala,... se tiraran todos los puntos por observación que existan, ya de trabajos conocidos, como de*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*los catálogos de operaciones de los primeros tiempos. Esta operación facilitara grandes bases para los procedimientos geodésicos y trigonométricos con el objeto de fijar una meridiana, y relacionar todos los puntos en un sistema sólido de posiciones determinadas por observaciones comparadas...”*

Reyes propone la creación de una institución que tiene como objeto, confeccionar la Carta Topográfica de la República, delimitar las propiedades públicas y privadas, un registro escrito y otro geométrico y para ello reglamento el ejercicio de la agrimensura, obligando a los agrimensores a registrarse y demostrar sus aptitudes mediante examen.

### El Agrimensor como Juez de Mensura

Los Agrimensores actuaban como jueces de mensura, para ello se constituían en el lugar, siendo convocados por el denunciante de las tierras o por el juez letrado, la mensura se iniciaba con la presencia del denunciante, de testigos y los linderos que colaboraban en la mensura. El Agrimensor redacta la Diligencia de Mensura, que es un relato detallado de toda la mensura, incluidas las medidas de distancia y ángulos, días y estaciones de trabajo, descripción de los elementos naturales y artificiales presentes en la parcela y oposición que pudiera interponer algún lindero. Confeccionaba el plano de mensura con todos los detalles naturales y artificiales contenidos en la parcela, así como identifica a los propietarios linderos.

Este procedimiento, tan ingenioso como eficaz, permitió medir todas las parcelas y lograr títulos saneados, sin conflictos entre los linderos. El plano y la diligencia de mensura son aprobados por la Comisión Topográfica, el Gobierno concede las tierras al denunciante y el Juez correspondiente otorga en forma definitiva la propiedad de la parcela denunciada.

La institución que Reyes propone no se quedó en un registro de planos de mensura y la regulación del ejercicio de la agrimensura, tenía otros

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

objetivos, crear un registro escrito y otro geométrico o sea “**un catastro parcelario**”; y un registro de los documentos de propiedades particulares o sea “**un registro de la propiedad inmueble**”.

Lo que creo Reyes fue más que una institución, creó un **sistema para resolver el problema de la tierra** y generar la base para conocer la geografía, la riqueza y los habitantes del país y contribuir a las finanzas públicas.

Sistema que con las adaptaciones lógicas después de 181 años sigue siendo el mismo.

### La Comisión Topográfica

El 3 de diciembre de 1831 se crea por decreto la Comisión Topográfica, responsable de dirigir el Departamento Topográfico y estuvo integrada en forma honoraria por los Agrimensores José María Reyes que la presidió, José María Manso y Enrique Jones, posteriormente el Arq. Carlos Zuchi se integraría en 1837 y como dibujante trabajó en el Departamento Topográfico Juan Manuel Besnes e Irigoyen, reconocido artista plástico, nacido en Galicia y maestro de Juan Manuel Blanes.

La tarea que se le encomendó y realizó, fue vasta e importante, entre otras mencionamos:

- *Confeción de la Carta Topográfica de la República*
- *Determinar las posiciones geográficas más notables*
- *Límites y demarcaciones de tierras públicas y privadas*
- *Realizar trabajos profesionales para el Gobierno*
- *Trazado de las ciudades.*
- *Informar a los tribunales de justicia sobre las mensuras*
- *Examinar, patentar y dirigir a los agrimensores.*
- *Reglamentar el ejercicio de la Agrimensura*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

- *Trazar la meridiana de esta Capital*
- *Crear dos registros, uno escrito y uno geométrico de todas las mensuras que se practiquen en el territorio de la República, uniformizándolas en una misma proyección y unidad de medida.*

El Agrimensor José María Reyes

La agrimensura uruguaya tiene en el creador de la Comisión Topográfica el Agrim. José María Reyes a una de las personalidades más destacadas de la cultura uruguaya, que trascendió su época.

Nació el 3 de mayo de 1803 en San Carlos Provincia de Córdoba, José María Reyes llegó a la provincia Oriental en 1826 con las fuerzas de las Provincias Unidas, el 26 de julio de 1827 se casó en San Carlos (Maldonado) con Manuela Petrona Villar, se radicó en la provincia Oriental. Hasta la paz de 1828 combatió bajo las banderas republicanas, fue militar y llegó al grado de General.

Entre su destacado aporte podemos mencionar: La creación de la Comisión Topográfica el 3/12/1831; la confección del primer Mapa Topográfico de la República publicado en 1846 y 1860; la confección de la "Descripción Geográfica del Territorio de la ROU" con observaciones Geológicas y cuadros estadísticos; ambas obras mantuvieron vigencia hasta entrado el siglo XX; realizó la labor técnica en la determinación de los límites con el Imperio del Brasil; confeccionó el plano de la Nueva Ciudad 1829 (Barrios Centro y Sur) cuando se demuelen los muros de la fortaleza de Montevideo.

Juan Pivel Devoto (historiador uruguayo de larga trayectoria) al referirse a J. M. Reyes dice: *"La obra de Reyes debe ubicarse en el plano en que la valoración histórica ha colocado el esfuerzo de los hombres de pensamiento que contribuyeron a definir y a asentar en la conciencia colectiva los rasgos del carácter nacional... José María Reyes, nos dio con fundamento científico la*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*visión física del Uruguay, el primer inventario orgánico de sus ríos y arroyos, sierras, valles y colinas, pueblos y ciudades, con sus árboles y flores y sus nombres indígenas y tradicionales, la idea, embellecida con su pupila de artista, del mundo geográfico, donde alienta la nacionalidad oriental que debe reconocerle como uno de sus forjadores.”*

La agrimensura en Uruguay no nace aislada como un ejercicio profesional trasplantado, sino que se forja como parte de un sistema que regula, controla, delimita y registra, todo lo relativo a la propiedad de la tierra; es en ese sentido que el sistema se va perfeccionando y es el 13 de mayo de 1862 que se implanta por Ley el Sistema Métrico Decimal y el 28 de marzo de 1867 se hace obligatorio para todos los Agrimensores el uso del teodolito en sustitución del compás o brújula. Hasta ese momento la unidad de medida era la vara, que equivalía a 85,9 cm, siendo este un valor local diferente al de Buenos Aires 86.66 cm o Brasil 110 cm.

### Periodos de desarrollo de la Agrimensura en Uruguay

En la trayectoria de la Agrimensura desde 1830 a la fecha distinguimos en forma muy esquemática tres periodos:

- 1 - El periodo de ocupar y conocer el territorio y la solución al problema de la tierra.
- 2 - El segundo periodo es el de consolidación del estado, desarrollo de la infraestructura territorial, crecimiento de las ciudades, ocupación de las áreas costeras y consolidación del sistema de administración de la tierra.
- 3 - Periodo del desarrollo sostenible, protección del ambiente y ordenamiento territorial.

El primer periodo lo hemos desarrollado extensamente, el segundo periodo se inicia con el siglo XX, se destacan las autonomías departamentales, la ley

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

de expropiaciones de 1912, la ocupación de las áreas costeras y el crecimiento de las ciudades por el fenómeno de la migración campo – ciudad.

### Ley de Expropiaciones

Con la ley de expropiación del 28 de marzo de 1912, no solo se creó un poderoso instrumento, para que la administración pública obtuviera las tierras necesarias para realizar sus obras; sino que abarcó otras temáticas relativas al ordenamiento territorial.

A modo de síntesis podemos mencionar el art 35 que se fundamenta en el principio: “las áreas de calles libradas al uso público, pasan de pleno derecho a propiedad pública, sin remuneración alguna”. Con este artículo se resuelven todas las situaciones de hecho, por las que se han abierto y se abrirán calles al uso público sin la autorización correspondiente.

Podríamos decir que la ley de expropiaciones fue en gran medida una ley de ordenamiento territorial, porque introdujo otros conceptos que no estaban relacionados directamente con la expropiación:

“El mayor valor” o como se conoce actualmente “plusvalía” por el efecto de la obra pública, la aplicación de este concepto permitió entre otras obras importantes la construcción de la Rambla Sur, Av. Del Libertador, todos los ensanches de avenidas y aperturas de calles, caminos y rutas.

A mediados del siglo XX, otras dos leyes marcarían profundamente el ejercicio de la agrimensura, La ley de centros poblados y la ley de propiedad horizontal.

### Ley de Centros poblados

Por esta se regularían los ensanches de las ciudades, la aplicación de esta ley no fue la esperada por el legislador, al otorgarle a los gobiernos departamentales potestades en la materia, en forma unánime los gobiernos

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

departamentales dictaron normas con interpretaciones diferentes a los preceptos de la ley.

### Propiedad horizontal

La ley de propiedad horizontal, vino a resolver el problema de los edificios de apartamentos en condominio, creando la propiedad individual de cada unidad y el sistema funciona como en 1830. El Agrimensor confecciona el plano de mensura en propiedad horizontal y una vez aprobado por la autoridad municipal e inscripto en la Dirección Nacional de Catastro, el escribano esta en condiciones de otorgar el título de propiedad de cada unidad independientemente e inscribirlo en el registro de la propiedad inmueble.

### Consolidación del sistema de administración de la tierra

En este periodo se crean la Dirección Nacional de Catastro y los Registros de la Propiedad Inmueble, que conjuntamente con el Archivo Gráfico de planos de Mensura de la Dirección Nacional de Topografía y los Gobiernos Departamentales, son las instituciones públicas responsables de la administración de la tierra y la completan los aportes de los Escribanos otorgando el Título de Propiedad y los Agrimensores confeccionando el Plano de Mensura.

Para realizarse una traslación de dominio de una parcela, la misma debe estar empadronada en Catastro Nacional, la cual le otorga un numero de padrón que la identifica unívocamente y le asocia la geometría resultante del plano de mensura, el valor de la tierra y las construcciones; además debe tener plano de mensura inscripto y vigente. Los Gobiernos Departamentales tienen la potestad exclusiva sobre el fraccionamiento de la tierra, cuya

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

autorización es previa a la inscripción del plano en la Dirección Nacional de Catastro.

### Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible

Luego de 18 años de creado el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se aprobó el 18 de junio de 2008 la Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

El MVOTMA fue creado por la Ley 16112 del 30 de mayo de 1990 que en su Art. 3 numeral 6 define sus competencias en la materia: *"La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia"*.

La Ley Nº 18.308 de O. T. y D. S., *apunta a la planificación y, en particular, a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local*, según se expresa en la exposición de motivos.

Conceptualmente el Ordenamiento Territorial es una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del territorio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo sostenible.

Los cambios y las innovaciones introducidas por la LOTDS, así como el concepto de ordenamiento territorial, son tan importantes que hace imprescindible que los Ingenieros Agrimensores reflexionen sobre el ejercicio de la profesión.

Según la Unión europea el Ordenamiento Territorial es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global.

Tanto como disciplina, como técnica o como política, el ordenamiento territorial ha tenido un desarrollo relativamente reciente en el mundo y particularmente en Uruguay.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Desde la creación del MVOTMA se institucionaliza el ordenamiento territorial en nuestro país, hasta esa fecha, el ordenamiento territorial se llevaba adelante mediante prácticas reales, teniendo en la ley de centros poblados la norma jurídica más importante que conjuntamente con la normativas municipales conformaban el paquete institucional del ordenamiento territorial de la práctica real.

La labor del Agrimensor ha estado relacionada con el territorio, en particular con el ordenamiento territorial, mediante el trazado de nuevas urbanizaciones, ampliaciones de las ciudades, fraccionamientos, modificaciones prediales, el catastro, la información geográfica, cartografía, construcción de infraestructura, etc.

En lo personal el ordenamiento territorial está relacionado directamente por mi condición de Ingeniero Agrimensor y la preocupación por ubicar la profesión en una posición más comprometida con el medio ambiente, la protección del recurso suelo y con los problemas sociales relacionados con el territorio.

La agrimensura en Uruguay tiene un desafío, pero también es una oportunidad de desarrollo profesional, acorde a los tiempos que transcurren. Para ello debemos profundizar la formación en ordenamiento territorial, actualizar a los colegas que ejercen la profesión y explotar la presencia de la agrimensura en todos los rincones del país, que es una ventaja comparativa con las demás profesiones.

Debemos construir un nuevo paradigma para la agrimensura del siglo XXI, basada en nuestra rica historia de la administración de la tierra, contribuir al desarrollo sustentable, al cuidado del recurso suelo, en definitiva contribuir al desarrollo humano ambientalmente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Muchas gracias

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Ing. Agrim. Jorge Franco Núñez

### **BIBLIOGRAFÍA:**

- Prólogo del Prof. Juan Pivel Devoto, a la edición de “Los Clásicos Uruguayos de la Descripción Geográfica del Territorio de La República Oriental del Uruguay, con datos estadísticos y observaciones Geológicas” del Agrim. José María Reyes. 1953
- La Calle 18 de Julio del Arq. Carlos Pérez Montero. Montevideo 1942.
- La Agrimensura en el Uruguay. Ing. Agrim. Ismael Foladori Rocca Montevideo 2005 Ed. ARCA.
- Apuntes de Agrimensura Legal del Prof. Ing. Agrim. José Luis Niederer.
- Diligencias de Mensura del Archivo Nacional de Planos de Mensura de la Dirección Nacional de Topografía – MTOP Uruguay.
- Exposición de motivos de la Ley 18.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 18 de junio del 2008. Uruguay.

## **ANEXO 2**

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO OPORTUNIDAD PARA REPENSAR EL PARADIGMA DE LA AGRIMENSURA EN URUGUAY**

- *(Exposición Presentado en la Semana de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería en noviembre de 2014 y en el Encuentro de intercambio de experiencias didácticas organizado por la Unidad de Enseñanza de la Facultad de Ingeniería los días 27 y 28 de noviembre de 2013)*

#### **Resumen:**

Con la aprobación de la Ley de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en 2008, se cambió radicalmente la institucionalidad en el ordenamiento del territorio, que obliga a la agrimensura uruguaya a repensar su matriz disciplinar y la enseñanza de la agrimensura.

Se analizan autores como Kuhn, Morin y Shön que han reflexionado sobre el ejercicio de las profesiones, paradigma profesional y la enseñanza, contextualizándolo con el ejercicio y la enseñanza de la agrimensura en Uruguay.

La Agrimensura se ejerce en estas tierras desde la época colonial, siempre cumpliendo una función pública, ya sea en sus inicios como Pilotos Agrimensores, luego como Agrimensores de Número, también se les denominó Agrimensores Públicos, más adelante Agrimensores y en la actualidad como Ingenieros Agrimensores<sup>1</sup>.

Lo que sí se puede afirmar es, que ha sido desde sus orígenes, una profesión regulada y contralada por el Estado.

En el Decreto del 3 de diciembre de 1831, se crea la Comisión Topográfica y el 19 de diciembre del mismo año se decretan las facultades de esta comisión. Todas las facultades otorgadas tienen que ver con el ejercicio de la agrimensura y en particular, hay dos relacionadas directamente con el ejercicio de esa profesión:

Examinar, patentar y dirigir a los agrimensores

Reglamentar el ejercicio de la agrimensura

---

<sup>1</sup> La Agrimensura en Uruguay, Ing. Agrim. Ismael Foladori. Arca 2005

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

La reglamentación de la agrimensura nace un año después de la declaratoria de la independencia, poniendo de manifiesto la importancia que le otorga el naciente estado a esta profesión. Es conocido que la Comisión Topográfica le tomó examen a los postulantes a Agrimensor.

La Comisión Topográfica no solo cumplió con las potestades otorgadas, se puede afirmar que moldeó al agrimensor uruguayo.

Según Ismael Foladori<sup>2</sup>, en 1856 se prohibió el uso de la antigua cuerda de medir sustituyéndola por la cadena; en 1862 se implantó el sistema métrico decimal y en 1867 se prohibió el uso de la brújula, haciéndose obligatorio el empleo del teodolito en toda operación de mensura. Lo que pone de manifiesto por un lado la importancia que el estado le otorga al ejercicio de esta profesión y por otro la adaptación a los cambios y la rigurosidad del ejercicio de la profesión.

La agrimensura es una profesión antigua, regulada, con competencias exclusivas, con un monopolio de sus actividades, lo que le asegura status y reconocimiento social. A lo largo del tiempo estas condiciones de ejercicio de la profesión pueden llevar a un estancamiento y a una falta de respuesta a los cambios que se dan en la sociedad, en la tecnología, en el territorio y en el medio ambiente.

Con la aprobación de la LOTyDS en 2008, luego de un largo período de debate, el ejercicio de la Agrimensura se vio afectado de manera significativa.

Entre los objetivos más importantes de la ley está el de imponer la planificación territorial en forma obligatoria, terminando de esta forma con la práctica intuitiva del ordenamiento del territorio, como aplicación mecánica de normas nacionales y departamentales desconectadas entre sí.

---

<sup>2</sup> Idem 1

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

La necesidad de pensar la regulación de los usos del suelo, se convierte de esta manera en una obligación, a lo que se le agrega que debe ser ambientalmente sustentable, con equidad y participación social.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Nº 18.308.- Artículo 3º. (Concepto y finalidad).- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

La Agrimensura Uruguaya está obligada a repensar su paradigma profesional o matriz disciplinar, así como la "cuerda" de 1856, las herramientas con las que cuenta el agrimensor hoy en día, no son suficientes para dar respuestas a nuevas realidades tecnológicas, ambientales, sociales y territoriales.

Según Thomas Kuhn Paradigma<sup>3</sup> (o matriz disciplinar) es un conjunto de compromisos compartidos dentro de los cuales yacen supuestos que permiten crear un marco conceptual a partir del cual se le da cierto sentido y significado al mundo. Dentro del paradigma se adquieren generalizaciones simbólicas, criterios metodológicos, compromisos ontológicos y ejemplares de solución (experimentos satisfactorios), los cuales serán integrados a manera de chip para guiar la forma en que se resuelven los problemas científicos y modelan nuestros marcos epistémicos, es decir, delimitan nuestro horizonte de conocimiento.

Si bien la agrimensura uruguaya se adaptó rápidamente al cambio tecnológico, en lo que refiere a la cartografía, geodesia, geomática, topografía e informática adquiriendo los conocimientos científicos necesarios, para utilizar con pericia el nuevo instrumental de mensura, posicionamiento global, software y bases de datos, no ha logrado una síntesis adecuada entre esa adaptación a las nuevas tecnologías con la agrimensura legal y el

---

<sup>3</sup> Thomas S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

ordenamiento territorial, que le permita construir una nueva matriz disciplinar o paradigma.

La agrimensura uruguaya se ha desarrollado básicamente en tres áreas disciplinares: Geodesia y Topografía; Geomática y Agrimensura legal.

Este concepto está plasmado en la estructura curricular de formación del Ingeniero Agrimensor del Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería.

Esta estructura curricular forma agrimensores con conocimientos básicos y les abre puertas para especializarse en la práctica profesional en topografía, geodesia, geomática, catastro y agrimensura legal, con un gran nivel de especialización. El desafío está en lograr que se involucre en procesos más complejos, en los que debe interactuar con otras profesiones, con la sociedad civil, incorporar la dimensión ambiental y la planificación territorial.

La planificación territorial tiene diferentes etapas que deben ser estudiadas profundamente para manejar con solvencia el arte de planificar, que permita transformar la realidad.

En forma esquemática describimos el proceso planificador, para visualizar su complejidad.

Al inicio es necesario fijar objetivos generales, que son necesarios pero no suficientes, para responder a la problemática que se quiere resolver. Requiere de un profundo análisis: recolección de información, estudios, evaluación y elaboración del diagnóstico, que debe incluir la dimensión ambiental y social. A partir del diagnóstico se definen los objetivos específicos, para los cuales el instrumento de planificación debería ser necesario y suficiente, para dar solución a la problemática que se desea resolver. Con los informes, estudios, diagnóstico y objetivos específicos, se definen las acciones directas e indirectas, que permitirán cumplir con los objetivos específicos. Deberá incluir los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, etc. y un cronograma que organiza las acciones en el

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

tiempo. Deben explicitarse las estrategias, para el cumplimiento de determinado objetivo, deben realizarse tales cosas en tanto tiempo, con tales recursos, para transformar la realidad. Finalmente debe generarse un sistema de control o monitoreo de la evolución de las acciones y consecuencias del plan.

En el proceso de planificación debe incorporarse la dimensión social y económica, la protección del medio ambiente, la participación y la coordinación interinstitucional.

Como se puede ver es un proceso complejo, que no se resuelve con una sola visión disciplinar, con herramientas desactualizadas, con una visión simplificada de la realidad.

La mensura y el fraccionamiento de la tierra no son herramientas suficientes para transformar la realidad, con equidad social y sustentabilidad ambiental. Deben ser parte de un proceso más complejo, que garantice la sustentabilidad ambiental, que se construyan todos los servicios básicos, que se definan usos del suelo y se distribuyan cargas y beneficios, teniendo en cuenta la opinión de la población.

En el tiempo de la modernidad industrial el profesional estuvo dedicado a la ejecución de tareas concretas de una vez para toda la vida, con pocos cambios. Con la revolución científico-tecnológica, la globalización de la economía y el compromiso creciente de protección del medio ambiente, las profesiones deben tener creatividad, iniciativa e innovación, requiriendo un pensamiento más complejo y reflexivo.

Morin<sup>4</sup> (1990) señala lo siguiente: ...la conciencia de la complejidad nos hace comprender que no podremos escapar jamás a la incertidumbre y que jamás podremos tener un saber total: la totalidad es la no verdad....”(p.101), de esta manera se establece que lo que podría sembrarse durante la formación del ser humano es una actitud de búsqueda constante, ya que es difícil llegar

---

<sup>4</sup> Introducción al pensamiento complejo. Edgar Morin 1990

a la completitud, pero pueden hacerse aproximaciones consecutivas al objeto de estudio, y siempre ser constante en la investigación del porqué de las cosas y fenómenos que vivimos y observamos.

La agrimensura uruguaya tiene dos opciones: una, interpretar como un drama el nuevo marco generado por la LOTDS y mantenerse en las viejas prácticas o considerarlo como una oportunidad, para reflexionar sobre nuevas prácticas, la formación de los futuros agrimensores y la actualización de los profesionales, a través de un proceso de formación continua.

¿Cómo debería ser la formación de los futuros agrimensores?

Es una pregunta que deberá responderse en forma colectiva, egresados, estudiantes y docentes. Ese profesional, deberá ser un profesional reflexivo, capaz de desarrollar un pensamiento complejo, involucrarse en equipos multidisciplinares, incorporar la dimensión ambiental y social.

Donald A. Schön<sup>5</sup> en La Formación de profesionales reflexivos señala: En la variopinta topografía de la práctica profesional existen unas tierras altas y firmes desde las que se divisa un pantano. En las tierras altas, los problemas fáciles de controlar se solucionan por medio de la aplicación de la teoría y técnica con base en la investigación. En las tierras bajas del pantano, los problemas confusos y poco claros se resisten a una solución técnica. Lo paradójico de esta situación es que los problemas de las tierras altas tienden a ser de relativa importancia para los individuos o para la sociedad en su conjunto, aún a pesar de lo relevante que puede resultar su interés técnico, mientras que en el pantano residen aquellos otros problemas de mayor preocupación humana. El práctico debe elegir. ¿Tendrá que quedarse en las tierras altas donde le es posible resolver problemas de relativa importancia según los estándares de rigor predominantes, o descenderá al pantano de los problemas relevantes y de la investigación carente de rigor?

---

<sup>5</sup> La formación de profesionales reflexivos. Donald Schön. Ed. Paidós. 1992

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Un dilema así tiene dos puntos de origen: uno, la idea dominante del conocimiento profesional riguroso, fundamentado en la racionalidad técnica; y otro, la toma de conciencia de aquellas zonas de la práctica poco definidas y cenagosas que permanecen fuera de los cánones de la racionalidad técnica. El Ordenamiento Territorial debe tomarse como una oportunidad, para repensar la matriz disciplinar y la formación de los agrimensores. Todo el ejercicio y la historia de la agrimensura está ligada al territorio y su ordenamiento, el ejercicio de la agrimensura es impensable sin el territorio. Como el ordenamiento territorial no es una especialización, sino un sistema y un proceso complejo, es que debe tomarse como un paraguas, debajo del cual se desarrolle la formación de los agrimensores, sin dejar de lado el estudio profundo y especializado de toda la legislación que contiene el plan de estudio; agregándole a este, un estudio pormenorizado de la leyes ambientales.

Para finalizar y consiente que este debate recién comienza, no estamos proponiendo una idea acabada, sino una primera y desordenada reflexión, nos preguntamos, ¿cómo deberá ser esa formación? ¿Qué agrimensor se quiere formar? Para que la agrimensura uruguaya, siga siendo un protagonista relevante en el ordenamiento del territorio.

### **ANEXO 3**

#### **A 5 AÑOS DE LA APROBACION DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

*(Exposición realizada en el acto de conmemoración de los 5 años de aprobada la LOTDS, organizado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA, el 22 de agosto de 2013 en Sala de Acto de la Torre Ejecutiva)*

El ordenamiento territorial no constituyo un marco normativo específico hasta la aprobación de la LOTDS, lo que no implica que el ordenamiento del territorio no fuera una preocupación desde los comienzos de la vida independiente.

El primer gran desafío del naciente estado fue el “Problema de la Tierra”

En la prensa local en el año 1829 existía el reclamo de la urgente creación de un departamento topográfico a semejanza del creado en Buenos Aires. Es así que José María Reyes presento a Giró Ministro de Gobierno, una propuesta para su creación y el 3 de diciembre de 1831 se crea la Comisión Topográfica (de carácter honorario e integrada por 3 miembros, presidida por Reyes)

Entre los cometidos otorgados a la Comisión Topográfica por decreto del 19 de diciembre de 1831, quisiera destacar los siguientes:

- Confección de la Carta Topográfica de la República
- Determinar las posiciones geográficas más notables
- Límites y demarcaciones de tierras públicas y privadas
- Realizar trabajos profesionales para el Gobierno
- Informar a los tribunales de justicia sobre las mensuras
- Crear dos registros, uno escrito y uno geométrico de todas las mensuras que se practiquen en el territorio de la República, uniformizándolas en una misma proyección y unidad de medida.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Se crea un sistema de administración de la tierra. Para resolver el problema de la tierra los agrimensores actuaban como jueces de mensura, debían realizar la mensura con la presencia del denunciante y los linderos y confeccionar la “Diligencia de mensura” que era un relato pormenorizado de todo el proceso e incluía la conformidad o el desacuerdo del denunciante o linderos, estos documentos servían de base para la sentencia judicial que finalmente otorgaba el título de propiedad.

También se exigió que en los planos se representaran todos los elementos naturales y artificiales del predio. Esto permitió la creación de un registro geométrico, constituyendo el primer parcelario, (lamentablemente hoy no contamos con ese documento ya que fue extraviado) y fue la base para la confección de la Carta Geográfica de la Republica editada en 1846 y 1861, que conjuntamente con la Descripción geográfica de la Republica, constituyen dos obras magnificas de José María Reyes.

El trazado de las ciudades fue otra de las tareas desarrolladas en forma exitosa, constituían verdaderas operaciones urbanas autogestionarias, ya que de la venta de lotes salían los recursos para hacer las calles, escuela, cementerio, iglesia y otras obras públicas. Que debían realizarse sobre terrenos con caseríos constituidos de hecho en forma irregular, es el ejemplo de la villa de las piedras, donde se pueden ver las viejas sendas que no coinciden con el trazado propuesto y muchas construcciones quedan sobre las calles proyectadas, se trata de un plano del Arq. Zuchi integrante de la comisión topográfica a finales de la década de 1830.

También Lucas Urrutia secretario de la comisión auxiliar de Treinta y tres, fundador del departamento olimareño, decía en su informe a la comisión auxiliar en diciembre de 1872, la dificultad que significo realizar el trazado cuando ya existían 42 poblaciones.

Se puede decir que el trazado de las ciudades eran operaciones urbanas que implicaban una regularización de situaciones de hecho.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Después tenemos lo que sucede en el siglo XX con la ampliación de las ciudades, los balnearios de la costa, etc, en ese sentido es significativa una nota de 1925 del Director de Topografía el Agrim. Ricardo Abreu al Ministro de Obras públicas expresando lo siguiente:

El Pueblo X declarado tal por la ley del 12 de junio de 1924, carece de delineación oficialmente aprobada y por esto de planta urbana conocida. Es uno de los muchos centros de población, fundados por iniciativa de particulares con el fin exclusivo de valorizar sus predios. Se comienza generalmente, por una división en pequeños lotes entorno de una estación de ferrocarril, que luego va ampliándose con áreas adyacentes, hasta que una ley que todo lo da y nada exige de quienes reciben los beneficios, declara pueblo a esas localidades, cada una de las cuales, representa un intrincado problema edilicio, cuya solución se deja a cargo del Estado.

Esta dirección, cree que es tiempo de imponer condiciones a quienes pretendan fundar esos centros de población. El interés colectivo, obliga en estos casos a limitar el derecho de propiedad en previsión del futuro,...

Sin dudas que es muy significativa, con este alegato de un colega de hace 90 años quiero resaltar la importancia de la aprobación de la LOTyDS.

En nuestra legislación abundan las leyes que tratan de resolver situaciones de hecho, me interesa destacar por estar vigente el art 35 de la ley de expropiaciones. "Se entenderán cedidas de pleno derecho y sin indemnización

alguna a favor del Estado o Municipio, desde su incorporación de hecho al dominio o uso público, todas las áreas de terreno, cualquiera que sea su origen, correspondientes a calles, caminos y demás vías de comunicación que los particulares hubieren abierto de "motu proprio" o por conveniencia propia y sin ser requeridos especialmente por la autoridad o se abrieren o hubieren abierto por las autoridades respectivas con el consentimiento expreso o tácito de sus propietarios o poseedores anteriores".

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

O sea, si un espacio fue librado al uso público, no tiene posibilidades de volver a ser privado.

En relación a la ley 18.308 de OTyDS, que hoy nos convoca, estuvimos en las discusiones previas en la COTAOT y luego de aprobada participamos de la comisión asesora del comité nacional en la redacción de las directrices nacionales de ordenamiento territorial.

Allí he expresado mi preocupación por las competencias que otorga la ley en el ámbito rural, sin dudas que en el ámbito urbano y sub urbano las competencias son exclusivas de los gobiernos departamentales y municipales.

Como consecuencia de ello, se deja fuera de la planificación territorial al Poder ejecutivo y las políticas sectoriales. Creando un intrincado sistema entre los artículos 14, 30, 76, 77 y 80, por el cual se podría llegar a dirimir diferencias sobre el ordenamiento territorial, en el Tribunal de lo contencioso administrativo TCA, de llegarse a este extremo sería un disparate.

El área rural del país es una sola y así debe considerarse, no podemos darnos el lujo de que un límite departamental, también limite áreas rurales con usos diferentes, las experiencias en ese sentido no han sido buenas.

Debe primar en el área rural el Artículo 3º. (Concepto y finalidad).- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Para finalizar quiero resaltar la importancia de tener una Ley de OTyDS, y que se exija la planificación ambientalmente sustentable y participativa

El ordenamiento territorial es una materia en construcción colectiva y las instancias como esta son muy bienvenidas.

Muchas gracias

## **ANEXO 4**

### Protección del Ambiente

No se puede concebir el ordenamiento territorial separado de la protección del medio ambiente. La LOTDS reconoce esta relación en el propio título de la ley, al mencionar el desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible, es una definición adoptada por las Naciones Unidas, para conciliar la protección del medio ambiente y el desarrollo.

El tema ambiental pasa a ser un tema de debate mundial a fines de la década del 60 y principio de los 70 del siglo XX, la contaminación de los recursos naturales en los países desarrollados, la crisis del petróleo y el surgimiento de una nueva conciencia sobre el agotamiento de los recursos naturales, ponen el tema ambiental en la discusión de las Naciones Unidas.

### Los límites del crecimiento<sup>6</sup>

En 1970, el Club de Roma, una asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global. Los resultados fueron publicados en marzo de 1972 bajo el título "Los Límites del Crecimiento".

*Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su*

---

<sup>6</sup> <http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/limitescrecimiento.pdf>

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.*

*(D.L. Meadows y otros, Los Límites del Crecimiento, 1972)*

### Nuestro Futuro Común<sup>7</sup>

En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environment and Development) atendiendo un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio (A global agenda for change). La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro.

Con ese enfoque optimista publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future). El informe plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor, es sin embargo, condicional. Depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta. En palabras de la misma Comisión, el informe no pretende ser una predicción futurista sino un llamado urgente en el sentido de que ha llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a ésta generación y a las siguientes. Cuando se conformó la Comisión en 1983 como un cuerpo

---

<sup>7</sup> <http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/BRUNDTLAND.pdf>

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

independiente de los Gobiernos y del sistema mismo de las Naciones Unidas, era ya unánime la convicción de que resultaba imposible separar los temas del desarrollo y el medio ambiente.

Tres fueron los mandatos u objetivos impuestos a la Comisión:

1. Examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas al respecto.
2. Proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente con el fin de obtener los cambios requeridos.
3. Promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos.

Observó la Comisión que muchos ejemplos de "desarrollo" conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso degradación del ambiente. Por eso surgió como necesidad apremiante un nuevo concepto de desarrollo, un desarrollo protector del progreso humano hacia el futuro, el "desarrollo sostenible".

Muchas acciones actuales supuestamente orientadas hacia el progreso resultan sencillamente insostenibles, implican una carga demasiado pesada sobre los ya escasos recursos naturales. Puede que esas acciones reflejen utilidades en las hojas de balance de nuestra generación, pero implican que nuestros hijos heredarán pérdidas. Se trata de pedirle prestados recursos a las siguientes generaciones a sabiendas de que no se les podrá pagar la deuda.

Por eso la Comisión planteó que la humanidad tiene la capacidad para lograr un "desarrollo sostenible", al que definió como **aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las**

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

**generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.** El concepto de desarrollo sostenible implica limitaciones. Considera la Comisión que los niveles actuales de pobreza no son inevitables. Y que el desarrollo sostenible exige precisamente comenzar por distribuir los recursos de manera más equitativa en favor de quienes más los necesitan. Esa equidad requiere del apoyo de los sistemas políticos que garanticen una más efectiva participación ciudadana en los procesos de decisión, es decir, más democracia a niveles nacional e internacional. En últimas el desarrollo sostenible depende de la voluntad política de cambiar.

<http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/BRUNDTLAND.pdf>

Desarrollo sostenible y Ley N°17.283: Ley General de Protección del Medio Ambiente del 28 noviembre de 2000

*Artículo 1º. (Declaración).- Declárase de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República:*

*A) La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje.*

*B) La conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa.*

*C) La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo.*

*D) La prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos.*

*E) La protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales.*

*F) La cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.*

*G) La formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible.*

***A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.***

Ley Nº17.283: Ley General de Protección del Medio Ambiente, toma como definición de Desarrollo Sostenible, la definición dada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el informe Nuestro Futuro Común.

El territorio lo consideramos como el espacio físico y natural; y la sociedad que lo ocupa, en un tiempo determinado. Por lo tanto el ordenamiento territorial, considera las relaciones entre esta sociedad y ese territorio, en un periodo de tiempo determinado.

Desarrollo sostenible es una definición política, adoptada para conciliar el desarrollo y la protección del medio ambiente. El Uruguay ha adoptado esa definición de desarrollo sostenible y ha asumido los sucesivos acuerdos internacionales de protección del ambiente.

El 18 de junio de 2008 es aprobada la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

La LOTDS define al ordenamiento territorial como: *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”* Es una definición que trasciende lo meramente técnico para adoptar compromisos con el medio ambiente, el patrimonio natural y cultural, y la necesidad de integrar la dimensión social en los planes territoriales.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Define la materia o lo que comprende el ordenamiento territorial, definiendo una serie de acciones y criterios que se deben respetar y tener en cuenta, desde la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos; criterios para la localización de actividades económicas y sociales, identificación de áreas bajo régimen de administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales; la identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos; la definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos; la previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes; el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio; la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial; la promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

También define los Principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial; la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes; el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.

### Gobernanza

La Gobernanza surge de los nuevos enfoques, que tratan la relación entre el gobierno, la sociedad y el mercado, como respuesta a la crisis de gobernabilidad y a la creciente demanda de participación de la sociedad.

Se denomina contrato a todo acuerdo de voluntades, celebrado con un propósito lícito. En el caso del contrato social el acuerdo es celebrado entre el pueblo y el, o los gobernantes, con el fin de constituir un estado, con el objetivo del bien común.

A partir de las décadas de los años 60 y 70 en las que se produce una crisis de gobernabilidad, la cual se visualiza por diferentes acciones y movimientos a nivel mundial que las podemos resumir en: diferentes movilizaciones obreras y estudiantiles, en todo el mundo, los movimientos por la paz por la guerra de Vietnam, la crisis del petróleo, el mayo francés, la primavera de Praga, la revolución cubana y su impacto en el mundo y en especial en América latina y los comienzos de la lucha por la defensa del medio ambiente, el endeudamiento externo de los estados y la incapacidad de sostener el estado de bienestar.

La crisis de la gobernabilidad, es el cuestionamiento a la capacidad del gobierno, para mantener el monopolio de la conducción de los intereses colectivos, lo que se puede resumir en: la incapacidad de controlar la economía, el gasto público, la burocracia; complejidad social en aumento con una territorialización de las problemáticas sociales, demandas emergentes que sobrepasan la capacidad de respuesta. Gobernabilidad que se ve cuestionada por reclamos desde lo local por mayor participación, descentralización; legitimidad de las organizaciones sociales por su rol en la

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

lucha contra los gobiernos dictatoriales; cambios ideológicos por caída de paradigmas y por la revolución científico tecnológica.

La Gobernanza surge como contrapropuesta a la crisis de gobernabilidad y en ese sentido Rhodes plantea: *"Existen otros mecanismos y actores capacitados que están de hecho compitiendo con el gobierno y el Estado en la provisión de bienes sociales, con capacidad de canalizar y responder a las demandas sociales"*

Por esto:

*La sociedad puede proporcionarse a sí misma sistemas de representación e instituciones para autogestionarse coordinando coherentemente entre actores con diferentes objetivos, funciones y propósitos"*

*El enfoque de gobernanza es postgubernamental. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad.<sup>8</sup>*

La gobernanza cuestiona el contrato social, en la medida que supone la cesión de parte de la autonomía individual, a favor de una institución con carácter vinculante y coercitivo de las relaciones sociales, y cuestiona el sistema representativo, porque supone cambios en las relaciones sociales vigentes, en los vínculos entre ciudadanía y gobierno, entre ciudadanía y

---

<sup>8</sup> El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza – Luis F. Aguilar

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

grupos de la sociedad. Supone recrear una nueva institucionalidad para operacionalizar sus metas y objetivos, plantea nuevos equilibrios en la distribución del poder y una profundización de la democracia en una democracia participativa. Se basa en la capacidad de autogestión de la sociedad.

La GOBERNANZA expresa el proceso, en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos de convivencia fundamentales y la forma de coordinarse para realizarlos, busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado y, su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía

La acción pública, ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental.

El Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales.

Esta coordinación deja de ser vertical, para convertirse en una red de relaciones horizontales.

En síntesis, la GOBERNANZA es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea.

Sus atributos<sup>9</sup> son la cooperación entre actores; libertad para asociarse tras objetivos públicos; Coherencia: en las acciones emprendidas; Eficiencia y efectividad en la acción pública; Horizontalidad en el relacionamiento

La gobernanza se caracteriza por que las cuestiones públicas sean implementadas por un conjunto de actores; la sociedad organice sus metas, objetivos, recursos, formas de distribución y regulación, incluye niveles no

---

<sup>9</sup> A. Magri. Apuntes de clase MOT 2007

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

estatales, por la articulación e interdependencia de actores, reivindica el espacio público no estatal, permeabilidad de lo estatal y lo privado.

Los objetivos de la Gobernanza son:

Concertación e interdependencia entre los actores que la ejercen

Legitimación social de nuevas formas de relacionamiento

Aceptación social de los objetivos que surgen del relacionamiento

Aumento de la participación directa

Según Peters, las actividades o requerimientos necesarios para que exista la gobernanza son:

Articulación de objetivos y prioridades comunes y aceptadas por toda la sociedad.

Coherencia: objetivos consistentes y coordinados

Capacidad para lograr los objetivos y metas propuestos y además conducir la sociedad para que trabaje por ellas. Se necesitan nuevos instrumentos en relación a los usados con anterioridad (regulación, el suministro directo, los subsidios directos, etc.)

Retroalimentación y rendición de cuentas (accountability). Una vez formuladas las metas y realizadas las acciones para lograrlas, el gobierno debe tener medios para evaluar lo que efectivamente ha sucedido, para de esa manera mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

### *La Gobernanza territorial*

Los países enfrentan profundas transformaciones territoriales que derivan de las revoluciones mundiales en: La economía; el conocimiento y las comunicaciones; la política; las expectativas sociales.

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

El papel estratégico del territorio en el proceso de desarrollo, se torna cada día más relevante, en relación a los recursos naturales escasos y su consumo irracional, así como los procesos socio-urbanos de fragmentación y segregación.

El impacto en el territorio de la revolución científico tecnológica de la informática y las comunicaciones, y de la globalización de la economía, ha potenciado los procesos de metropolización.

La gobernanza desde el punto de vista territorial adquiere una relevancia fundamental, convirtiéndose en un desafío que deben enfrentar las sociedades y sus instituciones públicas.

Lo que nos plantea la necesidad de un nuevo diseño del estado, potenciar los procesos de descentralización territorial y reconocer configuraciones metropolitanas que articulen la diversidad de actores públicos y actores de la sociedad, sean estas ongs, organizaciones sociales, empresariales, etc.

El nuevo diseño del estado debe estar basado en un desarrollo de políticas y acción estatal, con enfoque territorial, menos sectorizado, con mayor transversabilidad.

Giuseppe Dematteis en La ciudad difusa señala:

*Si queremos identificar la periurbanización y la "ciudad difusa" con las nuevas periferias urbanas, hemos de reconocer su diferencia respecto de las periferias urbanas de la fase precedente, diferencia que no radica sólo en la forma (baja densidad, viviendas unifamiliares o pareadas, tramas reticulares...) sino también en las modalidades de organización territorial, de composiciones sociales y de desarrollo. Más en general, esta diferencia entre viejas y nuevas periferias se adscribe al gran cambio que se ha producido entre los años 1960 y 1970 en los países industrializados (con consecuencias de carácter indirecto a escala planetaria), marcado por el tránsito de la organización y la regulación social denominada "fordista" a la "posfordista", caracterizada por la relajación de las relaciones jerárquicas, por la flexibilidad*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*de la organización productiva y del trabajo, por la multiplicación de las conexiones horizontales y por la aparición consiguiente de las identidades o especificidades locales como otras tantas "ventajas competitivas", en un contexto tendencialmente global.*

### Las innovaciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Las innovaciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en relación con la coordinación interinstitucional, descentralización, territorialización de las políticas, y participación de los Gobiernos Departamentales en la planificación y definición de políticas territoriales.

Promueve la construcción de una nueva institucionalidad en materia de ordenamiento territorial y la actuación conjunta de los distintos organismos públicos dentro del territorio, generando redes intergubernamentales. Al mismo tiempo, propone el fortalecimiento de las competencias de los gobiernos departamentales en cuanto al ordenamiento territorial a través de la profundización del proceso de descentralización pero manteniendo una coherencia mediante el establecimiento de directrices nacionales.

Plantea en la definición, que las directrices nacionales tendrán como objeto entre otras cosas:

*La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.*

*En el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales se fomentará la participación directa de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los Gobiernos Departamentales.*

*Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las*

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.*

*Constituyen Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación.*

*Que entre otras determinaciones tendrán: Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados. Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.*

*Las Estrategias Regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales involucrados.*

*Define las competencias de los Gobiernos Departamentales en la materia.*

*Los Instrumentos Especiales deberán ser aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble.*

En "Ficha 3 Instrumentos"<sup>10</sup> se realiza la siguiente pregunta:

*¿Instrumentos de Planificación Territorial o de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible?*

Y se responde:

---

<sup>10</sup> Ficha 3 Instrumentos; Ricardo Gorosito, Pablo Ligrón y Astrid Sánchez, mayo 2009.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*"El debate entre Planificación y Ordenamiento Territorial ha quedado resuelto. La LOTDS ha optado por la posición internacionalmente aceptada: el ordenamiento territorial abarca y supera a la planificación territorial, incluyendo la gestión, la actuación y el desarrollo sostenible.*

*Del título general de la ley, del título I y de los artículos referidos al objeto, naturaleza, alcance, concepto, finalidad y materia, surge una equivalencia biunívoca entre las expresiones "ordenamiento territorial" y "ordenamiento territorial y desarrollo sostenible".*

*A partir de la ley 18.308, el desarrollo sostenible esta indisolublemente unido al ordenamiento territorial."*

En el desarrollo de todos los instrumentos de ordenamiento territorial, deben respetarse y considerarse las definiciones relativas al desarrollo sostenible.

En Ficha 3 se hace una segunda pregunta:

*"¿El ordenamiento territorial abarca a la planificación territorial?*

*Desde el art. 8 cuando se presenta el conjunto de los instrumentos y luego en los artículos 9, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, así como los nombres de los Capítulos II, III, IV y V se hace mención explícita e inequívoca a "instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible".*

*En lo que respecta a las expresiones "instrumentos de planificación territorial" o "instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible", la segunda abarca a la primera".*

### **Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**

La LOTyDS define instrumentos, escalas, actores, ámbitos de aplicación y procedimientos. Pero es necesario detenerse a reflexionar sobre jurisdicciones y competencia, ya que si no se repara en este punto, el conflicto entre instituciones del ámbito nacional y departamental es inevitable. Para encontrar una explicación a este dilema, volveremos a considerar el:

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

**Artículo 3º.** *(Concepto y finalidad).*- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

*El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.*

*Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.*

En este artículo se reconoce que: *el Ordenamiento Territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado* y reconoce también: *la concurrencia de competencias e intereses.*

En esta ley se rompe con el esquema tradicional, de compartimientos estancos entre lo departamental y lo nacional. La elaboración de los instrumentos pasa a tener un papel relevante a la hora de su legitimidad y eficacia, esa elaboración no solo debe cumplir con todos los pasos previstos, debe involucrar en forma decidida, a todos los actores tanto públicos, como privados, del ámbito local, departamental y nacional. Si bien los instrumentos luego de aprobados, son normas que rigen para todos en su ámbito de aplicación, es fundamental que cuente con todos los consensos posibles, luego de una amplia participación.

Según Ficha 3 Instrumentos<sup>11</sup>, se sostiene: *"Reconociendo por un lado, las autonomías de los Gobiernos Departamentales y por otro, la asignación de*

---

<sup>11</sup> Ficha 3 Instrumentos; Ricardo Gorosito, Pablo Ligrón y Astrid Sánchez, mayo 2009.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*materia de OTyDS a diversos órganos, tanto del Estado central como de los Gobiernos Departamentales, clarificar el espacio concreto sobre el cual tiene efectos principales cada instrumento resultó relevante para garantizar la constitucionalidad del sistema en cuanto a la distribución de los poderes jurídicos en la materia. Los instrumentos de cualquier escala y ámbito afectan, aunque sea parcialmente, intereses de los actores de los demás ámbitos. La ley establece un cuerpo sistémico con múltiples reaseguros para los órganos nacionales, departamentales y para la población en general. La LOTDS eleva la necesaria coordinación entre los ámbitos a valor especialmente protegido. No es de recibo la posición maniquea de quienes sostienen que tal o cual decisión es absolutamente privativa o exclusiva de un Gobierno departamental o del Gobierno Nacional. Aunque el acto preciso de aprobación final corresponda preceptivamente a un órgano concreto, el proceso previo debe ser, por ley, interinstitucional, multi-actoral y participativo. Se distinguen, entonces, los ámbitos Nacional, Regional, Departamental e Interdepartamental.”*

En el Capítulo II se definen los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ámbito Nacional y Regional

En el art 9 se definen la Directrices Nacionales de OTyDS, las cuales constituyen el Instrumento general de la política pública en la materia y cuyo objeto es establecer las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia; definir la estructura territorial e identificar las actuaciones territoriales estratégicas; formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional; la determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales; propuesta de los incentivos y sanciones a aplicar por los organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes y la proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.

La palabra instrumento no tiene una definición jurídica específica, incluye una ley nacional, como lo son las directrices nacionales, un decreto departamental, un decreto del poder ejecutivo, acuerdos entre Gobiernos Departamentales, que pueden incluir o no al Poder Ejecutivo. La importancia de los instrumentos está en el procedimiento de aprobación y su alcance.

En el caso de las Directrices nacionales, la iniciativa puede ser del Poder Ejecutivo o del Legislativo, y prevé que en el proceso de elaboración participen las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los Gobiernos Departamentales.

Los Programas Nacionales de OTyDS están previstos en el art 11, el objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional. Su elaboración estará a cargo de la DINOT del MVOTMA, existiendo la posibilidad de convocar a participar a otros organismos públicos, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial. La norma jurídica, que los pondrá en vigencia es un decreto del Poder Ejecutivo.

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Las Estrategias Regionales de OTyDS son instrumentos de carácter estructural, están destinadas a parte o toda el área de dos departamentos o más, que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación.

Con ellas se pretende determinar los Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; los lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados; la planificación de servicios e infraestructuras territoriales; y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

La elaboración de las Estrategias Regionales será mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales involucrados; y deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales interesados.

### Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos Departamental e Interdepartamental

Se definen las 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.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Se otorgan competencias en todo el territorio departamental, mediante la elaboración e implementación de instrumentos; esto es muy importante resaltarlo, porque ya no basta con un decreto departamental, para cambiar de categoría un padrón o un número reducido de estos, es necesario para ello elaborar e implementar un instrumento.

En el ámbito departamental se definen diversos instrumentos: La Ordenanza Departamental, Directrices Departamentales, planes locales y planes interdepartamentales.

En el Capítulo IV se definen los instrumentos especiales: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

En particular, nos interesa referirnos a los Programas de Actuación Integrada, que son instrumentos para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

Son los instrumentos verdaderamente transformadores de suelo.

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

### Elaboración de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Si bien el Intendente elaborara los instrumentos de OTyDS, y los someterá a la Junta Departamental, la ley fija un procedimiento particular, diferente a la aprobación de otros decretos departamentales.

En la elaboración deberá realizarse como primer paso, la Puesta de Manifiesto; se redactará el avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final. La puesta de manifiesto deberá ser por lo menos por 30 días, a los efectos de la consulta y recepción de observaciones y deberá ser ampliamente difundida.

**Suspensión cautelar:** 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.

**Aprobación previa y Audiencia Pública** 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

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

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

Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual sin pronunciamiento, se entenderá como emitido en sentido favorable.

Particularmente la ley señala: "*La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente*". Hay una especial preocupación del legislador por fomentar la participación social, en la elaboración de los instrumentos de OTyDS

Todos los instrumentos de OTyDS deberán ser publicados en el Diario Oficial y deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión. Las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación.

La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

El suelo se podrá categorizar en: rural, urbano, o suburbano. Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos subcategorías, además de las que se establecen en la presente ley.

En el Capítulo IV, se define la sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial, en el que se señala que los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad.

Define una de las innovaciones más importantes que aporta la ley, la Evaluación Ambiental Estratégica, que deberán contar los instrumentos de ordenamiento territorial. Decimos innovación, ya que hasta la aprobación de la LOTDS, existía la evaluación o estudio de impacto ambiental de los proyectos, los planes no tenían estudios ambientales. Lo que permite tener por primera vez una evaluación previa de los efectos ambientales, que condiciona la realización de los proyectos y permite evaluar el efecto acumulativo en forma previa a que todo el plan se lleve adelante, con sus diferentes proyectos.

En este capítulo se excluyen suelos del proceso de urbanización, y los enumera taxativamente, desde áreas protegidas, paisajes, recursos hídricos, con valores agrícolas, ganaderos o forestales, etc. Y los que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren.

Señala que los instrumentos deberán tener en cuenta en la asignación de usos de suelo los objetivos de prevención y las limitaciones territoriales establecidas por los organismos competentes en lo referido a los riesgos para la salud humana; deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

ordenamiento de los recursos hídricos; deberán además proteger la sustentabilidad productiva del recurso suelo como bien no renovable, no autorizando las actividades causantes de degradación hídrica o del suelo, o las incompatibles con otros tipos de utilización más beneficiosa para el suelo, el agua o la biota. Y le otorga a los instrumentos de ordenamiento territorial la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre sí de cultivos agrícolas y forestales o con otros usos de suelo y actividades en el territorio. Los dos artículos finales de este capítulo, se refieren a la protección de las zonas costeras, los instrumentos de ordenamiento territorial protegerán en forma especial las áreas costeras del litoral de los ríos de la Plata, Uruguay, Negro, Santa Lucía, Cuareim y Yaguarón, así como el litoral Atlántico nacional y las costas de la Laguna Merim.

Destina un párrafo especialmente para los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, únicamente podrá autorizarse la edificación presentando un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

### Evaluación Ambiental Estratégica

*LOT y DS Art.47.- (Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos.)*

*Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad. Los IOT deberán contar con una EAE aprobada por el MVOTMA a través de la DINAMA*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*en la forma que establezca la reglamentación.*

Dec. 221/2009. Art.1 *Todo proceso de elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial integrará la dimensión ambiental desde su inicio, de conformidad con la Ley 18308, mediante una EAE, en la forma y condiciones que se establece en el presente decreto.*

Los objetivos de la EAE<sup>12</sup> son, analizar los efectos potenciales del Instrumentos de Ordenamiento Territorial sobre el medio ambiente; verificar que se han tenido en cuenta los factores ambientales en la elaboración del Instrumentos de Ordenamiento Territorial; permitir las adaptaciones necesarias para garantizar la compatibilidad de los objetivos del IOT con objetivos ambientales

Es la evaluación formal y sistemática de los posibles efectos sobre el medio ambiente de la implementación de políticas, planes o programas, antes de que estos sean adoptados.

*Art 5.- El Informe Ambiental Estratégico deberá contener:*

- a) La identificación de los aspectos relevantes de la situación ambiental del área comprendida en el instrumento de ordenamiento territorial previsto y su área de influencia, analizando su probable evolución en caso de no aplicarse el mismo, incluyendo los problemas ambientales existentes en el área;*
- b) Los objetivos de proyección ambiental contemplados en la elaboración del instrumento territorial previsto, incluyendo los objetivos prioritarios de conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad;*

---

<sup>12</sup> Informe Técnico de DINAMA

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

- c) Los probables efectos ambientales significativos que se estima se deriven de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto y de la selección de alternativas dentro del mismo, especificando las características ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa;*
- d) Las medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos derivados de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto, así como las soluciones que prevea a los problemas ambientales identificados en el área comprendida en el instrumento;*
- e) Una descripción de las medidas previstas para dar seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial que resulte aprobado;*
- f) Un resumen de los contenidos expuestos según los literales anteriores, redactado en términos fácilmente comprensibles, sin perder por ello su exactitud y rigor técnico, que incluya en forma claramente diferenciada, una declaración que indique la manera en que se han integrado al instrumento de ordenamiento territorial previsto, los aspectos ambientales contemplados en este informe.*

DINAMA recomienda que deberán considerarse:

Los Factores Ambientales; Biodiversidad, calidad de los recursos naturales, contaminación del suelo, efecto invernadero y calidad del aire, calidad del agua, residuos sólidos, aguas subterráneas y superficiales, extracción de materiales, energía, consumo de espacio rural y suburbano, áreas

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

vulnerables, áreas protegidas, paisaje, grupos sociales de riesgo, patrimonio natural y cultural, etc.

Se trata de describir el territorio que se desea ordenar: estado y riesgos de la contaminación y calidad de los recursos naturales, calidad de vida, patrimonio natural y cultural;

Identificar los PROBLEMAS ambientales:

El análisis de la evolución probable del medio ambiente, necesita que se defina un escenario de referencia sin instrumento de ordenamiento.

Se describirán los objetivos de Protección ambiental fijados en los ámbitos internacional o nacional que guarden relación con el IOT, y la manera en la que tales objetivos y cualquier aspecto ambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.

Precisiones para cada temática:

Biodiversidad y recursos naturales: Podrá incluirse un relevamiento de los espacios notables por su biodiversidad en el ámbito de aplicación del instrumento y aquellos que aunque fuera del ámbito estén relacionados funcionalmente. Se describirá el estado de conservación de los mismos. Se demostrará si el instrumento tiene o no efectos directos o indirectos, temporales o permanentes sobre los espacios nombrados.

Contaminación y calidad de los recursos naturales: Efecto invernadero y calidad del aire. Se analizará el impacto de los desplazamientos generados o favorecidos por las orientaciones del instrumento. Se describirá la organización de actividades industriales sobre el territorio y sus efectos sobre la calidad del aire.

Calidad del agua. Se describirán los efectos de posibles nuevas urbanizaciones generadas en el instrumento sobre las tomas de agua, sobre las aguas servidas suplementarias a tratar. Contaminación del suelo. Más allá del respeto de las reglamentaciones, el informe deberá demostrar que se ha prestado consideración a este tema en las áreas donde se haya proyectado

## ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

desarrollar zonas residenciales, parques, etc. Residuos sólidos. El informe mostrará que el tema ha sido tenido en cuenta.

Gestión de los recursos naturales: Aguas subterráneas y superficiales. Deberá analizarse por un lado la protección de los medios acuáticos y por otro los efectos de las orientaciones del instrumento sobre el escurrimiento de las aguas, la impermeabilización de los suelos, la alimentación de las napas, las necesidades de incrementar la toma de agua, las perspectivas de gestión del cambio climático (sequías y crecidas más marcadas).

Extracción de materiales. El informe podrá informar sobre cómo se ha tenido en cuenta el impacto de la actividad sobre el uso del espacio, el transporte, los medios naturales. Energía. Se explicará cómo se integraron en el instrumento los criterios energéticos, el ahorro de energía a nivel individual y las energías renovables. Consumo de espacio periurbano. El informe mostrará como el instrumento asegura una utilización equilibrada de los espacios naturales urbanos y periurbanos.

Una descripción de las medidas previstas para dar seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del IOT que resulte aprobado;

Deberán incluirse indicadores de seguimiento con sus fuentes, forma de cálculo, estado antes de la vigencia del instrumento y si corresponde, una meta a cumplir.

*En Ficha 3, Instrumentos<sup>13</sup> se analiza el art. 50 de la siguiente manera:*

*"El art. 50 establece un instrumento especial denominado Plan Especial.*

*Con la expresión Plan Especial solo podrán designarse, exclusivamente, los instrumentos que respondan al referido art. 50 en todos sus aspectos:*

- *Se aplica a un territorio acotado y definido (la faja de defensa de costas)*
- *En casos bien definidos (fraccionamientos no consolidados)*

---

<sup>13</sup> Ficha 3 Instrumentos; Ricardo Gorosito, Pablo Ligrón y Astrid Sánchez, mayo 2009.

## ANEXO MAestrÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

- *Con herramientas urbanísticas ya indicadas (reordenamiento, reagrupación y reparcelación)*
- *Con obligaciones territoriales detalladas (150 m espacios libres y edificaciones discontinuas)*  
*¿Porque un plan tan Especial y tan Detallado?*
- *La costa es un territorio paradigmático para la protección ambiental en Uruguay tanto por sus características naturales como por la máxima presión de transformación sufrida, notoriamente para su urbanización.*
- *Este instrumento fue concebido en directa relación con una problemática extendida en las costas uruguayas y de complejo manejo ambiental y urbanístico: los fraccionamientos especulativos heredados y no concretados materialmente.*
- *La faja de defensa de costas es un espacio geográfico identificado con precisión jurídica desde la legislación ambiental y territorial que merece una aplicación específica del instrumento.*
- *La problemática exige una estrategia detallada y específica.*

Al legislador le preocupa especialmente, la protección de las zonas costeras, que además de ser zonas vulnerables, con ecosistemas singulares, están amenazados, por la creciente urbanización y migración de población de áreas continentales hacia la costa, y además están amenazadas por el cambio climático, el aumento de la temperatura y el aumento del nivel de los mares. Procesos llevados adelante a mediados del siglo XX, como la fijación de las dunas costeras, fraccionamientos especulativos sin servicios de ningún tipo, como ser calles, agua, electricidad, etc. hoy se tornan una amenaza para los ecosistemas costeros. Evitar su consolidación y mantener los ecosistemas

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

costeros, es un claro objetivo planteado por la ley, también se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

## **ANEXO 5**

La Laguna de Rocha<sup>14</sup>

### *UN ECOSISTEMA SINGULAR*

Es un extenso cuerpo de agua de escasa profundidad separado del mar por una barra arenosa. Su apertura y cierre producen variaciones de salinidad que le otorgan una alta diversidad biológica.

La concentración de sales del ambiente origina una cobertura vegetal salina. Próximo a la playa encontramos pasto dibujante, redondita de agua y margarita amarilla y en las depresiones dunares el junco de copo. En la costa Oeste se desarrolla una formación con espartillo, denominada bañado salino o cangrejal.

Se destaca el bosque psamófilo de aspecto achaparrado, adaptado a las condiciones de suelos arenosos, pobres en nutrientes y fuertes vientos, compuesto por cactáceas (cereus y opuntia), árboles y arbustos (espina de la cruz, coronilla, molle, palo de fierro, etc.)

En la costa arenosa es posible observar el sapito de Darwin, característico de las zonas costeras uruguayas, hoy restringido a áreas naturales costeras; podemos ver también lobitos de río, zorros, carpinchos, tucu-tucus, lagartijas de arena, tortugas, ballenas franca, etc.

### *LA BARRA, CLAVE DEL ECOSISTEMA*

---

<sup>14</sup> <http://www.lagunaderochoa.org/ecosistema.php> "FUNDACION DE LOS AMIGOS DE LAS LAGUNAS COSTERAS DE ROCHA"

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*La barra es el cordón arenoso paralelo al mar que represa el agua proveniente de varios arroyos que drenan las sierras de la región, formando así la laguna. Es uno de los puntos de más fragilidad del área protegida.*

*El cordón se rompe cuando existe un alto nivel de agua dentro de la laguna debido a abundantes lluvias en toda la cuenca y/o fuertes vientos del Suroeste y potente oleaje marino. El proceso es natural, pudiendo la barra permanecer abierta o cerrada en diferentes épocas del año y por períodos de tiempo variables.*

*La apertura y cierre de la barra provoca un intercambio de agua dulce y salada, nutrientes y organismos vivos que representa la clave para el ingreso de especies de alto valor pesquero y gastronómico como corvina blanca, corvina negra, lenguado, pejerrey, lisa, camarón y cangrejo sirí.*

*Teniendo en cuenta este frágil proceso no se debe ceder ante la presión inmobiliaria y el desarrollo vial en sus cercanías.*

### *Aves de la Laguna de Rocha<sup>15</sup>*

*La Laguna de Rocha forma parte de un sistema de humedales que se extiende por el sureste de la República Oriental del Uruguay y abarca parte del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil. La zona de los humedales está integrada por bañados, ríos arroyos, lagunas y costa oceánica.*

*El origen de la laguna se vincula a los procesos que determinaron la paulatina conformación de una barra arenosa, en la desembocadura del*

---

<sup>15</sup> *Aves de la Laguna de Rocha. Juan Carlos Rudolf PROBIDES 1996.*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*Arroyo de Rocha. Como consecuencia de esta incomunicación temporal con el océano, el agua del arroyo ocupó parte de las praderas bajas conformando el actual espejo de la laguna. Los arroyos pasaron a desembocar en la laguna y ésta, periódicamente, descarga en el océano a través de una "boca" que se forma como consecuencia de la ruptura de la barra.*

*Desde hace varias décadas ha llamado la atención la peculiar riqueza de aves de este ecosistema. Diversos factores coyunturales impidieron la realización de estudios en forma sistemática sobre el particular. No obstante, visitas de investigadores y aficionados permitieron colocar a la laguna entre las áreas prioritarias para la conservación de las aves acuáticas, tanto a nivel nacional como internacional.*

*El espejo de agua es de propiedad fiscal. Todo el entorno de la laguna está en manos de particulares, incluso la barra costera. Sólo es de propiedad pública la faja de defensa de costas, de 250 m de ancho, la que está parcialmente incluida en el fraccionamiento denominado Balneario Rincón de la Laguna.*

*La fauna de aves de la Laguna de Rocha impacta tanto por la variedad de especies (riqueza) y su abundancia, como por la presencia de especies raras o con problemas de conservación.*

*En la cuenca de la laguna se pueden observar más de 220 variedades de aves. Este número es particularmente alto (52% de las especies registradas para el país), si se tiene en cuenta que en el entorno inmediato de la laguna hay una oferta limitada de ambientes diferentes. El bosque nativo está representado por una pequeña extensión, en el Oeste, cerca de la Laguna de las Nutrias. Los arroyos y cauces afluentes no presentan bosque marginal en el tramo final de su recorrido. Muchas especies de aves no acuáticas tienen*

## **ANEXO MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

ITU, Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

*una baja cantidad de efectivos, o están limitadas a la parte alta del curso de los afluentes. El espectáculo característico lo constituyen aquellas especies que, o bien son netamente acuáticas, o habitan en el entorno inmediato del cuerpo de agua, y es en ellas donde se pondrá particular énfasis.*

*En la barra es donde se observan las mayores concentraciones y las especies menos comunes. Como se señaló, la investigación realizada por PROBIDES detectó allí 156 especies (Rudolf y col. 1995).*

*También tiene características particulares la dinámica de su comunidad de aves; durante todo el año están presentes especies migradoras y residentes.*