

La ley 18.308 y la gestión habitacional

Una caja de herramientas para actuar

Roberto Villarmarzo

Uno

La aprobación de la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible en 2008, sus modificativas y complementarias¹, significó la incorporación al derecho positivo uruguayo de un innovador subsistema jurídico con centro en la gestión del territorio. Si bien variadas leyes -ya desde las de Indias, vigentes largo tiempo en los comienzos de la República- fueron generando delimitaciones y oportunidades de intervención en el gobierno del territorio, es recién hace un lustro que se avanza en una legislación específica al respecto, con alcance general.

Esta ley fundacional introduce para la gestión territorial algunas novedades en simultáneo con el rescate de políticas públicas con escaso desarrollo en nuestro país. Al tiempo que acompaña la profundización en la descentralización y participación social, sistematiza la planificación como modo para la administración de gobierno, en este caso del territorio.

¹ Ley N° 18.308 de 22-05-08, promulgada el 18-06-08; ley N° 18.367 de 01-10-08, promulgada el 10-10-08; ley N° 18.719 de 20-12-10, promulgada el 27-12-10; ley N° 18.834 de 25-10-11, promulgada el 04-11-11; ley N° 19.044 de 26-12-12, promulgada el 28-12-12; y ley N° 19.149 de 16-10-13, promulgada el 24-10-13.

La materia comprendida en el ordenamiento territorial es de gran extensión y las diversas administraciones gubernamentales tienen en ella amplias posibilidades de regular el territorio en función de sus propios objetivos y estrategias. Entre las materias, destacan la definición de políticas de uso y manejo del suelo, y el establecimiento de criterios para la localización de las actividades.

Si bien, en la gestión, es usual enfatizar en las disposiciones sobre los usos no residenciales -o residenciales temporales en áreas turísticas- y las localizaciones de éstos en relación al desarrollo económico-productivo, no resultan menores por sus consecuencias en el desarrollo integral, las determinaciones territoriales referidas a la localización habitacional, en general de menor visibilidad pública.

Ya desde el establecimiento de los principios rectores, la búsqueda de cohesión territorial y la creación de condiciones de acceso igualitario a calidad de vida digna, ocupan un lugar central para el desarrollo sostenible, con sustentabilidad ambiental y equidad social.

Dos

En el contexto brevemente anotado resulta oportuno identificar qué puede aportar la pla-

nificación en la gestión del territorio para las políticas habitacionales y qué herramientas ha aportado la ley 18.308 para ello.

La ley tiene como uno de sus centros el de establecer las condiciones generales para la delimitación en el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad de suelo, al determinar el interés general en su ordenación, a través de la planificación. Es así que, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial, se regula la propiedad inmobiliaria y los gobiernos pueden intervenir en el mercado de suelo, brindando estabilidad y previsibilidad a las políticas públicas en las condiciones de seguridad jurídica que otorga la planificación.

El acceso a suelo, su localización -particularmente en cuanto a la provisión de servicios- y las condiciones de urbanización, constituyen el núcleo duro de gestión para las estrategias de hábitat social. El suelo es una peculiar mercancía y su mercado es particularmente imperfecto, ya que en él los valores reflejan básicamente las expectativas de los agentes, motivados en aspectos socio-culturales no gobernables y fuertemente condicionados por las normativas de división, edificabilidad y uso (estas últimas sí positivamente controlables por el poder público, y de competencia departamental).

La ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible incluye un breve capítulo específico que apunta a la armonización entre las estrategias habitacionales y las de planificación territorial, particularmente habilitando a los gobiernos departamentales a intervenir y conducir la asignación de suelo para vivienda social. Las carteras públicas de tierras adquieren rango legislativo al tiempo que las intendencias adquieren la facultad de delimitar suelo para su uso habitacional, en el marco de los instrumentos de ordenamiento.

Pero la ley también introduce la obligación para las intendencias de concretar reservas de suelo con destino a vivienda de interés social -en el amplio rango de categorías previstas en la ley del Plan Nacional de Viviendas de 1968- en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial que destinen sectores de suelo para urbanización residencial. La superficie de suelo para vivienda social deberá ser tal que asegure un porcentaje del número de viviendas que se estén autorizando en el ámbito del instrumento. Este porcentaje debe ser de entre el diez y el treinta por ciento, y debe responder a las características específicas de la actuación.

Aun cuando la ley, atendiendo al contexto nacional, encuadra estrategias de contención para la expansión urbana, la disposición comentada constituye un formidable instrumento para las políticas territoriales y, sobre todo, para las de integración socio-territorial cohesivas para los emprendimientos urbanizadores.

tres

Al verificar que en nuestra realidad el suelo es abrumadoramente de apropiación privada, en el



marco jurídico de una única forma de propiedad inmobiliaria como derecho, la ley desarrolla toda una base instrumental para habilitar formas de cooperación de la voluntad general con los intereses privados, que viene a complementar la tradicional forma de actuación en base al instituto de la expropiación.

Para la cooperación, introduce la oportunidad de implementar, a través de la ejecución de instrumentos de ordenamiento, operaciones territoriales concertadas con la participación de la propiedad privada inmueble, pero también incluyendo otros actores interesados, a efectos de encarar transformaciones territoriales. Las formas societarias mixtas, entre otras modalidades, constituyen un mecanismo posible para concretar esta participación y aparecen como una posibilidad de actuación para avanzar en la programación de suelo con destino habitacional de interés social, sobre todo por el carácter de la actuación que puede facilitar la inclusión de diversos estratos sociales.

En cuanto a la expropiación, se incorpora un conjunto de normas que desenvuelven las facultades de los gobiernos departamentales para concretar las estrategias territoriales, tanto por la determinación de necesidad para cumplir los planes como por la tipificación de situaciones en que los propietarios incumplen las obligaciones territoriales asignadas en aquéllos, ya que los instrumentos de planificación territorial son hábiles para determinar obligaciones de utilización de suelo y que los inmuebles ociosos queden encuadrados en el deber de integrarse a la acción ordenadora dispuesta.

También, para las disfunciones socio-territoriales constituidas por las situaciones de

ocupación irregular de suelo por familias de bajos ingresos relativos, en general inmersas en áreas urbanas precarizadas, la ley 18.308 incluye una disposición general, que limita el plazo del usucapión a cinco años, en determinadas condiciones, y que ha sido recientemente desarrollada en la ley 19.149, a efectos de generalizar la posible aplicación a nivel nacional, sin depender de la posible implementación jurídica departamental.

Sin quedarse en las facilidades para el abordaje de las situaciones preexistentes, se incluyen además disposiciones para la gobernabilidad territorial, incluyendo facultades específicas para que las Intendencias puedan ejercer la policía territorial y prevenir la ocupación irregular de suelo.

cuatro

Para avanzar en la cohesión territorial, la disminución de las desigualdades socio-territoriales y la generación de oportunidades de desarrollo humano, resulta imprescindible intervenir en el territorio, gestionándolo.

Porque la vivienda es más que sólo la vivienda, y no sólo porque requiere suelo. La vivienda implica la sistematización de una realidad territorial para la *con-vivencia* en sociedad.

La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como ley fundacional, abrió una caja de herramientas de gran potencia para la actuación territorial, algunas de las cuales ya habían sido implementadas por algunos gobiernos departamentales.

Son los gobiernos departamentales, las intendencias, los que están llamados a desempeñar el

papel más activo en la construcción de una nueva realidad territorial, que aporte al hábitat popular.

Las herramientas están, sólo falta probarlas, desarrollarlas e implementarlas. A sólo cinco años de vigencia de la ley, hay mucho camino por delante.

Textos consultados

-Olmedo Pérez, Sebastián (2008) *La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible del Uruguay*. Sevilla, Convenio de Cooperación Junta de Andalucía-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

-Parejo Alfonso, Luciano (2007) *Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico de suelo, en: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales XXIX*. Madrid, Tercera Época N° 152-153, Ministerio de Vivienda.

-Poder Ejecutivo, *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*, enviado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento el 11 de setiembre de 2006 (se encuentra disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/>).

-Sarlo, Oscar (2007) *Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental, en Técnica y función legislativa en juntas departamentales*. Montevideo, Programa Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales, Congreso Nacional de Intendentes-Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.