

GUÍAS PARA LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol.1



Autoridades Ministeriales

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Arq. Francisco Beltrame

Subsecretaria de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Arq. Raquel Lejtregger

Director Nacional de Ordenamiento Territorial
Ing. Agr. Manuel Chabalgoity

División Planificación y Desarrollo Territorial

Directora (I) Mag. Arq. Cecilia Catalurda

División Actuación Territorial Estratégica

Directora (I) Arq. Rosana Tierno

División Administración

Directora (I) Elena Cabrera

Asesoría de Estudios y Políticas

Dra. Karen Tierney

Equipos de redacción

Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Arq. Carmen Canoura (coordinadora)
Lic. Alejandro Robayna

Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Arq. Irina Cerrutti (coordinadora)
Mag. Arq. Cecilia Lombardo (coordinadora)
Dr. José Pedro Aranco
Arq. Elba Fernández
Dr. Alvaro Portillo
Arq. Victor Risso

Categorización de Suelo
Arq. Carmen Canoura (coordinadora)

Diseño y edición

Lic. Patricia Machín
Br. Vanessa Scarenzio
Br. Emilia Bene
Br. Gonzalo Pastorino

ISBN: 978-9974-8259-8-7

Diciembre de 2013

Presentación	5
Aspectos Conceptuales y Metodológicos	7
Orientaciones para la Elaboración de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	13
Orientaciones para la Elaboración de Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	25
Orientaciones para la Categorización de Suelo	37
Anexos	47

En el marco de los cometidos establecidos en el artículo 81 de la Ley 18.308, de fomento de la planificación departamental¹, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial ha elaborado una serie de documentos referidos tanto a Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como a otros procedimientos y actuaciones.

Tomando la experiencia acumulada por los distintos Gobiernos Departamentales en la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, generalmente en el marco de Convenios con el MVOTMA-DINOT, se establecieron intercambios regulares con las oficinas técnicas correspondientes con la finalidad de preparar guías o protocolos que contribuyan a los procesos de ordenamiento territorial.

Este documento, que corresponde a la primera de tres entregas, es el resultado del diálogo constante con los técnicos departamentales, quienes analizaron y aportaron a las distintas versiones de trabajo presentadas por DINOT. El conjunto conformará las orientaciones o lineamientos para la elaboración de Instrumentos y desarrollo de otros procedimientos, en el ámbito de los procesos de Planificación Territorial.

Los contenidos de la publicación constituyen, en alguna medida, un reflejo de los avances alcanzados en un ejercicio de construcción colectiva, de conocimientos y capacidades, para abordar los desafíos que nos plantea la implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Por tanto, estos aportes deben interpretarse como una “devolución” -sistematizada y organizada- de los intercambios generados en estos cinco primeros años de vigencia de la Ley 18.308 y a la vez un punto de partida para elaborar nuevas y superadoras “guías – protocolos – normas técnicas”, que permitan avanzar -en amplitud y profundidad- en la implementación de las nuevas disposiciones en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity
Director Nacional de Ordenamiento Territorial

1 Artículo 81 de la ley 18.308: “[...b] elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.”

Aspectos Conceptuales y Metodológicos

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308 del 18 de junio de 2008 (LOTDS) en su artículo 81 enuncia los siguientes cometidos de la DINOT:

- a) *Capacitación y apoyo a los servicios técnicos departamentales y estímulo a la innovación e investigación científico-técnica básica y aplicada y la capacitación relacionada con el territorio.*
- b) *Elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.*
- c) *Colaboración técnica y financiera con las Intendencias en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.*

En el marco de la LOTDS, los Gobiernos Departamentales han elaborado y aprobado Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS). A partir de su lectura y análisis, así como de la experiencia acumulada por los equipos técnicos departamentales, se extrajeron aportes, posibles de generalizar a través de una serie de orientaciones, que buscan contribuir a que la elaboración de instrumentos se haga de acuerdo con los contenidos explícitos e implícitos de la LOTDS y sin restringirse exclusivamente a lo dispuesto en la misma.

De modo que, considerando lo establecido por la ley y la experiencia generada en los procesos de elaboración de IOTDS, se presentan orientaciones básicas para la elaboración de Directrices Departamentales, Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y para la Categorización de Suelo.

ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

• Ordenamiento Territorial

La LOTDS en su artículo 3° establece que el ordenamiento territorial tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales. De modo que, se trata de formular un modelo territorial departamental y/o local, considerando sus potencialidades y corrigiendo sus disfuncionalidades para alcanzar estos objetivos.

Estas grandes definiciones son las que deberán guiar el conjunto de propuestas y así poder diseñar un escenario superador del actual, en donde el nuevo modelo territorial sea capaz de incidir positivamente en la construcción de un “proyecto de territorio” con una visión integral, orientado hacia el acceso y uso democrático de los recursos naturales y culturales.

• Sustentabilidad ambiental

El objetivo principal de lograr un modelo de desarrollo sostenible, posiciona la cuestión ambiental como tema base. La identificación y el conocimiento de los factores ambientales relevantes, la evaluación de su situación y la compatibilidad con los proyectos de desarrollo formulados, permitirán elegir el modelo territorial más compatible con su sostenibilidad. El tema ambiental atraviesa transversalmente todo el proceso de elaboración del IOTDS y es parte indisoluble del mismo.

• Participación

Si bien la Ley establece las instancias obligatorias de participación ciudadana (artículos 24 y 25), éstas deberían ser consideradas como una determinante mínima, siendo

el objetivo principal integrar los distintos actores locales, políticos, técnicos y sociales en la construcción del modelo territorial departamental y/o del ámbito local. A esos efectos, es conveniente elaborar una metodología de participación que pueda estar presente desde el inicio de la elaboración del IOTDS garantizando de este modo su legitimidad y gobernabilidad. En este aspecto es fundamental el relevamiento o mapa de actores a ser tenidos en cuenta en las instancias de participación.

TAREAS PREVIAS AL INICIO DE LA ELABORACIÓN DEL INSTRUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

• **Conformación del equipo técnico**

De las experiencias llevadas a cabo en la elaboración de los distintos IOTDS se extraen algunas conclusiones. La primera es que constituyen una oportunidad para fortalecer los equipos técnicos departamentales encargados del ordenamiento territorial y si no los hubiera, es una oportunidad para conformarlos.

Es conveniente que el equipo esté integrado por profesionales de diferentes disciplinas, con especialización en ordenamiento territorial (arquitectos, asistentes sociales, abogados, ingenieros agrónomos, ingenieros viales, ingenieros agrimensores, ingenieros ambientales, geógrafos, sociólogos, economistas, antropólogos, etc.). Una posibilidad es que los mismos sean integrantes de los distintos departamentos de la Intendencia con incidencia en el territorio (desarrollo económico, promoción social, gestión ambiental, jurídica, etc.).

Se ha valorado positivamente la integración desde un inicio de representantes del Gobierno Departamental y Municipal (ediles, alcaldes, concejales).

En este marco se recomienda la creación de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, según lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008: *“Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales”*.

• **Definición de un Sistema de Información Geográfica**

Se destaca la importancia de contar con un Sistema de Información Geográfica (SIG), que se alimente de los datos obtenidos² en la etapa de análisis del territorio departamental o del ámbito de aplicación del Plan Local. Éste a su vez, podrá servir como base para el sistema de monitoreo a definir, para el seguimiento que deberá tener el IOTDS una vez aprobado. Sería deseable también, contar con información territorial “homogeneizada” (igual sistema de coordenadas y proyección, según lo establecido por la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) que facilite el intercambio (por ejemplo formato “shape”).

² Para ello se sugiere la utilización de la cartografía base de referencia IDEuy (Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay) que contiene los mejores datos de cartografía base puestos a disposición por las Instituciones participantes de la IDE (<http://ide.uy>)

• Relevamiento de documentación existente

Se trata de recopilar estudios realizados e información sobre el ámbito geográfico involucrado en el IOTDS, tales como planes aprobados o no, normativas, aporte de las diferentes Direcciones o Departamentos que integran el Ejecutivo Departamental.

• Identificación de actores para la Participación Social

En esta etapa corresponde la identificación de grupos y sectores (instituciones públicas y privadas, comisiones vecinales, sectoriales, etc.), a ser tenidos en cuenta en las distintas instancias de elaboración del IOTDS, con la finalidad de realizar el mapa de actores locales y la definición de la metodología de participación a instrumentar.

• Identificación de los proyectos de alcance regional o nacional previstos o en ejecución

Es importante contar con un relevamiento de planes y proyectos nacionales a realizarse en el ámbito de aplicación del IOTDS (puertos, aeropuertos, rutas internacionales, rutas nacionales, redes de infraestructuras, industrias, minería, grandes equipamientos, etc.) a efectos del análisis posterior de los posibles conflictos y oportunidades que puedan implicar y poder prevenir o potencializar la influencia de los mismos.

• Elaboración del Marco Referencial Estratégico

Esta actividad refiere al relevamiento de la legislación vigente, leyes, decretos, áreas bajo regímenes especiales y acuerdos, en los diferentes ámbitos, nacional, regional y departamental. El Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial³ permite acceder a información sobre normativa aprobada y en proceso de elaboración.

- Marco jurídico nacional. Constitución; leyes referidas al territorio (particularmente tener conocimiento cabal de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 18 de junio de 2008), concordantes y complementarias y su reglamentación a través de los Decretos Reglamentarios 221/009 de 11 de mayo de 2009, 400/009 de 26 de agosto de 2009 y 523/009 de 16 de noviembre de 2009; Ley N° 17.234 de 22 de febrero de 2000, de creación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y su Decreto Reglamentario 52/005 de 16 de febrero de 2005; Ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000, de Protección del Ambiente; Ley N° 18.610 de 2 de octubre de 2009, de Política Nacional de Aguas, entre otras. Incluir en este componente las reglamentaciones o acuerdos sobre temas relacionados al uso del suelo (áreas de exclusión, reglamentaciones para localizaciones de emprendimientos industriales, engorde a corral, parques eólicos, etc.).

- Marco jurídico internacional. Tratados, convenios, acuerdos.

- Marco jurídico regional. Acuerdos Inter departamentales o regionales, Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial.

- Marco jurídico departamental. Decretos y/u Ordenanzas Departamentales relacionados al ordenamiento territorial, planes de ordenamiento existentes, normativas, límites y toponimia de las localidades existentes en el departamento.

3 El Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial es de libre acceso y se encuentra disponible en la página web del MVOTMA: <http://www.mvotma.gub.uy/sit>

- Marco institucional departamental. Organigrama, recursos humanos y de infraestructura relacionados al ordenamiento territorial, existencia y manejo de las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG).

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009

En esta etapa se deberá realizar la Comunicación al MVOTMA del inicio del proceso de elaboración del Instrumento, de acuerdo a los requisitos descritos en el artículo 2 del Decreto. (Ver anexo 1)



Orientaciones para la Elaboración de
Directrices Departamentales
de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MARCO CONCEPTUAL⁴

Las Directrices Departamentales (DDOTDS) son un Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible previsto por la LOTDS en el artículo 16:

" (...) constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.

Tienen como objetivo fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo".

Las DDOTDS son un instrumento nuevo y sin antecedentes a nivel nacional; las mismas implican considerar la totalidad del territorio departamental (urbano y rural) y la región en la que está incluido, como forma de coordinar acciones y manejo de recursos compartidos (cuencas hídricas, problemáticas de fronteras, entre otros).

Se destacan dos conceptos implícitos en la definición dada por la Ley, la escala y el instrumento a utilizar.

La escala departamental, implica considerar, fundamentalmente, los componentes estructurales del modelo territorial y cómo, mediante el ordenamiento del territorio, se promueve el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del Departamento.

De esta forma, a través de las Directrices, el Gobierno Departamental definirá una política territorial que guiará las actuaciones dentro su territorio *"determinando el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo"* (LOTDS, artículo 16).

Las Directrices, definidas por ley como el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, deben transitar por una mirada global hacia el departamento, que considere las características generales sin perder nunca de vista las particularidades existentes. Esa permanente mirada desde lo general a lo particular y de lo particular a lo general atravesará todo el proceso de elaboración de las directrices haciéndolo más complejo.

La planificación del territorio departamental, en función de un proyecto futuro construido por el conjunto de su población, debe considerar tanto la integración al territorio nacional como al regional; se debe abandonar el concepto de competitividad local por el de complementariedad de forma de potenciar todos los recursos disponibles a nivel nacional y de esa forma poder lograr el objetivo de un desarrollo integrado y ambientalmente sostenible.

*"El accionar en el territorio no tiene fronteras definidas, afecta a un continuo del territorio y nuestras decisiones implican a los territorios vecinos"*⁵. Un ejemplo de esto lo constituye la necesidad de coordinar políticas de manejo sobre las principales cuen-

4 El presente documento toma como insumo el realizado en Setiembre de 2010 por la Mg. Arq. Mabel Olivera "Guía Conceptual, Metodológica y de Procedimiento para la Elaboración de las Directrices Departamentales".

5 Mg. Arq. Mabel Olivera. Pauta: Elaboración de una guía conceptual, metodológica y de procedimiento para la elaboración de las Directrices Departamentales. Avance Setiembre 2010.

cas hidrográficas, la mayor parte de las veces compartidas por varios departamentos, de las cuales depende el presente y futuro de los recursos hídricos del país.

También se deben considerar los proyectos nacionales con impacto en el territorio departamental, sean éstos desarrollados o no dentro del límite político y el condicionamiento a las Directrices Nacionales y a las Estrategias Regionales que lo comprendan.

Por último, se destaca la complejidad que significa planificar un territorio ya definido, con usos, estructura vial, sistemas de ciudades, con una conformación gestada a lo largo de su historia.

¿Qué se considera ordenamiento estructural del territorio?

Partiendo de que el territorio a ordenar es el Departamental, las DDOTDS deben definir un modelo territorial que refleje los objetivos estratégicos acordados, definiendo actuaciones a nivel “estructural”:

- La propuesta de reestructuración o consolidación del sistema urbano existente. Sistema de centralidades, interdependencias funcionales entre localidades del departamento y las de la región.
- La definición de redes de infraestructura, movilidad y comunicaciones que garantice la accesibilidad de toda la población a los servicios y equipamientos públicos.
- La localización de grandes equipamientos y/o equipamientos de cobertura regional o nacional.
- La propuesta de áreas de transformación futura (potencialmente transformables) para nuevos equipamientos o crecimientos urbanos.
- La definición de áreas bajo régimen especial de protección o de gestión diferenciada.
- La definición de los usos del suelo (que requerirán los ajustes en las correspondientes categorías de suelo previstas en la LOTDS) y la previsión, en su delimitación y reglamentación, de posibles conflictos territoriales.

ETAPAS DE ELABORACIÓN

A modo de sugerencia, se plantea una secuencia para la elaboración de las DDOTDS y se mencionan los componentes mínimos a considerar en cada etapa.

La Etapa 1 corresponde al análisis y diagnóstico, la Etapa 2, a la formulación de las Directrices propiamente dichas, la Etapa 3, a la aprobación previa con los ajustes en función de los aportes pertinentes recogidos en la Puesta de Manifiesto y eventualmente Audiencia Pública, la Etapa 4, a la aprobación final por la Junta Departamental, promulgación, publicación y registro y la Etapa 5, a la Institucionalización de la Gestión, Monitoreo y Control. Se muestra aquí como una secuencia lineal, a pesar de que es necesariamente un proceso de retroalimentación.

Las etapas se complementan con la mención a las disposiciones vinculadas al proceso de elaboración y aprobación detalladas en el Decreto 221/009, de 11 de mayo de 2009.

ETAPA 1- Análisis y diagnóstico territorial

En esta etapa se plantea la realización del análisis y diagnóstico del territorio departamental y teniendo en cuenta que el territorio como hecho físico y social no tiene fronteras definidas, es recomendable que el análisis del mismo trascienda las fronteras políticas, considerando unidades territoriales como las cuencas hidrográficas o productivas (zonas agroeconómicas, por ejemplo) en las cuales está incluido el territorio departamental.

Pretender conocer un determinado territorio implica enfrentarse a un hecho de gran complejidad, por lo que se plantea analizarlo según algunos componentes o dimensiones, de forma articulada, que permita arribar a una visión integral del territorio.

El diagnóstico territorial es parte fundamental de esta etapa. A través del mismo se trata de identificar las distintas problemáticas y cómo ellas se expresan en el territorio. Éstas guiarán la formulación de los objetivos estratégicos o imagen objetivo (el modelo territorial).

Cabe señalar, que 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 IOTDS (artículo 24 inciso 3 LOTDS).

A modo de sugerencia, se plantea un listado de temas y actividades para tener en cuenta a la hora de realizar el análisis y el diagnóstico territorial y ordenar la información en el documento Memoria de Información:

1. A los efectos de poder reconstruir la realidad departamental en toda su complejidad, se deberán integrar todas las **dimensiones de análisis**, con visiones que incluyan las escalas departamental, regional, nacional e internacional. Su análisis debe tener como objetivo identificar, a nivel departamental, los problemas, potencialidades, oportunidades, debilidades y otras consideraciones generales.

- Dimensión físico natural

Se pretende conocer y detectar los aspectos ambientales relevantes implicados en cada subcomponente y la interrelación entre ellos:

- *Recursos Naturales*: hídricos (superficiales y subterráneos), minerales, suelo (aptitud, erosión del suelo potencial y antrópico, uso del suelo).
- *Clima*: incluir la ocurrencia y frecuencia de fenómenos “extremos” (vientos, inundaciones) y evaluación de riesgos.
- *Ecosistemas, biodiversidad, ambiente*.
- *Áreas protegidas*: además de la protección nacional, se sugiere identificar las áreas y los paisajes naturales que se consideren relevantes.
- *Contaminación*: identificar áreas que puedan tener contaminado el suelo y donde se verifique contaminación aérea.

- Dimensión histórico-cultural

- *Conformación histórica del territorio involucrado*: origen de su fundación, roles, vínculos, permanencias y cambios.

- *Recursos Culturales y Patrimonio*: patrimonio material e inmaterial (subculturas locales, tradiciones, formas productivas), sitios arqueológicos, paisajes culturales.

- Dimensión social

- *Características demográficas*: dinámicas de población, vivienda y hogares, composición por sexos y edades, características de los hogares, movimientos migratorios, indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas; los análisis según unidades territoriales (localidades y segmentos censales del medio rural).

- *Características sociales*: educación, ocupación, niveles de ingreso, particularmente la caracterización de la pobreza, analizadas según unidades territoriales.

- Dimensión económico-productiva

- *Características socio-económicas y productivas*: características productivas departamentales y su manifestación territorial, grandes equipamientos, mercado laboral, distribución del ingreso, regiones productivas y su especialización, entre otras.

- *Mapa de valor de suelo*: graficación de los valores de suelo rural, suburbano y el promedio del valor de suelo urbano⁶, conformando así la línea de base, que permita en el futuro calcular la variación del valor en la aplicación de los artículos 44, 45 y 46 de la LOTDS . Si no se cuenta con los valores de mercado, se podrán manejar los valores catastrales.

- Dimensión físico - espacial

- *Sistema urbano* (sistema de centralidades territoriales): el estudio abarcará las localidades de departamentos vecinos que conformen un sistema con localidades o zonas rurales propias.

- *Suelo rural*: formas de ocupación, propiedad, uso del suelo, tamaño predial.

- *Equipamientos colectivos de alcance departamental*: salud, educación, recreación que incluye espacios públicos. También aquí se deberá considerar la cobertura de los servicios existentes en los departamentos limítrofes.

- *Sistema de movilidad*: infraestructuras (vial, ferrocarril, navegación marítima o fluvial y aérea) y transporte (sistema de transporte).

- *Infraestructuras de abastecimiento* (agua, energía y comunicaciones) y sistemas de evacuación (incluyendo depósitos finales de residuos sólidos y líquidos).

2. Modelo Territorial Existente. Del diagnóstico se podrán obtener conclusiones relevantes, a partir de las cuales será posible diseñar los modelos alternativos en todas sus expresiones.

El mismo debería concluir con una representación sintética del modelo territorial heredado y sus principales disfunciones o problemas, de manera comprensible a efec-

⁶ El valor detallado del suelo urbano por zonas (a nivel de padrón) se manejará en los Planes Locales o Instrumentos Especiales.

tos de una efectiva comunicación.

3. Inicio de la coordinación e interacción con Organismos e Instituciones a nivel nacional y departamental cuyos Programas o Proyectos tienen incidencia en el Departamento (MTO, MGAP, MVOTMA, INC, MIDES, etc.).

4. Ajuste del mapa de actores locales y el proceso de participación pública propuesto en la Comunicación de Inicio (artículo 2 Decreto 221/009, de 11 de mayo de 2009).

ETAPA 2 – Formulación de las Directrices Departamentales

En esta etapa se formulan las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, entendidas como lineamientos para la concreción de los objetivos estratégicos en el marco de un desarrollo sostenible. Las mismas determinan, como dice la LOTDS, las principales decisiones sobre el proceso de ocupación y uso del territorio departamental y definen el modelo territorial para el Departamento.

En este proceso de formulación de Directrices se sugiere considerar los siguientes componentes:

1. Objetivos estratégicos del desarrollo sostenible departamental (imagen objetivo) y horizonte temporal. Deberían definirse, en primera instancia, los objetivos estratégicos departamentales que se plantea lograr en un lapso de tiempo determinado a priori (20, 25 o 30 años) y que será considerado como el horizonte temporal de las DDOTDS.

Estos objetivos pueden expresarse en programas y/o proyectos que los especifiquen.

Es necesario que la definición de los Objetivos Estratégicos Departamentales surja de un amplio consenso social, político⁷ y técnico y que esté en consonancia con lo establecido por las Directrices Nacionales, las Estrategias Regionales o Planes interdepartamentales aprobados y vigentes.

2. Formulación de escenarios. Se formularían, por lo menos, dos escenarios, el “tendencial” que describe la situación futura de mantenerse las condiciones actuales (nacionales e internacionales) y el escenario “deseable”. En función de los objetivos estratégicos se establecen metas a cumplir en el horizonte temporal fijado, sin perjuicio de poder manejar otro tipo de escenarios, como por ejemplo el “de ruptura”.

3. Estrategia de desarrollo sostenible. Se formularían las grandes directrices del desarrollo sostenible deseado y comprometido para el departamento, especificando sus contenidos y distintas expresiones tendientes a corregir o responder a las disfunciones detectadas.

4. Modelo Territorial. Se entiende que se debe trascender la formulación de directrices que enuncien grandes objetivos, realizando una propuesta de modelo territorial,

⁷ Se entiende como relevante la participación de las distintas Direcciones del Ejecutivo Departamental (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Vialidad, Higiene, etc.).

coherente con los mismos. Se trata de proponer una organización u ordenamiento del territorio que sea ambientalmente sostenible, que potencie y proteja los recursos departamentales (naturales y culturales) y busque un uso más democrático del mismo.

Los elementos que integran el modelo territorial son:

- Sistema productivo departamental. El conjunto de las actividades productivas desplegadas en el territorio departamental son factores estructurantes de enorme importancia para la determinación de estrategias que transformen las realidades existentes o que las reafirmen protegiéndolas y promoviéndolas.
- Reconocimiento de Unidades Territoriales. Ha sido habitual, en la mayoría de las Directrices Departamentales, la definición de Microrregiones. Esto no quiere decir que sea necesario realizarlo, pero puede transformarse en un espacio relevante para la gestión futura, para la articulación entre diferentes sectores. La Microrregión puede incluir diversos centros urbanos y espacio rural. Las Microrregiones podrán ser consideradas como “...*unidades de programación y de actuación territorial a los efectos de aplicar planes, programas y proyectos y cuya identificación se basa en las diferentes dinámicas territoriales*”⁸. “*La delimitación de las microrregiones responde a la existencia actual o potencial de un cierto proyecto de desarrollo compartido por actores locales. Pueden coincidir con microcuencas naturales o productivas.*”⁹ Pueden representar áreas donde sus pobladores se reconocen e identifican como pertenecientes a la misma.
- Sistema urbano. Proponer un sistema urbano, que interrelacione y complemente las centralidades y equipamientos existentes, que tienda a “*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*”¹⁰ y que plantee “*una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes*”¹¹.
- Sistema de conectividad y transporte. Vinculado, en parte, al componente anterior, abarca a las distintas infraestructuras (vial, ferroviaria, fluvial, aérea) y medios de transporte, públicos y privados, individuales y colectivos. El objetivo es que mediante su planificación se pueda lograr la integración social y la eficiencia en el traslado de los bienes producidos en el Departamento.
- Sistemas de comunicación. Telefonía fija y móvil, fibra óptica, televisión.
- Sistema de espacios verdes departamentales. El sistema se constituye con

8 Instrumento Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Intendencia de Paysandú. Memoria Informativa. Documento de Avance PARTE I. Enero 2011.

9 Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial. Carpeta Guía. “Los principios del nuevo urbanismo”. Extracto de Ascher 1999 (segunda parte del artículo) Pág.159. Proyecto Forte. Uruguay Integra. OPP. FARQ. UDELAR. Congreso de intendentes. MVOTMA-DINOT.

10 Ley N° 18.308, artículo 3

11 Ley N° 18.308, artículo 5, literal g).

aquellas áreas apropiadas para la recreación pública como parques, parques naturales, costa y otros.

- Uso del Suelo. Definir el uso de suelo. Precisar claramente el uso productivo a promover en el territorio rural, incluyendo las previsiones futuras (potencialmente transformables) como, por ejemplo, las localizaciones industriales consideradas incompatibles con el ámbito residencial.

- Sistema de Protección Patrimonial (natural y cultural). Respondiendo a uno de los principios rectores establecidos en la LOTDS, se deberá identificar y proponer la forma de gestión del *“conjunto de bienes del territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos”*¹².

5. Planificación Derivada. Es importante dejar indicados en esta instancia, los instrumentos especiales a realizar a posteriori, que derivan de las DDOTDS (artículos 19, 20 y 21 LOTDS), Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada (PAI), Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

6. Categorización de suelo¹³. Si bien no está señalado en la LOTDS, se sugiere realizar en esta oportunidad la Categorización Primaria del suelo. Se entiende que las DDOTDS constituyen una oportunidad para realizar la categorización de la totalidad del suelo departamental. Se plantea que la misma se exprese en un mapa departamental con la categorización propuesta.

Ésta es a la vez, la fotografía de lo existente y la propuesta emanada de las directrices. Implica la categorización de suelo en urbano, suburbano y rural y la asignación del atributo de potencialmente transformable a aquellas áreas, consideradas con determinada categoría, que se propone ser transformadas en un futuro en otra categoría (el territorio proyectado). La categorización de suelo en esta instancia constituye la oportunidad de definir, a escala Departamental, las caracterizaciones de las distintas zonas productivas, las previsiones para la localización de los diferentes usos del territorio (industrias, logística, servicios, etc.) así como la orientación del crecimiento urbano.

En esta etapa es importante conocer los posibles cambios a suscitarse en los valores de suelo involucrados debido a la categorización propuesta, de manera de elaborar el nuevo mapa de valores de suelo. De esta forma el Gobierno Departamental podrá establecer mecanismos para participar de las plusvalías generadas por sus acciones de planificación territorial.

7. Evaluación ambiental. Explicita el proceso seguido durante la elaboración de las DDOTDS en lo referente a la consideración de los temas ambientales en la planificación, los efectos de la aplicación de las disposiciones del IOTDS sobre el ambiente y el plan de seguimiento de los mismos. La consideración de los temas ambientales

12 Ley N° 18.308. artículo 5° literal j).

13 Ver Orientaciones para la Categorización de suelo.

en la planificación, deberá expresarse en el Informe Ambiental Estratégico (este documento contiene la información ambiental y los estudios correspondientes, presentados de acuerdo al contenido establecido en el artículo 5 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

8. Modelo de Gestión (Memoria de Gestión). Es importante establecer un Modelo de Gestión, como mecanismo para la promoción, control y seguimiento del Instrumento, el que deberá considerar:

- Una Propuesta de institucionalidad de la gestión (Oficinas de Ordenamiento Territorial, Agencias de Promoción, Policía Territorial, etc.).
- Herramientas para la Gestión:
 - cartera de tierras
 - cálculo de cargas y beneficios, definición de cómo llevar a la práctica la equidistribución de la revalorización en función de los cambios de valor de suelo, producidos por la aplicación de las DDOTDS
 - derecho de preferencia
 - mecanismos impositivos, etc.
- Un Sistema de Monitoreo y Evaluación (Sistema de Información Geográfica, indicadores)
- Formas y tiempos de revisión de las DDOTDS

9. Modelo de Participación (Memoria de Participación). En la misma se debe indicar la metodología utilizada, con detalle de las diferentes instancias, resultados obtenidos y el correspondiente análisis.

Lo elaborado en esta Etapa se redactará en un Documento de Avance que estará integrado por la Memoria de Información (realizada en la Etapa 1), la Memoria de Ordenación, la Memoria de Gestión, la Memoria de Participación que conjuntamente con el Informe Ambiental Estratégico serán Puestos de Manifiesto (artículo 24 LOTDS y artículo 6 Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009). (Ver anexo 2-documentos de los IOTDS).

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009

En esta etapa la autoridad a cargo del proceso de elaboración de las DDOTDS dispondrá, mediante Resolución, realizar la Puesta de Manifiesto del Documento de Avance y el Informe Ambiental Estratégico y remitir los mismos al MVOTMA, de acuerdo al artículo 6º del Decreto. (Ver anexo 1)

ETAPA 3 – Ajuste y Aprobación Previa de las Directrices Departamentales

Luego de la Puesta de Manifiesto, los documentos se ajustarán en base a las observaciones y comentarios que se consideren pertinentes, recibidos en la misma.

Se realizará la **Aprobación Previa** del Instrumento, siendo facultativa, en el caso de las DDOTDS, la convocatoria a Audiencia Pública (artículo 25 LOTDS). De acuerdo a la experiencia en algunos departamentos, ha sido muy útil la realización de Audiencia Pública para este tipo de Instrumento, de manera de promover una mayor apropiación del mismo por parte de la sociedad.

A los efectos de la Aprobación Previa, en esta etapa se deberá elaborar el Proyecto de Decreto que comprenda todas las disposiciones emanadas de las DDOTDS, redactadas en forma de normativa.

Posteriormente, con la entrega de los documentos ajustados, se deberán solicitar los Informes a las Instituciones públicas, Entes y Servicios Descentralizados que se entienda de interés para las Directrices propuestas, respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del Instrumento (artículo 25 LOTDS).

El **Proyecto de Decreto** que se remite a la Junta Departamental, deberá contener en formato de artículos la formulación de las DDOTDS propiamente dichas. Se sugiere además que incluya básicamente lo siguiente:

- Estado de las normativas anteriores. Especificación de cuáles de las normativas regulatorias del mismo ámbito de aplicación se mantienen vigentes, se modifican o se derogan.
- Formas de revisión del instrumento. Especificación de aquellas determinaciones que se definan como no sustanciales (artículo 29 Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008).

Otras disposiciones contenidas en la LOTDS citada a tener en cuenta:

- Declaración de fuera de ordenamiento para instalaciones, construcciones, fraccionamientos o usos que se consideren en disconformidad con las DDOTDS (artículo 27 literal c).
- Declaración de utilidad pública sobre terrenos, instalaciones y construcciones donde se prevean actuaciones y se ejecuten mediante expropiación (artículo 27 literal f).
- Reservas de espacios libres y equipamientos (artículo 38).
- Definición de otros usos en suelo rural que no impliquen riesgos de transformación (artículo 39 inciso 2).
- Sistema de distribución de cargas y beneficios (artículos 45 y 46). Se trata de equilibrar los beneficios económicos resultantes de las actuaciones territoriales en ciertas áreas del ámbito de aplicación del instrumento, de manera tal que se distribuyan equitativamente en otras áreas del mismo. Estos beneficios econó-

micos que recaude el Gobierno Departamental pueden integrar un Fondo de Gestión Urbana que deberá estar creado y previsto en el instrumento.

- Áreas a excluir del proceso de urbanización: Se deberían identificar y delimitar estas áreas a los efectos de establecer medidas de protección especial, consistentes con la categorización de suelo, que determinen la exclusión del proceso urbanizador en áreas que el mismo instrumento considere incompatibles con el modelo propuesto o con las siguientes características: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, valores ambientales, paisajísticos, áreas necesarias para la gestión de los recursos hídricos, de dominio público, con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes, con valores agrícolas, ganaderos, etc. de interés departamental, regional o nacional (artículo 48 literales b y g).
- Protección de las zonas costeras (artículos 50 y 51).
- Derecho de preferencia (artículo 66). Se identificarán las áreas específicas en las que el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares y se establecerá el procedimiento para su aplicación.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/09 de 11/05/2009

En esta etapa se deberán solicitar al MVOTMA el Informe de Correspondencia y la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), de acuerdo al artículo 8º y 15º del Decreto. (Ver anexo 1)

ETAPA 4 –Aprobación final, promulgación, publicación y registro

Notificada la Intendencia de las Resoluciones de Aprobación de la EAE y de Emisión del Informe de Correspondencia, el Intendente remitirá el proyecto de decreto de DDOTDS a la **Junta Departamental** para su aprobación definitiva.

Una vez aprobadas las DDOTDS por la Junta Departamental, el Intendente promulgará el decreto correspondiente y dispondrá su **publicación** en el Diario Oficial (artículo 26 LOTDS) y su **registro en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial** (artículo 78 LOTDS y artículo 21 del Decreto 400/009 de 26 de agosto de 2009).

Los instrumentos del ámbito departamental tendrán naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos.

ETAPA 5- Gestión, Monitoreo y Control

Gestión de las Directrices Departamentales. La prosecución de los objetivos acordados en las DDOTDS necesita de la implementación de mecanismos de promoción y de control que aseguren el cumplimiento de los mismos.

Entre ellos, se destaca la Policía Territorial, la cual podrá ser ejercida según lo establece la LOTDS (artículos 68 y 69), mediante los mecanismos definidos e implemen-

tados por los Gobiernos Departamentales.

Seguimiento durante la vigencia (artículo 28 de la LOTDS). Esta etapa corresponde a la puesta en práctica de los mecanismos de monitoreo, control y evaluación propuestos en el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SM&E) definidos en las DDO-TDS.

Mediante la definición de cada indicador constitutivo del SM&E se establece la línea de base que representa el inicio de la medición, exceptuando el indicador de valor del suelo, para el cual se recomienda realizar la línea de base antes del inicio de elaboración del IOTDS.



**Orientaciones para la Elaboración de
Plan Local de Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Sostenible**

MARCO CONCEPTUAL

Los Planes Locales son los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible previstos por la LOTDS en el artículo 17:

" (...) para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local."

Son un Instrumento de Ordenamiento Territorial, compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, programas y proyectos estratégicos, además de normas que determinan el uso del suelo, la localización de las diferentes actividades socioeconómicas, servicios, infraestructuras y vivienda, entre otros.

La planificación de estos ámbitos locales, en función de un proyecto futuro construido con la participación social, debe considerar la integración del mismo al territorio departamental, regional y nacional, con una mirada global a nivel de estas escalas, teniendo en cuenta las características generales y sin perder nunca de vista las particularidades existentes.

En este sentido se deben considerar los proyectos nacionales con impacto en el territorio, sean éstos desarrollados o no dentro del límite político, así como la referencia a las Directrices Nacionales y a las Estrategias Regionales que lo comprendan.

Los Planes Locales, en su propuesta, pueden dar lugar a otros IOTDS derivados y/o complementarios, en caso de ser necesario profundizar regulaciones en áreas determinadas como relevantes, en el sistema urbano-territorial y/o definir proyectos urbanos, en otras palabras, una planificación detallada. Estos instrumentos derivados están determinados en el capítulo IV de la LOTDS: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada (PAI), Inventarios y Catálogos.¹⁴

Por último, cabe señalar que los planes locales definidos por la ley comprenden una porción del territorio departamental, por lo cual se pueden reconocer básicamente dos escalas territoriales de abordaje, dependiendo del ámbito de aplicación: la referida a las ciudades/localidades y su área de influencia y aquella que involucra otras lógicas de funcionamiento y espacialidad, que pueden ser ámbitos rurales¹⁵, microcuencas, microrregiones, entre otros.

14 Los protocolos de los instrumentos especiales serán publicados en su oportunidad.

15 El ámbito rural es multifuncional, matizado por la producción agropecuaria, incluyendo todas las actividades no agrícolas y los centros urbanos que están íntimamente relacionados a ese ámbito. Son ámbitos del territorio de baja densidad de población y con un fuerte vínculo a los recursos naturales existentes.

ETAPAS DE ELABORACIÓN

A modo de sugerencia, se plantea una secuencia para la elaboración del Plan Local.

La Etapa 1 corresponde al análisis y diagnóstico, la *Etapa 2* a la formulación del Plan Local propiamente dicho, la *Etapa 3* al ajuste del plan en función de los aportes recogidos en la Puesta de Manifiesto que se consideren de recibo, y su aprobación previa a los efectos de abrir el período de Audiencia Pública y solicitud de informes a las instituciones, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito de aplicación, la *Etapa 4* a la aprobación final, promulgación, publicación y registro y la *Etapa 5* a la Institucionalización de la Gestión, Monitoreo y Control. Se muestra aquí como una secuencia lineal, a pesar de que es necesariamente un proceso de retroalimentación.

Las etapas se complementan con la mención a las disposiciones vinculadas al proceso de elaboración y aprobación detalladas en el Decreto 221/009.

ETAPA 1 - Análisis y diagnóstico territorial

En esta etapa se plantea la realización del análisis y diagnóstico del territorio del ámbito de aplicación del Plan Local. Su alcance y profundidad estarán determinados por la naturaleza y las características del territorio y los asentamientos humanos, por una parte, y por la escala del trabajo y de las propuestas de ordenamiento por otra.

Pretender conocer un determinado territorio implica enfrentarse a un hecho de gran complejidad, por lo que se plantea analizarlo según algunos componentes o dimensiones, de una forma articulada, que permita arribar a una visión integral del mismo.

Resulta fundamental para ese conocimiento el análisis de los antecedentes y estudios con énfasis en el contenido estratégico, identificando objetivos, problemas o conflictos que se presentan y la definición del modelo territorial que propuso y/o generó el planeamiento general vigente, lo que permitirá definir “una foto” de la situación de partida del proceso de planificación.

El diagnóstico territorial es parte fundamental de esta etapa; a través del mismo se trata de identificar las problemáticas territoriales (demandas, potencialidades, debilidades existentes y debidamente jerarquizadas), que guiarán la formulación de los objetivos estratégicos o imagen objetivo (el modelo territorial) que llevará implícito el reconocimiento de la “naturaleza” o “vocación” del territorio en estudio.

Cabe señalar, que 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 IOTDS (artículo 24 inciso 3 de la LOTDS).

A modo de sugerencia, se plantea un listado de temas y actividades para tener en cuenta a la hora de realizar el análisis y el Diagnóstico Territorial y de ordenar la Memoria de Información:

1. Con el objetivo de identificar problemas, conflictos, fortalezas y debilidades en el área en estudio se propone un listado de componentes o **dimensiones de análisis**, con visiones que incluyen las escalas local, departamental, nacional e internacional, en caso de corresponder.

• Dimensión físico - natural

La identificación del capital físico - natural contribuirá a la orientación de las determinaciones en lo que refiere al uso y ocupación del territorio, de manera de promover procesos de aprovechamiento ambientalmente sustentables de los recursos naturales. En lo que refiere a los centros urbanos, esta dimensión debe ser considerada a los efectos de valorar el impacto de las actividades en el capital físico - natural del entorno inmediato.

- *Recursos Naturales*: hídricos (superficiales y subterráneos), minerales, suelo (aptitud, erosión del suelo potencial y antrópico, uso del suelo).
- *Clima*: incluir la ocurrencia y frecuencia de fenómenos “extremos” (vientos, inundaciones) evaluación de riesgos (se recomienda incluir además, los no naturales, como por ejemplo accidentes viales).
- *Ecosistemas, biodiversidad, ambiente*.
- *Áreas protegidas*: además de la protección nacional, se sugiere identificar las áreas y los paisajes naturales que se consideren relevantes.
- *Contaminación*: identificar áreas que puedan tener contaminado el suelo y donde se verifique contaminación aérea.

Para los centros urbanos y su área de influencia además se analizará:

- *Evacuación de pluviales*.
- *Residuos sólidos*. Sistema de recolección de residuos sólidos urbanos y la localización del área de disposición final.
- *Arboestación de las calles, plazas y parques urbanos*, a los efectos de caracterizar la calidad del ambiente urbano.

• Dimensión histórico cultural

La importancia de este análisis radica en poder identificar los cambios y las permanencias en la configuración del territorio actual, que contribuirá, de manera sustantiva, a la formulación de un “proyecto futuro”.

- *Conformación histórica del territorio*: origen de su fundación, proceso de ocupación territorial, roles, vínculos, permanencias y cambios.
- *Recursos Culturales y Patrimonio*. Patrimonio material: sitios arqueológicos, arquitectura significativa, edificios con protección patrimonial nacional y departamental, espacios públicos de calidad ambiental relevante y valoración del parque construido. Patrimonio inmaterial: subculturas locales, tradiciones, formas productivas, paisajes culturales.

• Dimensión social

El análisis poblacional adquiere un valor significativo para identificar el capital social y cultural del ámbito. Por otro lado, son datos sustantivos para definir las políticas urbanas (rehabilitación, consolidación, entre otras) y la localización de equipamientos sociales. Particularmente es una dimensión relevante para

delimitar las áreas donde se localizarán los programas de vivienda de interés social y definir qué tipo de programas se impulsarán.

- *Características demográficas*: dinámicas de población, vivienda y hogares, composición por sexos y edades, características de los hogares, movimientos migratorios.
- *Características sociales*: educación, ocupación, niveles de ingreso, necesidades básicas insatisfechas.

• Dimensión económico productiva

El análisis de la actividad económica tiene como objetivo identificar la dinámica productiva del ámbito, las presiones de localización de los usos productivos en el territorio, entre otros.

- *Características productivas y socio-económicas*: actividades y cadenas productivas, su manifestación territorial (usos, grandes equipamientos). Mercado laboral, análisis de la distribución del ingreso, ocupación/desocupación, ingresos departamentales por concepto de tributos, entre otros.
- *Mapa de valor de suelo*: graficación de los valores de suelo del ámbito de aplicación del Plan, conformando así la línea de base, que permita en el futuro calcular la variación del valor en la aplicación de los artículos 44, 45 y 46 de la LOTDS.

• Dimensión físico - espacial

El análisis de esta dimensión pretende reconocer el funcionamiento y la expresión espacial del ámbito objeto del Plan, la localización de las distintas actividades y determinar las condiciones de accesibilidad a las infraestructuras de servicios y a los equipamientos.

- *Sistema urbano-territorial*: centros urbanos, estructura vial, áreas de valores ambientales y paisajísticos significativos y grandes equipamientos (sociales y productivos tanto rurales como urbanos), incluyendo el rol de ciudades o centros poblados del ámbito en el sistema urbano departamental.
- *Equipamientos colectivos en el ámbito y de alcance departamental*: se deberá analizar la cobertura de servicios de salud, educación, recreación que incluye espacios públicos. En caso de corresponder, se deberá considerar los servicios existentes en los departamentos limítrofes.
- *Usos del suelo*: relevamiento de actividades en el ámbito urbano y rural. En este último caso se identificará el tipo de producción que se realiza y sobre qué tipo de suelo y las actividades complementarias a las agropecuarias.
- *Sistema de movilidad*: infraestructuras (vial, ferrocarril, navegación marítima o fluvial y aérea), transporte y comunicación.

En el caso de los centros urbanos y su área de influencia, además se deberá analizar:

- *Estructura urbana*: centralidades urbanas, estructura vial, plazas y parques urbanos, grandes equipamientos, incluyendo la cobertura de dichos equipamientos (local, departamental, regional).
- *Cobertura de servicios de infraestructura*: abastecimiento de agua, energía y comunicaciones, sistemas de evacuación de pluviales y saneamiento (incluyendo depósitos finales de residuos sólidos y líquidos).

- *Áreas caracterizadas*: reconocimiento de áreas caracterizadas considerando los usos del suelo, el amanzanado, la estructura predial y caracterización de la calidad urbano-arquitectónica. Particularmente se sugiere delimitar la interfase urbano-rural.

- Dimensión político institucional
 - *Gobierno Departamental* (Junta, Municipios), estructura de funcionamiento (Intendencia).
- Dimensión normativa
 - Planes de Ordenamiento Territorial, aprobados o no.
 - Ordenanzas y Normativas vigentes departamentales y nacionales.
 - Estudios realizados en el área (organismos nacionales, UDELAR, ONGs, etc.).
 - Planes y proyectos nacionales a realizarse en el territorio de influencia del Plan Local (rutas internacionales y nacionales, redes de infraestructuras, industrias, etc.).

2. Descripción del **modelo territorial existente** y determinación de sus disfuncionalidades.

3. Ajuste de la definición de los **límites del ámbito** de aplicación del Plan Local realizado al inicio de su elaboración.

4. Inicio de la **coordinación e interacción** con Organismos e instituciones a nivel nacional y departamental cuyos Programas o Proyectos tienen incidencia en el ámbito del Plan (MTOP, MGAP, MVOTMA, INC, MIDES, etc.).

5. Ajuste del **mapa de actores locales** y el proceso de participación pública propuesto en la Comunicación de Inicio (artículo 2 Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

ETAPA 2 - Formulación del Plan Local

En esta etapa se elabora la propuesta de Plan Local, la que deberá incluir lineamientos estratégicos establecidos en el marco de un desarrollo sostenible, así como la definición del objetivo general y los objetivos específicos.

Esta propuesta establecerá la definición del modelo territorial para el ámbito de aplicación, las principales decisiones sobre la categorización y usos del suelo, Programas Estratégicos y propuestas de posibles Proyectos Operativos, junto a la definición de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SM&E).

Cabe señalar que no es necesario que todos los temas estén resueltos con similar profundidad y precisión. Los que deberían estar tratados con mayor definición, son aquellos relacionados con el desarrollo de los principales objetivos del Plan, así como las áreas y elementos de mayor peso en la estructura general del ámbito de aplicación.

En este proceso de formulación de la propuesta se sugiere establecer:

1. Objetivos estratégicos (imagen objetivo) y horizonte temporal. Deberían explicitarse los objetivos estratégicos para el horizonte temporal de 10, 20 o 30 años. Es necesario que esta definición surja de un amplio consenso social, político y técnico. En caso de que se encuentren vigentes, deberán estar en consonancia con lo establecido en las Directrices Nacionales y Departamentales.

2. Formulación de escenarios. Se formularán por lo menos dos escenarios, el “tendencial” que describe la situación futura de mantenerse las condiciones actuales (nacionales e internacionales) y el o los escenarios “deseables”. En función de los objetivos estratégicos se establecen metas a cumplir en el horizonte temporal fijado, sin perjuicio de manejar otro tipo de escenarios, como por ejemplo el “de ruptura”.

3. Modelo Territorial. Se trata de proponer una organización u ordenamiento del territorio que sea ambientalmente sostenible, que potencie y proteja los recursos naturales y culturales del área, buscando un usufructo más democrático de los mismos. Los elementos que lo definen son los siguientes:

- Sistema urbano-territorial. Proponer un sistema urbano-territorial que tienda a *“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”*¹⁶ mediante *“una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”*¹⁷. Para ello habrá que definir el papel que desempeñarán las ciudades y/o localidades que integran el ámbito, las infraestructuras viales y de servicios, los usos del suelo y la localización de los grandes equipamientos.

- Sistema de movilidad. Vinculado, en parte, al componente anterior, el sistema de movilidad abarca a los diferentes medios de transporte, públicos y privados, individuales y colectivos y a su sustento físico. El objetivo es que mediante su planificación se pueda lograr la integración social y la eficiencia en el traslado de los bienes.

- Uso del Suelo. La previsión de los usos de suelo en el territorio del ámbito de aplicación, se definirá considerando las compatibilidades y complementariedades entre los mismos. Su definición deberá estar en correspondencia con las categorías y subcategorías de suelo (urbano, suburbano, rural). En el caso de los usos rurales se considerará la agroindustria, la producción agropecuaria, el turismo, entre otros, tomando en cuenta lo establecido en inciso 2 del artículo 39 de LOTDS y el artículo 610 de la Ley N° 18.719 del 27 de diciembre de 2010. Particularmente se sugiere delimitar y especificar los usos en las áreas inundables, con contaminación de suelo, entre otras, de manera de prevenir los riesgos que pueden provocar la ocupación de estas áreas (artículo 49 de LOTDS). Para los casos en que el ámbito de aplicación incluya espacios costeros se deberá considerar lo establecido en el artículo 50 de LOTDS, respecto a la

16 Ley N° 18.308, artículo 3°

17 Ley N° 18.308, artículo 5° literal g).

protección de las zonas costeras.

En el caso de los centros urbanos y su área de influencia, además se sugiere:

- **Sistema de centralidades urbanas:** Definir la localización de los equipamientos y la jerarquización de los espacios públicos (plazas y parques urbanos). Es importante establecer dónde se realizará la reserva de tierras para espacios libres y equipamiento en actuaciones territoriales, en suelo urbano, suburbano y con el atributo de potencialmente transformable (artículo 38 de la LOTDS).
- **Áreas caracterizadas:** Definir las políticas urbanas aplicables a las distintas áreas identificadas, entre otras aquellas referidas a la consolidación, recalificación, rehabilitación, reestructuración, con la correspondiente normativa urbana. Para ello se propone definir los perímetros de actuación y su correspondiente sistema de gestión en suelo urbano no consolidado y potencialmente transformable, (artículos 56, 57 y 58 de la LOTDS).

Particularmente se sugiere establecer disposiciones para el área de interfase urbano – rural.

Para efectivizar la coordinación de las estrategias habitacionales y de suelo se deberá definir, en suelo urbano y suburbano, las áreas donde se prevé la localización de vivienda de interés social y establecer los criterios para la conformación de la cartera de tierras (artículos 52 y 53 de LOTDS).

A su vez, se podrán considerar las eventuales excepciones a la superficie mínima de suelo de 300 metros cuadrados establecida en el artículo 16 de la Ley N° 10.723 de 21 de abril de 1946 en la redacción dada por la Ley N° 19.044 del 28 de diciembre de 2012.

4. Planificación Derivada. Es importante dejar definidos en la propuesta los Instrumentos Especiales (planificación detallada) a realizarse a posteriori, que deriven o complementen el Plan Local (Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios).

5. Categorización de suelo¹⁸. Implica la categorización de suelo en urbano, suburbano y rural así como las sub categorías que se entiendan pertinentes y la asignación del atributo de potencialmente transformable a aquellas áreas que se propone transformar. Esto permite definir, por ejemplo, la localización industrial futura, la previsión de crecimiento urbano, entre otros.

6. Protección Patrimonial (natural y cultural). Respondiendo a uno de los principios rectores propuestos por la LOTDS, se deberá identificar y proponer la forma de gestión del *“conjunto de bienes del territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos*

18 Ver las Orientaciones para la Categorización de Suelo.

*urbanos y monumentos*¹⁹.

7. Normas de gestión (Memoria de Gestión). La LOTDS contiene disposiciones que los Gobiernos Departamentales pueden emplear como herramientas de gestión territorial, las que deberían estar contempladas en el Plan Local para la concreción de las propuestas.²⁰

Se sugiere incluir en el instrumento:

- *Artículo 27 literal c*: Si bien la declaración de fuera de ordenamiento es automática, una vez que ha entrado en vigencia el plan, se recomienda identificar las instalaciones, construcciones, fraccionamientos o usos, que resulten disconformes con el nuevo ordenamiento y establecer en el instrumento las medidas a implementar para su efectivización.
- *Artículos 45 y 46*: Se trata de equilibrar los beneficios económicos resultantes de las actuaciones territoriales en ciertas áreas del Plan, de manera tal que se distribuyan equitativamente en otros ámbitos del mismo Plan. Estos beneficios económicos que recaude el Gobierno Departamental puede integrar un fondo de gestión urbana que deberá estar creado y previsto en el instrumento.
- *Artículo 48*: El Plan establecerá medidas de protección especial, consistentes con la categorización de suelo, que determinen la exclusión del proceso urbanizador en áreas que el mismo Plan considere incompatibles con el modelo propuesto o con las siguientes características: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, valores ambientales, paisajísticos, áreas necesarias para la gestión de los recursos hídricos, de dominio público, con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes, con valores agrícolas, ganaderos, etc. de interés departamental, regional o nacional.
- *Artículo 59*: A partir de la definición de las políticas urbanas y de los perímetros de actuación, se recomienda incluir en el Plan, en qué casos se prevé la realización de operaciones territoriales concertadas.
- *Artículo 60*: Los mayores aprovechamientos, se podrán determinar en el Plan estableciendo las zonas donde puedan operar las modificaciones de uso establecidas y el derecho a construir por encima del coeficiente básico.
- *Artículo 61*: En los perímetros de actuación definidos en el Plan se sugiere establecer las obligaciones de fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias, estableciendo plazo y condiciones.
- *Artículo 62*: Se recomienda identificar los inmuebles a expropiar por utilidad pública necesarios para la ejecución de las actuaciones territoriales previstas en este artículo.
- *Artículo 63*: Se recomienda identificar los inmuebles en estado de abandono a los efectos de declararlos de utilidad pública y proceder, en su oportunidad, a la expropiación e integrarlos a la cartera de tierras.
- *Artículo 66*: Se identificarán las áreas específicas en las que el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares y su procedimiento.

19 Ley N° 18.308, artículo 5° literal j.

20 Cabe aclarar que estas sugerencias se establecen de forma genérica por lo cual no abarcan las particularidades de los distintos casos que se presenten.

8. Evaluación Ambiental. Explicita el proceso seguido durante la elaboración del Plan en lo referente a la consideración de los temas ambientales en la planificación, los efectos de la aplicación de las disposiciones del IOTDS sobre el ambiente y el plan de seguimiento de los mismos.

La consideración de los temas ambientales en la planificación, deberá expresarse en el Informe Ambiental Estratégico. Este documento contiene la información ambiental y los estudios correspondientes, presentados de acuerdo al contenido establecido en el Artículo 5 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009.

Es importante también, verificar que se han tenido en cuenta los objetivos y los temas ambientalmente relevantes considerados por el equipo planificador.

9. Participación. Se deberá contemplar la realización de instancias de participación ciudadana de los actores locales, definidos en etapas anteriores y eventualmente otros que puedan considerarse, lo que se sugiere expresar en una Memoria de Participación.

Con lo elaborado en esta etapa, se redactará un Documento de Avance que estará integrado por la Memoria de Información (iniciado en etapa 1 y ajustado en esta etapa), la Memoria de Ordenación, los Planos (informativos y de ordenación) y el Informe Ambiental Estratégico, para la Puesta de Manifiesto.²¹

La información contenida en el Documento de Avance no debe considerarse como definitiva, ya que existe una retroalimentación continua entre la elaboración técnica, las consultas realizadas en las instancias de participación pública y las dinámicas propias del territorio.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/2009 de 11/05/2009.

En esta etapa la autoridad a cargo del proceso de elaboración del Plan, dispondrá, mediante Resolución, realizar la Puesta de Manifiesto del Documento de Avance y el Informe Ambiental Estratégico y remitir los mismos al MVOTMA de acuerdo al artículo 6 del Decreto. (Ver anexo 1)

21 Se propone un contenido básico. Ver anexo 2

ETAPA 3 - Ajuste del Plan Local y Aprobación Previa

En esta etapa se realiza el ajuste de las disposiciones del Plan, incorporando las observaciones y comentarios que se consideren pertinentes, recabados en la Puesta de Manifiesto, además de las herramientas necesarias para la consecución de los objetivos planteados: memoria de gestión, de participación y los mecanismos para su promoción, control y seguimiento.

Como resultado de estas actividades se ajusta el documento del Plan Local y el Informe Ambiental Estratégico, con el objetivo de continuar con el procedimiento de **Aprobación Previa** y la correspondiente **Audiencia Pública**.

En esta etapa se solicitarán informes a las instituciones, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito de influencia.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/2009 de 11/05/2009.

La autoridad departamental responsable de la elaboración del Plan Local deberá convocar a audiencia pública de acuerdo al artículo 25 de la LOTDS y al artículo 7 del Decreto. (Ver anexo 1)

ETAPA 4 - Aprobación Final, promulgación, publicación y registro

Luego de la Audiencia Pública, se realizarán los ajustes pertinentes a los documentos, en base a las observaciones y comentarios recibidos en la misma, y a los informes de los organismos consultados.

Esto dará como resultado el **Proyecto de Decreto** y el **Informe Ambiental Estratégico** final.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/2009 de 11/05/2009

El responsable del proceso de elaboración del Plan deberá solicitar al MVOTMA la aprobación de la evaluación ambiental estratégica y la emisión del informe de correspondencia del proyecto con los demás instrumentos vigentes, de acuerdo a los artículos 8 y 15 del decreto. (Ver anexo 1)

Luego del análisis de los documentos enviados y en caso de no existir observaciones, el MVOTMA aprueba la Evaluación Ambiental Estratégica y emite el Informe de Correspondencia mediante Resolución Ministerial (artículo 25 de la Ley N° 18.308).

Como parte del análisis de dichos documentos, el MVOTMA podrá formular las observaciones y solicitudes de corrección o ampliación que correspondan, confiriendo vista a esos efectos, la cual interrumpirá el plazo previsto (artículo 9 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

Una vez notificadas las resoluciones ministeriales antes indicadas a la Intendencia, éstas se remitirán junto al Proyecto de Decreto del Plan Local y el IAE final a la **Junta Departamental** para la aprobación definitiva del Instrumento.

Dicha aprobación se realizará mediante Decreto, el que será promulgado por el Intendente disponiendo su **publicación** en el Diario Oficial (artículo 26 de la LOTDS) y su **registro en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial** (artículo 78 de la LOTDS y artículo 21 de Decreto 400/009 de 26 de agosto de 2009).

ETAPA 5 –Gestión, Monitoreo y Control.

Gestión del Plan Local. La prosecución de los objetivos del Plan Local necesita de la implementación de mecanismos de promoción y de control que aseguren el cumplimiento de los mismos.

Entre ellos, se destaca la Policía Territorial, la cual podrá ser ejercida según lo establece la LOTDS (artículos 68 y 69), mediante los mecanismos definidos e implementados por los Gobiernos Departamentales.

Seguimiento durante la vigencia (artículo 28 de la LOTDS). Esta etapa corresponde a la puesta en práctica de los mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica propuestos en el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SM&E) definidos en el Plan. Mediante la definición de cada indicador constitutivo del SM&E se establece la línea de base que representa el inicio de la medición, exceptuando la línea de base de valor del suelo, que se recomienda realizar antes del inicio de elaboración del IOTDS.



Orientaciones para la Categorización de Suelo

INTRODUCCIÓN

La categorización de suelo en el territorio es competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales, quienes la podrán concretar a través de un Instrumento de Ordenamiento Territorial (IOTDS) propio de su ámbito que abarque la integralidad del territorio en estudio.

ÁMBITO	IOTDS - INTEGRALES	IOTDS- DERIVADOS
DEPARTAMENTAL	DIRECTRICES DEPARTAMENTALES Categorización de Suelo Primaria	<ul style="list-style-type: none"> • PLAN PARCIAL • PLAN SECTORIAL • PROGRAMAS DE AC-TUACIÓN INTEGRADA (PAI) • INVENTARIOS - CATÁLOGOS
LOCAL: se refieren a un <i>ámbito geográfico local dentro de un departamento</i> (puede ser una localidad o un ámbito rural, micro cuenca)	PLANES LOCALES Categorización de suelo, con subcategorías. Puede ajustar parcialmente la Categorización Primaria realizada en las DDOTDS	<ul style="list-style-type: none"> • PLAN PARCIAL • PLAN SECTORIAL • PROGRAMAS DE AC-TUACIÓN INTEGRADA (PAI) • INVENTARIOS - CATÁLOGOS
INTERDEPARTAMENTAL: <i>“constituye el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado de acuerdo de partes, en los casos de microrregiones compartidas”</i>	PLAN LOCAL INTERDEPARTAMENTAL <i> (“tendrán la naturaleza de los Planes Locales...”)</i> Puede ajustar parcialmente la categorización de suelo primaria departamental.	<ul style="list-style-type: none"> • PLAN PARCIAL • PLAN SECTORIAL • PROGRAMAS DE AC-TUACIÓN INTEGRADA (PAI) • INVENTARIOS - CATÁLOGOS

La categorización de suelo no es un IOTDS pero debe estar necesariamente vinculada a uno, como las Directrices Departamentales, los Planes Locales o los Planes Interdepartamentales. Por lo tanto, su formulación está determinada por el propio instrumento y por las definiciones contenidas en la LOTDS.

Todo IOTDS del ámbito departamental tiene que definir necesariamente una categorización de suelo propia, la que acompañará al mismo en todos los pasos previstos por la Ley para su consideración y aprobación.

Varias son las dificultades que se han encontrado en el proceso de acompañamiento para la elaboración de un IOTDS y fundamentalmente en el de categorización de suelo.

La primera es la de estar trabajando sobre un territorio ya ocupado, con usos y actividades definidas, muchas veces sin planificación previa, como respuestas coyunturales a demandas privadas que no responden a las pautas manejadas hoy por la LOTDS. Esto implica tratar de compatibilizar la regularización de lo existente con las nuevas propuestas indicadas en el IOTDS correspondiente.

Otra dificultad es la de tener que aplicar procedimientos y definiciones no comunes en nuestro medio, o por lo menos novedosos, particularmente si se considera que la Ley de ordenamiento territorial es de reciente aprobación. La Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008, plantea algunas definiciones conceptuales diferentes a las manejadas tradicionalmente en los ámbitos técnicos y políticos. A modo de ejemplo, la definición dada al concepto de suburbano, que tradicionalmente se aplicaba a todo suelo que tuviera características de suelo urbano pero sin estar totalmente conformado, con falta de algunas infraestructuras y con una densidad poblacional baja, conceptos hoy manejados por la Ley para el suelo urbano no consolidado. En la LOTDS, el concepto de suelo suburbano está claro para aquellas áreas *“constituidas por enclaves²² con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano”* dispersos en el territorio, sobre todo si pensamos en usos no residenciales, como son las industrias o las grandes superficies comerciales. Este concepto se confunde cuando se piensa en *“áreas de suelo... contiguas a los centros poblados”*, ya que deberían estar cercanos pero separados de los mismos, sino nada impediría categorizarlos como urbanos incluyéndolos en dicho límite.

Las decisiones de categorizar suelo rural como suburbano corren el riesgo de verse exclusivamente con un criterio tributario al ser potencialmente una fuente de recursos financieros del Gobierno Departamental (según lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución de la República).

También surge una nueva complejidad al enfrentarnos a cambios en el territorio producto de emprendimientos económicos diferentes a los tradicionales, del uso de nuevas tecnologías de producción agrícola, de los nuevos posicionamientos de las materias primas dentro de los mercados internacionales y de la promoción de fuentes de energías alternativas (parques eólicos, energía solar) a las convencionales basadas en hidrocarburos.

Esta nueva coyuntura económica ha favorecido diversos procesos con impacto en el territorio, nuevos tipos de explotación agropecuaria, crecimiento de áreas destinadas a monocultivos (forestales, soja, sorgo), localización de emprendimientos agro productivos de gran porte, concentración de la tierra y extranjerización de la misma.

También y no de menor impacto, lo que se define como “la nueva ruralidad”, al considerar la introducción en el ámbito rural de nuevos rubros de producción, el empleo no agrícola en el medio rural, la pluriactividad en los hogares rurales, así como una forma de vínculo diferente entre la sociedad rural y la sociedad urbana, impulsada, entre otras cosas, por el mayor acceso a medios de transporte, servicios y nuevas tecnologías de comunicación.

²² Territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc. Diccionario de Lengua Española. Real Academia Española. 2013

DEFINICIONES DADAS POR LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (ARTÍCULOS 30 A 34).

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

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.”²³

SUELO CATEGORÍA RURAL

Es un principio de la LOTDS (artículo 5 literal h) *“El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidario, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural”.*

Comprende las áreas de territorio que los IOTDS categorizan como tal, e incluye las subcategorías rural productivo y rural natural.

Las facultades y obligaciones territoriales de los propietarios de terrenos categorizados como rural son descritas en el artículo 39 de la LOTDS:

“Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización²⁴, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos”²⁵

Rural Productivo. Desde el punto de vista del uso se define como *“...áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva y también áreas con aptitud para la producción rural aunque no se encuentren destinadas en la actualidad a ese uso”²⁶.* También se especifican *“aquellas construcciones como las de sitios o plantas de tratamiento y disposición de residuos, parques y generadores eólicos, cementerios parque o aquellas complementarias o vinculadas a las actividades extractivas como los depósitos o silos”²⁷*

Se admitirán otros usos siempre que no impliquen riesgos de su transformación y siempre que cuenten con la autorización de la Intendencia Departamental, si así lo dispusiera un IOTDS (artículo 39 Régimen de suelo rural).

La exigencia de autorización o permiso de construcción en suelo rural productivo para la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento o de aquellas edificaciones directamente vinculadas a la actividad rural, debe estar determinada específicamente por un instrumento de ordenamiento territorial

23 Ley N° 18.308, artículo 30.

24 Ley de Centros Poblados N° 10.723 (21/04/1946) y N° 10.866 (25/10/1946) con los ajustes realizados por Ley N° 18.308 en el TÍTULO VIII artículo 83.

25 Ley N° 18.308, artículos 31 y 48.

26 Ídem, artículo 31.

27 Artículo 610 de la Ley N° 18.719 Presupuesto Nacional. 2010-2014.

ya que la Ley N° 18.308 no lo requiere. Quedan prohibidas por dicha Ley *“las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos.....o hagan perder el carácter rural o natural del paisaje”*²⁸. También queda excluido del proceso urbanizador de suelos (artículo 48).

El IOTDS *“deberá proteger la sustentabilidad productiva del recurso suelo como bien no renovable...”* (artículo 49 Prevención de riesgos).

Queda comprendido en las competencias de los Instrumentos de Ordenamiento el establecimiento de límites o distancias mínimas de cultivos agrícolas y forestales con otras actividades en el territorio, como por ejemplo locales de educación, centros poblados, etc.

Rural Natural. *“... podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo el álveo de lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal del mar territorial y las fajas de defensa de la costa”*²⁹. Las zonas costeras deberán ser especialmente protegidas por los Instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo a lo establecido en el artículo 50, pudiendo el MVOTMA rechazar cualquier emprendimiento capaz de provocar impactos negativos (artículo 50). La Ley N° 18.308 no define el uso posible, pero:

Se propone considerar como suelo rural natural las áreas naturales (núcleo) ingresadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las definidas como tal en un Instrumento de ordenamiento territorial.

La Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, no define el uso posible de las áreas categorizadas como rural natural, pero si es un área ingresada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el plan de manejo establecerá los usos posibles y si es un área propuesta por un IOTDS, el mismo propondrá los usos acordes a los valores que se pretende proteger.

SUELO CATEGORÍA URBANA

*“...áreas del territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los Instrumentos de ordenamiento territorial pretendan mantener o consolidar el proceso de urbanización.”*³⁰

Quedan excluidos del proceso de urbanización todos los suelos detallados en el artículo 48 de la LOTDS, entre otros aquellos pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación; con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área; necesarios

28 Ley N° 18.308, artículo 39.

29 Ley N° 18.308, artículo 31 literal b).

30 Ley N° 18.308, artículo 32.

para la gestión sustentable de los recursos hídricos.

Los IOTDS deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables.

En esta categoría pueden existir las **subcategorías de Urbana Consolidada y Urbana No Consolidada**. El criterio para definir una u otra categoría está relacionado con el nivel, cantidad y calidad, de las infraestructuras, la existencia y equipamiento de los espacios públicos y fundamentalmente con la decisión del Gobierno Departamental, a través de un instrumento de ordenamiento territorial, de consolidar o no la situación de ocupación de dichas áreas. Las facultades y obligaciones de los propietarios de suelo urbano se describen en los artículos 40, 41, 42 y el régimen de fraccionamiento en el artículo 43.

SUELO CATEGORÍA SUBURBANA

A esta categoría de suelo se le agrega una dificultad a su designación, ya que hubo un cambio conceptual con la aprobación de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008. Antes de la Ley, el concepto de suburbano se refería a aquellas áreas, generalmente previstas para el crecimiento de las localidades, ubicadas de forma contigua a los núcleos urbanos de las mismas, con densidades menores y carencia de servicios urbanos.

Actualmente, en la Ley citada, el concepto es otro, se refiere a “...áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en las que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. Son instalaciones y construcciones propias del suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logísticas o similares.”³¹

El concepto “enclave” refiere a un “territorio incluido en otro con diferentes características...”³², esta definición es fundamental comprenderla para poder categorizar un territorio como suburbano, particularmente en el caso de territorios contiguos a los centros poblados donde surge la duda de por qué no categorizarlos como urbanos.

Surgen por lo tanto situaciones diferentes al querer categorizar el territorio existente como suburbano:

• Según su localización

1. Dispersos en el territorio, son padrones rurales con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano existentes.
2. Contiguos a centros poblados, pero con discontinuidad, tanto del punto de vista espacial como de uso de suelo (donde predomina un determinado uso del

31 Ley N° 18.308, artículo 33

32 **Enclave:**

1. m. Territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc.

2. m. Grupo étnico, político o ideológico inserto en otro y de características diferentes.

Real Academia Española. 2013

suelo, industrial, logístico, turístico, etc.).

• **Según la categoría de suelo previa a la Ley N° 18.308**

Suelos con categoría suburbana pero con uso actual como suelo rural. Partiendo de la voluntad, que pudiera estar manifestada en el IOTDS, de proteger el espacio rural productivo, se pueden presentar diferentes situaciones al querer categorizarlos como RURAL:

1. Sin plano de fraccionamiento aprobado: se entiende que los propietarios de los predios tienen “mera expectativa de fraccionarlos”, esta situación permitiría categorizarlos como rurales sin mayores problemas.
2. Con plano de fraccionamiento aprobado: esto difiere si el plano está inscripto o no en la Dirección Nacional de Catastro, generándose dos situaciones jurídicas diferentes.
3. Con plano de fraccionamiento aprobado y no consolidado en la faja de defensa costera: se rige por el artículo 50 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y el Decreto Reglamentario 523/2009 de 16 de noviembre de 2009.

El concepto de propiedad inmueble suburbano se podrá adjudicar en todo o en parte del predio. Para poder aplicar esta disposición se acordó con la Dirección Nacional de Catastro un procedimiento que lo habilitaría,³³ mediante la inclusión en la cédula catastral informada de dicha situación sin necesidad de obligar en primera instancia al propietario del padrón a su fraccionamiento.

ATRIBUTO DE POTENCIALMENTE TRANSFORMABLE

Los IOTDS podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Esta actuación implica asignar un atributo, no una categoría de suelo. Solo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, si está comprendido en un área con el atributo de potencialmente transformable definida en un Instrumento de Ordenamiento Territorial sean Directrices Departamentales, Planes Locales, etc. Dentro de la zona delimitada como Potencialmente Transformable solo se podrá incorporar terrenos a la categoría urbana o suburbana mediante la elaboración y aprobación de un Programa de Actuación Integrada (PAI³⁴).

La asignación del atributo de potencialmente transformable implica:

- Un proyecto de ordenamiento territorial
- Una unidad territorial con una categoría de suelo que se quiera transformar en el futuro en otra categoría
- Una previsión de futuro, definida por un IOTDS, para realizar proyectos de detalle con destino habitacional, industrial y/u otros usos.

Este atributo de potencialmente transformable podrá indicar el tipo de suelo al cual

³³ El procedimiento acordado es que se deberá informar en el IOT el Padrón rural y el área afectada a la categoría Suburbana, mientras que esta situación se mantenga (no modifique su destino o su área) el Padrón se informará como rural (cédula catastral informada) con un área afectada a suburbana y su valor estará determinado por la categoría rural. Si el área afectada a suburbana se modifica, por ampliación o cambio de uso, se exigirá al propietario del inmueble su fraccionamiento.

³⁴ Es un Instrumento Especial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, definido en el artículo 21 de la Ley N° 18.308.

se propone transformar, siempre dentro de las categorías y subcategorías de suelo determinadas por los artículos 30 a 34 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y las que cree el propio IOTDS.

Las definiciones particulares de uso de suelo o de predominancias de usos definidas para cada zona se establecerán en el articulado normativo del IOTDS.

OTRAS DISPOSICIONES A TENER EN CUENTA EN LA CATEGORIZACIÓN DE SUELO

- Los Gobiernos Departamentales podrán **categorizar con carácter cautelar, por un plazo predeterminado**, como **suburbano o rural**, áreas de territorio que se quieran proteger para el uso definido en dicha categoría, hasta que se apruebe el IOTDS que los categorice en forma definitiva. Implica no autorizar usos de suelo que contradigan los lineamientos que impulsa el IOTDS (artículo 30).
- **Declaración fuera de ordenamiento** (artículo 27, literal c).
- **Previsiones de vivienda de interés social y suelo destinado a cartera pública de tierras** (artículos 52 y 53).
- **Perímetros de actuación en suelo categoría urbano no consolidado o suelo con el atributo de potencialmente transformable** (artículo 56).
- **Derecho de preferencia** (artículo 66).
- **Cartera de tierras** (artículo 67).

PROPUESTA METODOLÓGICA

La categorización de suelo departamental se debe realizar a posteriori de tener elaborado el IOTDS (Directrices Departamentales, Planes Locales, etc.).

La escala territorial manejada en las Directrices Departamentales hace que debamos manejarnos con una categorización de suelo que podríamos llamar de categorización primaria, o sea que define las zonas con las categorías de suelo urbano, suburbano y rural (con sus subcategorías rural productivo y rural natural)³⁵.

Las subcategorías del suelo urbano, consolidado y no consolidado se podrán definir en una segunda instancia de planificación, la de los Planes Locales. Los Planes Locales pueden modificar la categorización de suelo dentro de su ámbito de aplicación si los estudios y definiciones del Plan así lo ameritaran.

La categoría de suelo suburbano puede disponer otras subcategorías, según usos u otras particularidades.

³⁵ Es importante reafirmar que esta ocasión es la única donde se podrá categorizar la totalidad del suelo rural, con las subcategorías definidas por ley, así como aquellas subzonas y suelos rurales potencialmente transformables que las Directrices Departamentales definan.

El atributo de potencialmente transformable deberá estar definido en el IOTDS y deberá especificar la nueva categorización (urbana, suburbana) y su destino principal (habitacional, no habitacional, mixto).

La Categorización de Suelo deberá formalizarse mediante dos documentos, un mapa con la representación gráfica de las distintas áreas categorizadas y un articulado normativo donde se determinarán los límites precisos, las condiciones, criterios y restricciones de cada una, el cual se deberá anexar al articulado normativo de las Directrices Departamentales (DDOTDS).

Se definen 4 instancias claves:

1. Mapa real jurídico: Corroborar la situación jurídica del territorio departamental (Intendencia, Junta Departamental) e inscripción en la Dirección Nacional de Catastro. Su zonificación (urbano, suburbano y rural) previa a la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008, la designación y límites de las localidades, parcelario, estado de la propiedad. Estos datos deben de estar refrendados por los decretos departamentales respectivos.

2. La fotografía actual de uso: revisión, actualización y procesamiento a través de un Sistema de Información Geográfico (SIG) del uso actual del territorio, particularmente de los usos urbanos dentro del territorio rural. Para ello se sugiere la utilización de una única cartografía base de referencia así como el mismo sistema de proyecciones de manera de garantizar un intercambio fluido de información entre instituciones. Siguiendo las orientaciones de la iniciativa IDEuy (Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay) se utilizaría como cartografía base el Conjunto de Datos Provisorio (CDP), que contiene los mejores datos de cartografía base puestos a disposición por las Instituciones participantes de la IDE. (<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/679/1/agesic/descargas.html>).³⁶

3. Plano de categorización, representación gráfica de la categorización propuesta por el Instrumento de Ordenamiento Territorial (Directrices Departamentales, Planes Locales, etc.).

4. Articulado normativo: acompaña el plano de categorización y comprende la descripción de las normativas de uso y ocupación de cada categoría y subcategorías, la descripción precisa de los límites y otras regulaciones regionales o nacionales.

³⁶ DINOT brinda asesoramiento en el uso y manejo del SIG así como la búsqueda y uso de la información existente.

ANEXO 1 - ACTIVIDADES VINCULADAS A LA APLICACIÓN DEL DECRETO 221/009 DE 11 DE MAYO DE 2009.

Comunicación Inicial

En esta etapa, se deberá comunicar al MVOTMA que se dará comienzo a la elaboración del IOTDS.

Esta Comunicación se realizará mediante un OFICIO al Director Nacional de Medio Ambiente que debe ingresar a MVOTMA por Mesa de Entrada de DINAMA, en versión papel y digital.

En dicho OFICIO se dará cuenta del inicio del proceso de elaboración del Instrumento, indicando además la siguiente información:

1. Entidad o jerarca responsable del proceso de elaboración o de la comunicación con MVOTMA a los efectos del cumplimiento del Decreto 221/009.
2. Objetivo del IOTDS.
3. Descripción preliminar del ámbito involucrado.
4. Descripción de los aspectos ambientales más relevantes.
5. Identificación preliminar de los grupos y actores involucrados para ser tenidos en cuenta en las instancias de participación o consulta.

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 IOTDS.

Artículo 2. Comunicación Inicial del Instrumento al MVOTMA.

Puesta de Manifiesto

Una vez elaborados el DOCUMENTO DE AVANCE DEL IOTDS (Memoria Informativa, Memoria de Ordenación y Planos de Ordenación) y el INFORME AMBIENTAL ESTRATÉGICO (IAE), se deberá realizar la PUESTA DE MANIFIESTO de dichos Documentos (artículo 24 de Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y artículo 6 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La autoridad a cargo del proceso de elaboración del Instrumento, dispondrá, mediante Resolución, realizar dicha Puesta de Manifiesto y remitir al MVOTMA el Documento de Avance y el IAE.

El envío al MVOTMA de esta documentación se hará mediante OFICIO dirigido al Director Nacional de Medio Ambiente, debiendo presentarse en Mesa de Entrada de DINAMA en versión papel y digital.

La Puesta de Manifiesto se realizará por un período no menor a 30 días corridos.

Artículo 6. Puesta de Manifiesto del Instrumento.

Aprobación Previa y Audiencia Pública³⁷

Una vez ajustados el DOCUMENTO DEL IOTDS (Memoria de Información, Memoria de Ordenación, Memoria de Gestión, Memoria de Participación y Memoria Normativa) se deberá realizar la APROBACIÓN PREVIA del Proyecto de Instrumento (proyecto de Decreto), que dará lugar a la AUDIENCIA PÚBLICA y SOLICITUD DE INFORMES a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales (artículo 25 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y artículo 7 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La publicación de la Aprobación Previa determinará la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del IOTDS.

Artículo 7. Audiencia Pública.

Solicitud de Aprobación de la EAE e Informe de Correspondencia

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 25 de la LOTDS, estos documentos deberán ingresar al MVOTMA solicitando Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE, en artículo 8) e Informe de Correspondencia (artículo 15 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La solicitud de Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ingresará por Mesa de Entrada de DINAMA, mediante un OFICIO dirigido al Director Nacional de Medio Ambiente, adjuntando los siguientes documentos en versión papel y digital:

- Memoria y planos informativos.
- Memoria y planos de ordenación.
- Memoria Normativa (Proyecto de Decreto).
- Memoria de Participación.
- Memoria de Gestión.
- IAE.

La solicitud de Informe de Correspondencia ingresará por Mesa de Entrada de DINOT, mediante un OFICIO dirigido al Director Nacional de Ordenamiento Territorial, adjuntando los siguientes documentos en versión papel y digital:

- Memoria y planos informativos.
- Memoria y planos de ordenación.
- Memoria Normativa (Proyecto de Decreto).
- Memoria de Participación.
- Memoria de Gestión.
- IAE.

Artículo 8. Solicitud de Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica.

Artículo 15. Solicitud de Informe de Correspondencia.

³⁷ La realización de la Audiencia Pública es facultativa para las DDOTDS y obligatoria para Plan Local (artículo 25 LOTDS)

ANEXO 2 - DOCUMENTOS DE LOS IOTDS

MEMORIA DE INFORMACIÓN

A modo de sugerencia, se propone un índice que recoge los resultados de lo realizado en la etapa de análisis y diagnóstico territorial.

1. Justificación de la conveniencia y oportunidad de la formulación del Instrumento.
2. Antecedentes y análisis de la planificación territorial y/o planes o normativas vigentes en el área y las condiciones derivadas de ellos.
3. Descripción de todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas territoriales del ámbito del IOTDS, a modo de ejemplo, entre otros incluir características naturales del territorio, características de la población, actividades productivas, usos del suelo.
4. Descripción de problemas, conflictos, demandas, fortalezas y debilidades en el área. El contenido de lo indicado en este punto corresponde a la síntesis o conclusión producto del Diagnóstico. En el caso del Plan Local y de acuerdo al grado de análisis realizado en esta etapa de Diagnóstico, deberá profundizarse en la definición del objetivo general que se deberá explicitar en este capítulo.
5. En el caso del Plan Local, definición del límite del ámbito de aplicación del mismo.
6. Mapa de actores y metodología de participación pública.
7. Identificación de áreas de vulnerabilidad ambiental.

PLANOS DE INFORMACIÓN (listado sugerido como básico).

1. Localización del ámbito de aplicación del IOTDS a nivel regional-nacional- departamental y su delimitación.
2. Características geográficas naturales (geomorfología, geología, hidrografía, etc.) y sus potencialidades (agrícolas, forestales, mineras, ganaderas, paisajísticas, históricas, culturales, etc.).
3. Dinámica poblacional y su distribución en donde se expresan las características de la población, sus condiciones económicas y sociales, distribución en el área del IOTDS y su dinámica.
4. Plano del sistema territorial en el ámbito de aplicación (sistema urbano, estructura vial y de conectividades, grandes equipamientos).
5. Usos del suelo existentes en el ámbito de aplicación.
6. Identificación de los aspectos relevantes a nivel ambiental y delimitación de las áreas de vulnerabilidad.
7. Plano síntesis: modelo territorial existente.

Para el caso de los centros urbanos y su área de influencia se incluirán además:

8. Plano de estructura urbana en el ámbito de aplicación (centralidades, estructura vial y de conectividades, plazas, parques urbanos y grandes equipamientos).
9. Planos de cobertura de infraestructuras de servicios existentes en el ámbito de aplicación (saneamiento, red agua potable, red de energía eléctrica).
10. Plano de tipo-morfología urbana.
11. Plano de espacios urbanos, bienes culturales y arquitectónicos a preservar.
12. Plano de valores del suelo del ámbito de aplicación.

MEMORIA DE ORDENACIÓN

Se propone el siguiente índice básico:

1. Definición del objetivo general y los objetivos específicos.
2. Definición de los principales lineamientos estratégicos.
3. Definición del modelo territorial propuesto.
4. Propuesta de categorización de suelo en el ámbito de aplicación.
5. Definición de los usos del suelo previstos.
6. Descripción de lo propuesto en referencia a las infraestructuras básicas, servicios, equipamientos comunitarios, espacios verdes, vivienda, áreas patrimoniales, áreas naturales, etc.
7. Planificación derivada, en caso de que sea necesario una planificación detallada.
8. Definición de los programas estratégicos y proyectos operativos planteados.
9. Identificación de los aspectos ambientales considerados en el IOTDS.
10. Definición de los Indicadores que son parte constitutiva de un Sistema de Monitoreo y Evaluación del IOTDS, en función de los objetivos y lineamientos específicos acordados.

PLANOS DE ORDENACIÓN (listado sugerido como básico):

1. Modelo Territorial propuesto para el ámbito de aplicación y su región.
2. Representación de los principales lineamientos estratégicos, de forma que su lectura en conjunto ofrezca una imagen completa del modelo propuesto. Si la propuesta lo justifica se considera una buena herramienta la presentación de la misma mediante imágenes en 3D (croquis, perspectivas, etc.).
3. Propuestas para los elementos estructuradores del territorio: redes de servicios (abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, etc.), infraestructuras (red vial, ferroviaria, portuarias, etc.), equipamientos públicos (educativos, salud, espacios verdes, etc.).
4. La categorización de suelo en el ámbito de aplicación, delimitando el Suelo Urbano, Suburbano, Rural y si corresponde las subcategorías definidas en cada uno de ellos.
5. Usos del suelo previstos.
6. Propuestas de áreas de reserva de tierras para programas públicos de vivienda de interés social.
7. Proyectos operativos.

MEMORIA DE GESTIÓN

1. Propuesta de institucionalidad de la gestión (Oficinas de Ordenamiento Territorial, agencias de promoción, etc.).
2. Herramientas para la gestión: cartera de tierras, derecho de preferencia, mecanismos impositivos, etc.
3. Propuesta de implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que comprende las siguientes actividades: selección de indicadores, elaboración de las hojas metodológicas, captura de datos.
4. Policía Territorial.

MEMORIA DE PARTICIPACIÓN

En la misma se debe indicar la metodología utilizada, con detalle de las diferentes instancias, resultados obtenidos y el correspondiente análisis de los mismos.³⁸

MEMORIA NORMATIVA (Proyecto de Decreto)

Articulado Normativo que comprende todas las disposiciones emanadas del IOTDS. Incluye lo correspondiente a Categorización de Suelo (regulación del uso y ocupación de suelo del ámbito de aplicación, los límites precisos de cada categoría y subcategorías, etc.). También debe detallar la vigencia y la forma de revisión del IOTDS, así como la especificación de aquellas determinaciones que se definan como no sustanciales (artículo 29 Ley N° 18.308).

INFORME AMBIENTAL ESTRATÉGICO

El Informe Ambiental Estratégico debe presentar el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica, sus aportes y sus limitaciones. El objetivo principal es facilitar la información y la participación de los actores locales. Debe explicar los motivos de las opciones tomadas con respecto a los objetivos de protección ambiental y los temas ambientalmente relevantes.

Podrá ordenarse de acuerdo a los contenidos establecidos en el Decreto 221/2009.

38 En su oportunidad se publicará el protocolo de participación.

