

Aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial por los Gobiernos Departamentales

Diego Silva Forné

Introducción

El tema de esta segunda conferencia refiere a los problemas de aplicación que plantea la Ley 18.308 a los Gobiernos Departamentales en cuanto a las actividades que deben llevar a cabo en los ámbitos que son de su competencia.

Para ello pasaremos a analizar primero algunos aspectos de carácter general para luego abordar problemas específicos emergentes del texto legal, que necesariamente van a tener que ser solamente algunos, dado que la ley regula una cantidad muy importante de situaciones, que más que ser objeto de unas charlas, deberían ser objeto de todo un curso.

Antes de ello me gustaría hacer un par de puntualizaciones, compartiendo dos aspectos que marcaba el Prof. Molla en su reciente intervención. En primer lugar, destacar la importancia de la ordenación del territorio. Comparto plenamente la necesidad de legislar en materia de ordenación del territorio porque me parece que evidentemente un Estado moderno, un Estado que tiene que planificar, que propender al desarrollo de todo el país, necesariamente tiene que regular el uso del territorio, estableciendo instrumentos de ordenación. Un Estado moderno debe definir criterios claros de utilización del suelo. Ello sin perjuicio de señalar oportunamente posibles discrepancias en cuanto a la manera en que se han implementado a través de esta Ley algunos aspectos.

En segundo lugar, me interesa resaltar el planteo relativo a la constitucionalidad de la Ley en cuanto a las limitaciones o pretendidas limitaciones al derecho de propiedad. También allí comparto plenamente la opinión del Prof. Molla. Es indudable que en el estado actual de desarrollo jurídico y social del Estado uruguayo la propiedad cumple una función social, eso es evidente; no podemos seguir sosteniendo un concepto propietario liberal en el sentido del s. XIX.

Hoy por hoy en un Estado social y democrático de Derecho como es nuestra República, evidentemente el texto constitucional consagra una función social a la propiedad. Y es evidente por lo tanto que la propiedad está sujeta como los demás derechos, a las limitaciones que mediante la ley se establezcan por razones de interés general.

Creo además que son aspectos respecto de los cuales ya tenemos experiencia, aún antes del dictado de esta Ley de Ordenamiento Territorial. Hace décadas se cuestionaba a los Gobiernos Departamentales las potestades de limitación del derecho de propiedad que ejercían en cuanto a la

regulación de aspectos vinculados con el uso del suelo. En ese sentido también la mejor doctrina nacional sostuvo que en virtud de las competencias asignadas a los Gobiernos Departamentales, que son muy amplias, obviamente que pueden limitar el derecho de propiedad. Sería inconcebible, por ejemplo en una planta urbana, que los Gobiernos Departamentales no pudieran fijar alturas, retiros frontales, o todo otro tipo de limitación que obviamente esté fundada en criterios de utilización del suelo, de edificabilidad, de seguridad edilicia, de urbanismo, de regulación del tránsito, etc.

Eso es indiscutible, y ya lo era desde hace décadas. Hoy por hoy me parece que lo es aún más, estableciendo limitaciones a la propiedad inmueble fundadas en consideraciones de interés general como las que pueden deducirse de esta Ley, lo que se hace por otra parte al amparo de los preceptos constitucionales.

La entrada en vigencia de la ley

Comenzando ahora al análisis de la ley en el limitado aspecto que voy a abordar en cuanto a su aplicación por los Gobiernos Departamentales, quería señalar un par de situaciones problemáticas que se originan en algunos aspectos puntuales, pero que tienen carácter general, o sea que permean sobre toda la Ley, y otros aspectos que ya son más de carácter particular.

Dentro de los problemas de carácter general que en primer lugar me parece que ofrecen una dificultad importante, encontramos como ya comentara el Prof. Molla, al discutido y problemático artículo 84; o sea que voy a empezar, en lugar de por el principio, por el final de la Ley.

Este artículo estableció que las disposiciones de la Ley se aplicarán a partir de su publicación, aún cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial, y aún cuando al Poder Ejecutivo se le concedió un plazo de un año para reglamentar la Ley.

Lo que nos preocupa, básicamente, son los problemas operativos y los problemas sustantivos que se generan cuando para una ley que regula un vasto conjunto de temas como lo hace esta ley,

no se haya establecido una *vacatio legis*. Ello genera importantes problemas; problemas operativos para las administraciones públicas que tienen que aplicar los preceptos de la Ley, así como problemas operativos para los actores jurídicos que tienen que estar instruidos en el alcance de la Ley; también, problemas sustantivos. Cuando hablo de problemas sustantivos me refiero a los que devienen de la aplicación inmediata de una Ley a partir del momento de su publicación, cuando regula infinidad de aspectos.

En ese marco, podemos abordar al menos dos perspectivas. Por una parte, los problemas que genera en relación a la seguridad jurídica; por otra, el papel que cumple la publicidad del Derecho respecto de una ley tan compleja y extensa. Una ley de tales características a nuestro juicio

tendría que haber tenido una *vacatio legis* de un año por lo menos, para que esta discusión la pudiéramos haber tenido luego de sancionada pero antes de su entrada en vigencia, a los efectos de que tanto la Academia como las instituciones estatales y los operadores jurídicos, pudieran haber ido gestando criterios respecto a su aplicación. Algunos aspectos podrán surgir de la reglamentación, pero otros, necesariamente van a tener que provenir de las demás instancias que van a darse con la aplicación de la Ley.

Para hablar de seguridad jurídica me voy a permitir citar a PÉREZ LUÑO, cuando nos dice que las exigencias básicas de la seguridad jurídica radican en la *corrección estructural* entendida como garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico, así como en la *corrección funcional* plasmada en la garantía de cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación. Estas dimensiones se vinculan a la estabilidad del Derecho como presupuesto de la convivencia, la calculabilidad de los efectos jurídicos de los comportamientos, así como la sujeción de particulares y poderes públicos a la legalidad. Fíjense entonces qué importante es desde el punto de vista de la corrección estructural como de la corrección funcional, el necesario conocimiento de normas como ésta.

En el ordenamiento positivo uruguayo el respeto a la seguridad jurídica se infiere directamente del texto de los artículos 7 y 10 de la Constitución y mediatamente del artículo 72.

Obviamente lo expuesto tiene que ver o está directamente vinculado con la posibilidad de conocimiento del Derecho por sus destinatarios; todos los sujetos en un ordenamiento jurídico deben tener la posibilidad cierta y con claridad del conocimiento de las prescripciones jurídicas. En función de ese conocimiento es que los destinatarios del Derecho pueden organizar su conducta presente y futura, programar las expectativas de su actuación jurídica en función de criterios razonables de previsibilidad.

Por ello es que son tan importantes las *vacatio legis*, precisamente para que podamos adaptarnos a los nuevos instrumentos e institutos jurídicos, para que podamos prever, esto es, calcular o determinar anticipadamente con un alto grado de probabilidad los efectos de la actuación de los operadores jurídicos; son características propias del tráfico jurídico de las sociedades civilizadas.

Está claro que en cuanto a este punto, el problema que plantea esta Ley no es exclusivo de ella, ni es un problema del Uruguay; es un problema de la sociedad contemporánea, o del Estado moderno, respecto del cual -si vemos ejemplos del Derecho Comparado- advertimos que en las sociedades contemporáneas la proliferación de leyes es cada vez más intensa, cada vez es más difícil -hasta para los propios operadores jurídicos- conocer las leyes que se van dictando, los efectos que ellas producen, cómo se interrelacionan, las superposiciones o derogaciones que se van dando sucesivamente.

Ello incide a su vez en la publicidad del Derecho, y aquí me parece interesante traer a colación los conceptos que manejara el Profesor español OLIVER LALANA cuando dictara unos cursos en nuestra Facultad hace unos años, señalando que en la publicidad del Derecho pueden reconocerse tres tipos de funciones. Razones de legitimación, vinculadas a la legitimación democrática del sistema fundada en la posibilidad de conocimiento, crítica y control de los textos jurídicos, lo que a su vez está vinculado al principio de democracia, en tanto la publicidad del Derecho es la condición necesaria para el ejercicio de los derechos democráticos de participación.

En segundo lugar, razones de legalidad, en tanto la publicidad se vincula a la seguridad jurídica y a la predictibilidad de la actividad estatal; a esta perspectiva ya nos referimos. En tercer lugar, razones de operatividad, en tanto la publicación de los textos jurídicos fomenta su efectividad, dado que la implantación social del Derecho depende de que sus destinatarios puedan entender sus contenidos; también algo de ello mencionamos.

Es claro entonces que frente al panorama que presenta actualmente la legislación en los estados modernos, existe un déficit funcional en la publicidad de las normas jurídicas. Por eso concretamente en cuanto al análisis de este punto, a la disposición contenida en el artículo 84, sin perjuicio de los fundamentos que haya podido tener el legislador desde el punto de vista político o institucional para establecer ese mecanismo particular de entrada en vigencia, como operadores jurídicos podemos sostener que no fue un criterio feliz, que hubiera sido más razonable establecer un período de *vacatio legis* proporcionado como sucede de regla en el Derecho Comparado, con leyes como ésta que regulan aspectos tan importantes de la vida orgánica e institucional de un país, estableciendo un período amplio para el conocimiento de la Ley, antes de su entrada en vigencia.

La técnica legislativa

En cuanto a la técnica legislativa de la Ley algo ya mencionábamos en la sesión anterior a lo que nos remitimos, pero obviamente nos parece también que esta Ley tendría que haber manejado algunos criterios básicos de técnica legislativa para su redacción, a los efectos de que dado que no hubo *vacatio legis*, se impone facilitar a los operadores jurídicos la aplicación de sus disposiciones.

Esto tiene que ver con principios de unidad, sistematicidad, congruencia, eliminación de contradicciones, que ya en la sesión anterior, vimos que respecto del texto aprobado ofrecen algunas dudas. En este sentido el Estado uruguayo ya ha avanzado un poco en la materia; el Poder Legislativo ha intentado introducir algunos criterios de técnica legislativa en su producción normativa, si bien no se ha hecho como fuera deseable, como surge en experiencias del Derecho comparado a través de Directivas, o de normas que se autoimponen los Parlamentos a los efectos precisamente del dictado de las leyes.

La técnica legislativa hoy no es solamente establecer principios relativos a la redacción de textos, su estructura, la homogeneidad de las normas, del lenguaje, los criterios de titulación, los reenvíos, las pautas para las reformas y las derogaciones, sino también la técnica legislativa contemporánea propone en forma previa a la sanción de las leyes, la implementación de planes de factibilidad en los planos normativo, administrativo y financiero de las normas, lo que es un insumo muy importante para los decisores a nivel político.

Esto se desenvuelve en tres momentos; en el momento de la implementación, en que se atiende a los individuos que ponen en práctica las normas, los que deben ejecutarlas; en cuanto al momento del impacto, cuando se analiza cómo es recibida la norma por sus destinatarios; a su vez, en cuanto al momento de la actuación, donde se estudia si dicho instrumento normativo es bueno o no respecto a los fines propuestos con la sanción de la Ley.

Parecería que estas consideraciones han estado mayormente ausentes en el caso que nos ocupa. La invocación a la demora en la sanción de esta ley o al tránsito de los proyectos que la precedieron no excusa a los decisores, pues la ley no puede ser exclusivamente un producto tecnocrático orientado a satisfacer una decisión política sino que su aprobación debe estar indisolublemente ligada y orientada a su aplicación por todas las instancias a las que nos hemos referido ya en ésta y en la anterior exposición, pues luego las falencias terminan repercutiendo indudablemente en la población.

Modificaciones a la Ley Orgánica Municipal

A los efectos de ajustarnos al tiempo que hemos convenido, voy a pasar por alto una serie de consideraciones de carácter general, para pasar a referirme a otro punto de carácter general también, que tiene que ver con las modificaciones que introduce a título expreso la Ley de Ordenamiento Territorial a la Ley Orgánica Municipal. O sea, sigo por el final, del artículo 84 paso al artículo 83.

Ya habíamos mencionado en la sesión anterior que era pacífica la opinión en la doctrina y jurisprudencia nacional en cuanto al reconocimiento a los Gobiernos Departamentales de competencias de materia de ordenación del territorio; tanto es así que tras la creación en la década pasada del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la doctrina nacional opinaba que “carecía de territorio que ordenar”. No vamos a analizar aquí las disposiciones vigentes de la Ley Orgánica Municipal ni las de otras normas aprobadas a lo largo del siglo XX.

El artículo 83 de la Ley N° 18.308 agrega algunas competencias en forma expresa a los Gobiernos Departamentales, y aquí se plantean una serie de dudas. Estas modificaciones que introduce el Art. 83, ¿amplían o restringen las competencias de los Gobiernos Departamentales? Esta es una primera duda que tenemos que plantearnos; vean ustedes que en el Art. 83, numeral 4, se agrega un numeral 35 al Art. 19 de la Ley Orgánica Municipal, en cuanto comete a las Juntas Departamentales el dictado de reglas para la edificación en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo la regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental, la formulación y aprobación de las ordenanzas y demás elementos de ordenamiento territorial, y el contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial.

Si se comete a las Juntas Departamentales el dictar reglas para la edificación en todo el territorio del Departamento, ello es coherente con la disposición contenida en el Título III “Instrumentos de planificación territorial”, que nos dice que tienen que tener rango de decreto departamental los instrumentos aprobados por los Gobiernos Departamentales, o sea que aquí hay una coherencia lógica entre que la competencia de ordenación del territorio a que se refiere este numeral y el requisito formal establecido; tiene que tratarse de una norma de rango legislativo, decreto departamental que tiene fuerza de ley en su jurisdicción.

El literal b del numeral 4° del Art. 83, agrega como competencia de los Intendentes, la actividad administrativa del ordenamiento territorial en todo el territorio del Departamento, incluyendo unos literales a) y b) en cuanto a elaborar directa e indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial, someterlos a la aprobación de la Junta Departamental, y ejercer las potestades de policía territorial sobre las que más tarde vamos a volver.

Nada de esto constituye una novedad. Ya era pacífica la opinión en la doctrina y jurisprudencia nacionales respecto a estas competencias incorporadas dentro del ámbito de actuación de los Gobiernos Departamentales. Constituyen no más que una especificación de competencias derivables del texto constitucional así como emergentes del añejo texto de la Ley N° 9.515. En este punto pareciera que la ley no ha hecho más que o *aggiornar* la letra de la Ley N° 9.515 a través de incorporaciones en lugar de modificaciones a su texto, o ratificar el camino seguido por ejemplo en el Departamento de Montevideo para la aprobación de su Plan de Ordenamiento Territorial, pacíficamente vigente desde hace más de una década y sin necesidad de la incorporación de una disposición legal que puede dar lugar a una interpretación restrictiva pasible de vulnerar la au-

tonomía departamental. Para ello, cabe destacar entonces que el Gobierno Departamental de Montevideo ha regulado ya desde hace varios años el uso del suelo urbano y rural en todo su término territorial sin que prosperasen cuestionamientos a la legalidad de su accionar.

El ejercicio del derecho de preferencia por los Gobiernos Departamentales

Otro problema de carácter particular lo constituye el Art. 66, el derecho de preferencia al cual se refirió el Profesor Molla; no me voy a referir a este tema desde el punto de vista sustantivo como él lo ha hecho, sino desde el punto de vista operativo. Ustedes conocerán que con la sanción de la Ley, los Gobiernos Departamentales se vieron enfrentados a la recepción de un aluvión de consultas, propuestas e inquietudes respecto a cómo se iba a ejercitar ese derecho de preferencia, frente a las transferencias de propiedad inmueble que se hacían en sus respectivos departamentos.

La situación actual es que los Gobiernos Departamentales al día de hoy todavía no están preparados desde el punto de vista operativo, en cuanto a recursos humanos y materiales, para poder determinar cómo van a ejercer ese derecho de preferencia; desde el punto de vista normativo la situación es disímil según los casos, en particular, en algún caso existen esos instrumentos de ordenamiento territorial a los cuales se refiere el Art. 66 cuando habla de las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto por la Ley N° 11.029, del Instituto Nacional de Colonización.

Esta situación de caos que se produjo para los Gobiernos Departamentales –tributaria de la inmediata entrada en vigencia de la ley, como ya extensamente comentamos- y que experimentamos los operadores jurídicos, tuvo por las Intendencias tres caminos o tres opciones en cuanto a su solución.

En definitiva, los Gobiernos Departamentales tuvieron básicamente que diferir la instrumentación de la solución para más adelante porque hoy todavía no tienen claro como resolverlo, o tienen que prepararse para resolverlo. Una primera solución es la que adoptaron departamentos como Tacuarembó y Rivera, consistente en declarar que no se iba a ejercer el derecho de preferencia hasta el dictado de nueva resolución al respecto.

Una segunda modalidad fue la adoptada por departamentos como Río Negro, Rocha y Paysandú, declarando que no se iba a ejercer el derecho de preferencia hasta que se identificaran las áreas mencionadas en el Art. 66 a través de la sanción de los instrumentos previstos en el Art. 8 y sgtes. de la Ley. O sea que no ejercerán el derecho de preferencia hasta que no estén aprobados tales instrumentos de ordenación territorial.

Tercera hipótesis, por ejemplo la que adoptó la Intendencia de Montevideo. Si tras la presentación de la solicitud de información en cuanto a si la Comuna va a ejercer el derecho de preferencia o no, dejar transcurrir un término -en el caso de Montevideo, de diez días- y si tras el lapso la Intendencia no se manifiesta respecto a si va a ejercer o no el derecho, se entiende que no lo va a ejercer; entonces los particulares podrán libremente continuar con el negocio jurídico que tenían planeado.

La policía territorial

El segundo aspecto que me parece problemático para los Gobiernos Departamentales lo constituyen las competencias de policía territorial a que se refieren los artículos 68 a 71 de la Ley. También era pacíficamente aceptado en nuestro país que los Gobiernos Departamentales ejercieran competencias de policía territorial, y efectivamente lo hacían, de lo que existe consistente jurisprudencia al respecto. En el Departamento de Montevideo, la Intendencia ejerce tales competencias sobre el suelo urbano y el área rural del Departamento; el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y sus normas complementarias regulan el uso del suelo urbano y rural, establecen las actividades permitidas, los procedimientos aplicables y tipifican infracciones en caso de violación de dichos preceptos.

Ahora expresamente a través de estos artículos 68 a 71 se establecen potestades de control territorial; en el Art. 68 se dispone que el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales en el ámbito de sus respectivas competencias están facultados a prohibir e impedir la prosecución y demoler a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Antes las Intendencias en virtud de las disposiciones del Código Civil podían demoler fincas ruinosas con cargo a la propiedad; ahora, obviamente esto se ha ampliado de manera que la potestad de demoler, se amplía a todas las acciones u obras efectuadas en violación de los instrumentos referidos.

El artículo 69 plantea una diferencia fundamental con el artículo 68. El artículo 68 refiere que el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales están *facultados* para actuar; el artículo 69 dispone que las Intendencias *deberán impedir* la ocupación, construcción, loteo y fraccionamiento, y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales que impliquen la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional. Ya la lectura del acápite denota la contradicción señalada: o es una facultad o un deber.

El segundo inciso del artículo 69 amplía esta obligación también para los casos que carezcan de permiso, aunque se ubiquen en zonas donde pudieran llegar a expedirse dicha autorización. ¿Qué alcance damos a esta disposición? ¿esto quiere decir que toda obra o edificación que carezca de permiso debe ser impedida por las Intendencias? ¿cuántas obras sin permiso tenemos en las áreas urbanas de nuestros Departamentos? No me atrevo a decir una cifra, porque han de ser incalculables, teniendo en cuenta la capital y el interior de la República.

No cabe duda que las Intendencias deben ejercer sus potestades de policía de la edificación, a los efectos de asegurar, por ejemplo, la regularidad y seguridad edilicia; es una competencia que ya surgía expresamente de la Ley Orgánica Municipal. ¿Qué carácter cabe asignarle ahora a esta imperatividad que se desprende del nuevo texto legal? Evidentemente que cada Gobierno Departamental ejercerá este cometido de acuerdo con su infraestructura y recursos, en los plazos y por el procedimiento que se dé para ello, por lo que en este punto no parece haber cambios.

Pero el problema aumenta al leer el tercer inciso, que parecería dirigido a evitar la constitución de asentamientos; pero en lugar de ello, el texto engloba genéricamente "...la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin *o sin previa autorización*, de fraccionamiento, loteo y *construcciones*" (la cursiva nos pertenece).

Y ello en cuanto se vincula con el cuarto inciso, la obligación impuesta a las Comunas en el sentido de que “la Intendencia Municipal deberá concurrir ante la sede judicial de turno solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes”. Aquí entonces la ley está estableciendo que las Intendencias tienen que dirigirse al Poder Judicial para detener la ejecución de las obras, así como para solicitar su demolición.

Se impone una interpretación que dote de razonabilidad a este precepto, ante la redacción panóptica que le ha dado el legislador. El problema de aplicación que se genera para los Gobiernos Departamentales –en esta ley de aplicación inmediata, reitero– tiene que ver tanto con los cuerpos inspectivos debidamente conformados con que tiene que contar cada Intendencia del país, así como con la restante infraestructura de que deberían estar dotadas las Comunas para ello. Una interpretación literal conduciría a consecuencias absurdas, además que judicializaría lo que es en primera instancia una actividad eminentemente administrativa.

Al día de hoy los Gobiernos Departamentales intiman administrativamente la detención de las obras en infracción, imponen sanciones y eventualmente las clausuran con el concurso de la fuerza pública, al amparo del artículo 306 de la Constitución; ahora, ¿corresponde se deje de intimar administrativamente la detención de las obras o proceder a su clausura cuando carezcan de permiso? Parecería que tal conclusión carece de sentido y que el alcance de la disposición tiene que ser otro; la presumible *ratio* de la disposición orientaría exclusivamente su aplicación al establecimiento de asentamientos irregulares.

A pesar de la alambicada redacción del artículo 69, parece inferirse que no alcanza a las operaciones ilícitas en el dominio público, respecto del cual las Intendencias ya intervienen directamente sin necesidad de ningún tipo de autorización judicial, cuando existen obras u ocupaciones en espacios públicos.

Derechos y deberes territoriales

En cuanto a los derechos y deberes territoriales, artículos 6 y 7º, se trata de disposiciones razonables, aunque el artículo 6 en su literal b) nos dice que toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. Parece una manifestación discursiva excesiva si la consagración efectiva se reduce a la posibilidad de asistir a la etapa de manifiesto, sin perjuicio de lo que pueda establecer luego la reglamentación.

El literal d) nos dice que toda persona tendrá derecho al acceso a la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas. Esto hay que compatibilizarlo con la Ley Nº 18.381 de acceso a la información pública, así como con la Ley Nº 18.331, de protección de datos.

Pero el literal c es aún más problemático, porque nos dice que toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente, la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas. Creo que también la reglamentación va a tener que ahondar sobre esto, pues no creo que pueda constituir un derecho subjetivo a la legalidad. Ya nuestros tribunales, sobre todo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tienen jurisprudencia constante sobre que no existe un derecho subjetivo a la legalidad. Entonces tendremos que ver esto cómo se interpreta y cómo se aplica.

La solución de controversias

Finalmente, volvemos sobre la coordinación, a la que ya nos referimos en la exposición anterior. Parece muy importante que se haya consagrado el principio de coordinación entre las instancias públicas que tienen que ver con la ordenación del territorio; ahora bien, creo que se generan algunos problemas operativos, por ejemplo, la constitución del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial por el Art. 75. Se crea este comité para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, y está integrado por numerosos Ministerios, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes.

Creo que es desafortunado y constituye un desconocimiento de la vida institucional del país que se dé únicamente participación al Presidente del Congreso de Intendentes en este comité, cuando en realidad debería haberse dado directa participación a los Gobiernos Departamentales afectados por la estrategia nacional con incidencia en su término territorial.

Este Comité Nacional, de acuerdo con el literal b) del artículo 76, se deberá pronunciar sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las directrices nacionales y va a dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales. Ya se vio que la representatividad de los Gobiernos Departamentales en tal instancia es mínima, sin perjuicio del alcance que pueda asignarse a sus pronunciamientos y dictámenes y su compatibilidad con la difusa previsión del artículo 80 a la cual también nos referimos en la exposición anterior. Nuevamente nos encontramos con una disposición de corte centralizador, en desmedro de la autonomía departamental.

En suma, dejo planteadas algunas perplejidades, esperando que tengamos en el futuro más instancias para ver cómo se va dando solución a los problemas –de ellos, en atención al tiempo disponible, mencionamos solo una parte- que plantea la ley de ordenamiento territorial a los Gobiernos Departamentales. Gracias.

