

# VALOR JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Susana Bello\**

## **Introducción**

Las presentes reflexiones, se suman al homenaje que el Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho tributa al Maestro Sayagués Laso y se elaboraron a partir de la normativa existente en materia ordenamiento territorial.

A tales efectos, se analizan los artículos relativos a la nueva normativa consagrada en la Ley No. 18.308, aprobada con fecha 18 de junio de 2008, que regula el ordenamiento territorial con carácter general.

También se comentan algunos aspectos reglamentarios, efectuados a través de los decretos No. 221/009 de 11 de mayo de 2009, 523/009 de 16 de noviembre de 2009 y 400/009 de 26 de agosto de 2009, sobre todo en cuanto a procedimientos de elaboración de la nueva normativa.

Como metodología, se analiza brevemente el contenido de estas normas, los procedimientos de elaboración, los órganos creados y finalmente comentarios personales acerca de la compatibilidad de algunas de las normas consagradas en esta ley con la Carta Fundamental.

El ordenamiento territorial, que está definido en la ley No. 18.308 como un cometido esencial del Estado, se instrumenta fundamentalmente a través de normas jurídicas. En tal sentido se debe formular una precisión previa: la ley refiere en forma continua y recurrente a la expresión “instrumentos del ordenamiento territorial”. Dichos instrumentos no son ni más ni menos que normas jurídicas, con distinto valor y fuerza, según sea la autoridad que las dicte.

En tal sentido, la ley en comentario señala dos niveles competenciales de intervención: de autoridades nacionales y de las departamentales. Como resultado de ello, los instrumentos o normas jurídicas que emanan de los esos órganos o personas jurídicas en su caso, son distintos en cuanto a valor y fuerza, como se analizará infra.

## **La nueva normativa**

En el artículo 8° se enumeran ocho tipo de instrumentos, o sea ocho tipos de normas jurídicas, a través de las cuales se concreta la política sobre ordenamiento territorial: las directrices y

los programas nacionales, las estrategias regionales, las directrices y las ordenanzas departamentales los planes interdepartamentales y los locales, así como los instrumentos especiales que son complementarios de los anteriores.

## 2.1. Las directrices nacionales

De acuerdo con una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia Española, una directriz es “el conjunto de instrucciones o normas generales para la ejecución de algo”.<sup>1</sup>

Aplicadas al cometido de ordenamiento territorial, serían herramientas para la ordenación del territorio, a efectos de planificar determinadas áreas que se consideran en forma conjunta, con la finalidad de dar una solución coordinada a sus problemas territoriales.

En el art. 10 de la ley en comentario, se establece que es el Poder Ejecutivo quien elabora las directrices nacionales y las remite al Parlamento para la aprobación. En consecuencia, las mismas tienen valor y fuerza de ley formal.

En el proceso de elaboración, pueden participar entidades públicas que tengan competencia relevante en la materia así como los gobiernos departamentales.

Como se observa de la lectura del inciso primero del artículo 11, no nos encontramos ante un caso de competencia privativa del Poder Ejecutivo en materia de ordenamiento territorial, porque en el mismo inciso, se dispone que esta potestad de iniciativa se ejerce por el Ejecutivo sin perjuicio de la iniciativa parlamentaria, por lo que en principio se cumpliría con lo establecido en el artículo 133 inciso 1º de la Constitución Nacional. Esta fue una importante modificación realizada al proyecto que estaba a estudio del Parlamento.

Ahora bien, en nuestro Derecho, cuando se hace referencia al dictado de una ley en sentido orgánico-formal, la misma tiene las etapas de elaboración señaladas en la Constitución y en este caso su contenido será todo lo referido a definiciones generales en materia de ordenación del territorio.

En el decreto No. 400/009, de 26 de agosto de 2009, uno de los reglamentarios de esta ley 18.308, se crea la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, que tiene como cometidos fundamentales colaborar con el Poder ejecutivo en la definición de las políticas nacionales de ordenamiento territorial. También apoya al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, “...en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial de los diferentes ámbitos”...

En los artículos 13 a 15 de este decreto, se regula lo atinente a coordinación, seguimiento, procedimientos y plazos para la elaboración de estas directrices.

En primer lugar, el decreto comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente crear una Comisión de Coordinación y Seguimiento para la elaboración de cada una de las normas del ámbito nacional (art. 13).

En segundo lugar, se dispone que la Comisión especial creada para la elaboración de cada

---

<sup>1</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es) vigésima segunda edición.

norma, coopere en la coordinación con los distintos actores involucrados. Se supone que a eso se refiere el decreto con la expresión “transversalización”, que no tiene significado jurídico alguno. La comisión también “fija los plazos para la ejecución del proceso de elaboración del instrumento de que se trate”.

Por lo expuesto, se presume que en materia de directriz nacional, acto jurídico con naturaleza de ley formal, lo que fija esa Comisión de Coordinación y Seguimiento, son los plazos para presentar la iniciativa de acuerdo a lo previsto en el propio decreto.

Se observa en el artículo 15 del decreto No. 400/009, que se establece una puesta de manifiesto de treinta días corridos del documento de avance respectivo de la norma que se está proyectando.

De lo que se concluye que, si bien la directriz nacional tendrá el valor y fuerza de ley formal, la etapa de formulación de la iniciativa es atípica o especial, dado que participa una Comisión Coordinadora de Seguimiento y se prevé una puesta de manifiesto a efectos de recibir observaciones.

Se supone que, con todo ello, se elabora el documento final- en definitiva la iniciativa legal- que será remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento para que ingrese a la segunda etapa de elaboración de la ley, esto es, a su tratamiento por una de las Cámaras (art. 134 Constitución).

## **2.2. Los programas nacionales**

De acuerdo con la definición del artículo 11 de la ley No. 18.308, son instrumentos cuyo objetivo fundamental es establecer las bases estratégicas y las acciones para coordinar y cooperar en dos ámbitos: entre instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos que sean de interés territorial nacional.

La iniciativa para el dictado de estas normas corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a través de su unidad ejecutora específica (la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) y es elevada al Poder Ejecutivo para su aprobación.

En consecuencia, se desprende de lo dicho, que los programas nacionales se aprueban mediante decretos (art. 11 ley), pudiendo intervenir con fines de asesoramiento, dos órganos creados en la ley como son el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (arts. 73 y 75 de la ley No. 18.308 respectivamente).

En cuanto a su elaboración, de acuerdo al artículo 11 de la ley, corresponde al Poder Ejecutivo su aprobación mediante decreto propuesto por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Señala la ley que puede elaborarse en forma conjunta con otros organismos públicos.

En realidad, la expresión utilizada por el legislador de “elaboración conjunta”, no es feliz desde el punto de vista jurídico, porque la elaboración de un decreto corresponde en forma privativa y exclusiva al Poder Ejecutivo (art. 120 de decreto No. 500/991). De lo que viene de afirmarse, se podría suponer que lo que se elabora en forma conjunta con otros organismos públicos, es un acto de propuesta que luego será elevado al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio

respectivo.

### 2.3. Las estrategias regionales

Definidos como instrumentos estructurales del territorio nacional, que pueden abarcar áreas de dos o más departamentos, si cuentan con situaciones y oportunidades similares.

La ley dispone que estas estrategias regionales se elaboran mediante concertación formal entre el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales involucrados (art. 13). En consecuencia, para la aprobación de estas normas se requiere la voluntad del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Departamentales interesados.

A nivel departamental, la ley en el artículo 14, realiza una descripción de las atribuciones de éstos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable en cuanto a: 1. Categorización del suelo del departamento; 2. Establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio del departamento, por medio de la elaboración, aprobación e implementación de la normativa que establece esta ley.

Examinando el artículo 12 de la ley No. 18.308, se observa que se requieren dos tipos de actos jurídicos para aprobar las estrategias regionales: un decreto del Poder Ejecutivo y a su vez normas jurídicas provenientes de cada uno de los Gobiernos Departamentales de que se trate.

Acá comienza a percibirse algún tipo de desajuste de la normativa prevista con el texto constitucional, por lo que se señala seguidamente:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de esta ley, las normas de ordenamiento territorial a nivel departamental, son elaboradas por el Ejecutivo departamental y sometidas a la aprobación de la Junta Departamental respectiva, sin perjuicio de la iniciativa que pueda tener ésta en la materia. Ello está en un todo de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 273 numeral 1° de la Carta.

Por otra parte, también con carácter general, en el artículo 26 de la ley de Ordenamiento Territorial, se establece que las normas que se dicten a nivel departamental, tendrán la naturaleza jurídica de decretos departamentales a todos sus efectos y que además, todos ellos deben ser publicados en el Diario Oficial.

En consecuencia, nos encontramos ante los llamados decretos con fuerza de ley en su jurisdicción, (art. 281 Constitución) los cuales pueden ser impugnados con la acción de inconstitucionalidad de la ley y en este caso particular, también puede corresponder el recurso de apelación ante la Cámara de Representantes (art. 303 C).

Por lo tanto, el desajuste con la Constitución se daría cuando la ley señala como necesario en su artículo 12, que esta normativa requiere de “coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación”.

Al emplear la palabra supradepartamental, parecería que fuera un caso de coordinación con

supraordenación, lo que atentaría directamente contra la autonomía departamental.

Refuerza esta idea que en el artículo 13 se dispone que estas estrategias regionales se elaboren mediante “un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales involucrados”.

Corresponde entonces preguntarse cuál es el procedimiento de concertación formal a que refiere el artículo reseñado. Desde el punto de vista jurídico formal, no puede ser otro que un acuerdo o convenio a los que alude el artículo 230 inciso 5, letra B) de la Constitución, cuando refiere a que es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la que planifica las políticas de descentralización que serán ejecutadas por los Gobiernos Departamentales de acuerdo a los cometidos que les asignen la Constitución o las leyes.

En consecuencia, el decreto a dictarse por parte del Poder Ejecutivo no tendría otro efecto jurídico que el de homologar dicho convenio celebrado entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales involucrados, convenio que en su planificación intervendrá la Comisión Sectorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrada por delegados del Congreso de Intendentes y el Ministerio competente en la materia.

No queda claro entonces, la necesidad de establecer la expresión “supradepartamental” referida en la ley.

## **Directrices Departamentales**

Conforman el ordenamiento estructural del territorio, estableciendo definiciones sobre el uso del suelo del departamento ordenando el suelo y previendo los procesos de transformación del mismo. También son de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales.

## **Los planes locales**

Como su nombre lo indica, están referidos a determinadas localidades dentro de un departamento.

La iniciativa la tiene el respectivo Gobierno Departamental, pero se prevé que las autoridades locales pueden participar en esta etapa, pudiendo definir el contenido del plan local, excepto que ese plan esté incluido dentro de ordenamiento territorial que tenga por ámbito de aplicación al departamento.

## **Los planes interdepartamentales**

También se consagran planes interdepartamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en determinadas microrregiones compartidas que- a diferencia de las estrategias regionales, que contaba con la intervención del Poder Ejecutivo- en este caso son convenios que los Gobiernos Departamentales involucrados celebran entre sí, sin necesidad de “coordinación supradepartamental”.

## **Instrumentos especiales:**

La ley determina que la existencia de otros instrumentos llamados especiales y son: 1. los planes parciales; 2. los planes sectoriales; 3. programas de actuación Integrada; 4. Inventarios; 5. Catálogos y 6. Otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Todos son complementarios o supletorios de los señalados precedentemente.

La reglamentación efectuada por el artículo 1o. del decreto No. 523/009, de 16 de noviembre de 2009, establece que es obligatoria la realización de audiencia pública cuando se están elaborando tanto los planes locales como los instrumentos especiales.

## **Ordenanzas Departamentales**

La ley No. 18.308 las define como las normas mediante las cuales se determina con carácter general la gestión, planificación y actuación territorial dentro de cada circunscripción territorial. Agrega que su dictado es de la competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales (art. 15).

## **Particularidades de la aprobación:**

En cuanto al procedimiento de elaboración de las normas a nivel departamental, si nos guiamos por lo expresado en los artículos 23 y 26 de la ley No 18.308, no puede ser otro que el proceso previsto en el artículo 281 de la Constitución, al tener la naturaleza jurídica de decretos con fuerza de ley en su jurisdicción.

Estas normas cuyo contenido puede tener un ámbito territorial regional, departamental o interdepartamental, que tienen valor y fuerza de decreto legislativo departamental, tienen agregado un requisito más en su elaboración, como es la celebración de audiencia pública y aquí se señala otra desinteligencia con el texto constitucional.

Dispone la ley en el artículo 24, que se debe redactar un “avance” del proyecto y se pondrá de manifiesto “por el órgano competente” por un lapso de treinta días, durante el cual se pueden formular consultas y observaciones.

Desde ese momento además, se faculta al gobierno departamental involucrado, a disponer como medidas cautelares, la suspensión de autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demoliciones en curso, hasta que se apruebe el instrumento definitivo.

Ahora bien, el artículo 25 de la ley, establece que esta normativa debe ser aprobada por el “órgano competente”, antes de abrir el período de audiencia pública, la cual será obligatoria para los Planes Locales y los Instrumentos Especiales, siendo facultativa para el resto. Esto es lo que dispone el decreto No. 523/009, en su art. 1º. que reglamenta el régimen de audiencia pública.

Además, antes de la aprobación definitiva, se debe expedir por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el Informe Ambiental Estratégico, el que es reglamentado por el decreto No. 221/009, en cuyo artículo 7 establece un plazo de treinta días hábiles para su expedición, vencidos los cuales, se tendrá al silencio del Ministerio, como expedito.

ción ficta del citado informe.

En consecuencia, se observa que la ley determina que la norma a aprobar sea sometida dos veces a consideración de la Junta Departamental, dando por descontado que a ella se refiere cuando habla de la aprobación por el órgano competente.

En primera instancia, la propuesta de la norma a crearse se remite “al órgano competente” o sea a la Junta Departamental, para una “aprobación previa” y luego de realizada la audiencia pública y contando con la autorización del Ministerio de Vivienda mediante el Informe Ambiental Estratégico, vuelve a la Junta Departamental para la aprobación definitiva.

Por todo ello cabe formularse las siguientes preguntas:

¿Para qué se requiere la “aprobación previa” de la Junta Departamental si luego puede ser dejada sin efecto?;

¿Qué ocurre si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente informa negativamente el proyecto, que ya tiene la primera “aprobación”?;

En una palabra: ¿qué valor jurídico tiene esa supuesta “aprobación previa”? Y decimos supuesta, ya que el acto de aprobación por su contenido, no es previo, sino posterior a la realización del acto que se pretende aprobar.

Por otra parte, no queda la mejor duda de que con este procedimiento especial, se modifica la forma de aprobación de los decretos legislativos departamentales, al tener que ser considerado dos veces por la Junta Departamental.

Sin embargo lo más grave está en el artículo 26 de la ley 18.308, que establece la naturaleza jurídica que tendrán estos actos, se declara expresamente que la omisión de las instancias obligatorias de participación social “acarrea la nulidad del instrumento de que se trate”.

O sea que el decreto aprobado por la Junta Departamental y promulgado por el Intendente, puede llegar a ser NULO si luego de aprobado por la Junta en primera instancia, no se dispuso la realización de la audiencia pública en los casos en que ésta era preceptiva, como por ejemplo en los planes locales e instrumentos especiales. Otra desinteligencia gruesa con el texto constitucional.

Es una contradicción con la Constitución de suma importancia, dado que ésta no prevé ni la nulidad de la ley ni la nulidad del decreto con fuerza de ley en su jurisdicción. Solo se prevé la desaplicación al caso concreto, mediante la interposición de la acción de inconstitucionalidad (arts. 254 y 260 de la Carta respectivamente).

También llama la atención algunos de los efectos que tiene la entrada en vigencia de las normas jurídicas sobre ordenamiento territorial, de acuerdo a lo que reza en el artículo 27 de la ley.

Al respecto analizaremos brevemente dos de ellos:

“que automáticamente se declara fuera de ordenamiento total o parcial incompatible con el instrumento respectivo, los terrenos, instalaciones y edificaciones, realizadas con anterioridad al

instrumento y que resulten disconformes con el nuevo ordenamiento”.

Ello significa darle efecto retroactivo a la norma aprobada, lo que puede afectar derechos constituidos al amparo de legislación anterior, como por ejemplo el ensanche de una avenida.

Estos efectos, se producen si las normas efectivamente se aprueban, según reza el artículo 3º del decreto No. 523/009 de 16/11/009. Explicación totalmente innecesaria, porque si las normas no están aprobadas, no entran en vigencia.

En segundo lugar, también produce la declaración de utilidad pública sobre los terrenos, instalaciones y construcciones, cuando el instrumento prevea obras públicas o delimiten ámbitos de actuación a ejecutar mediante expropiación. Es otra contradicción con el texto constitucional, porque el artículo 32 de ésta dispone en forma clara que la declaración de utilidad o necesidad pública, debe provenir de una ley, como ya se señaló en sentido orgánico formal.

S no existen instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial vigentes, cuando se va a realizar un emprendimiento, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente expedirá un dictamen técnico de Viabilidad Territorial, trámite nuevo que está reglamentado por el decreto No. 221/009 de 11 de mayo de 2009.

Los dos primeros instrumentos mencionados, de acuerdo a previsión del inciso 2º del artículo 19 de la ley, tienen efectos vinculantes sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble. En efecto, se dispone en dicho inciso, que estas normas deben ser aprobadas por los respectivos Gobiernos Departamentales y “tendrán efectos vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble”.

Aquí es conveniente, hacer una digresión a efectos de dar mayor claridad los límites sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad.

En cuanto a lo atinente a afectación de derechos, en nuestra Constitución<sup>2</sup> existen derechos perfectos allí consagrados (8 igualdad, 17 habeas corpus, 24 responsabilidad del Estado, 26 pena de muerte, 30 derecho de petición, 52 prisión por deudas, 256 acción de inconstitucionalidad, 309 acción de nulidad, 317 recursos administrativos y 331 A) iniciativa popular). Estos derechos son perfectos, porque no admiten limitación por ninguna norma infraconstitucional.

Por el contrario, el derecho de propiedad por ejemplo, es un derecho pasible de ser limitado por ley, según la Constitución art. 32, por lo que en consecuencia no es un derecho subjetivo absoluto.

Pero, ¿este derecho puede ser limitado por un decreto departamental, es decir, por un decreto emanado de la Junta Departamental y promulgado por el Intendente tal como reza el artículo 281 de la Carta?

También se recuerda que se ha aceptado pacíficamente, limitaciones al derecho de propiedad por parte de los Gobiernos Departamentales en ejercicio de cometidos esenciales puestos a su cargo por ley. Ejemplo de ello es la policía de la edificación.

---

<sup>2</sup> Ochs, Daniel, “Algunos aspectos de instituto de declaración de inconstitucionalidad”, Revista Derecho Público No. 10, año 1997, FCU, Montevideo, p.159 ss.

Por lo tanto, se puede inferir que los planes parciales y los sectoriales, podrían restringir algunos aspectos el derecho de propiedad.

En este aspecto, compartimos íntegramente las conclusiones del Dr. Cajarville Peluffo en cuanto a que “La ley sólo podrá conferir a los Gobiernos Departamentales una potestad de normación derivada ...en materia de privación, limitación o regulación de derechos constitucionalmente reconocidos.”... Además “Debe existir una relación razonable entre la materia departamental a regular, los fines que deben perseguirse con esa regulación y los derechos y aspectos o contenidos de los mismos que resulten afectados”...<sup>3</sup>

Por lo que viene de expresarse, la afectación de esos derechos, debe estar comprendida dentro de la llamada materia departamental o municipal en su caso y no en otros aspectos.

### **Nuevos órganos**

Se dispone en el artículo 54 de la ley No. 18.308, que el control y dirección de todo el proceso de actuación territorial será público. Se interpreta que la expresión “público” se refiere a que tendrá la debida publicidad y no a que será desarrollado por entidades públicas, porque ello está debidamente especificado.

También varias disposiciones refieren a la coordinación que debe existir en esta actividad a nivel departamental, regional y nacional (artículo 74), incluyendo la posibilidad de la iniciativa privada, a través de propuestas personales ante los órganos respectivos (art. 72/2).

Igualmente se prevé que la ejecución pueda ser por iniciativa privada o por cooperación público-privada mediante la constitución de Sociedades de Economía Mixta (art. 59).

En cuanto a la organización, se crea en el ámbito del Poder Ejecutivo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:

Una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (art. 73) que fue reglamentada por el decreto 400/009 de 26/8/009 (arts. 2, 3, 4, 6 y 7).

De acuerdo a lo dispuesto en la ley, la misma es presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, se integra por instituciones públicas y privadas y tiene fines de asesoramiento.

Un Comité Nacional de Ordenamiento Territorial integrado por siete Ministros o sus representantes, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendente, como único representante de la descentralización territorial. (arts. 75-76)

En consecuencia, si bien en los principios generales establecidos al comienzo de la ley, se promocionaba la descentralización de la actividad de ordenamiento territorial, sin embargo en el órgano creado para la debida coordinación de estrategias de descentralización la misma no se ve reflejada, porque sólo el Presidente del Congreso de Intendentes está representando a la descentralización territorial, frente a ocho representantes del Poder Ejecutivo.

---

<sup>3</sup> Cajarville Peluffo, Juan P. “Sobre Derecho Administrativo, Montevideo, 2008, FCU, 2ª edición ampliada, T I, pag.413.

Otro tema de gran importancia y que también hace a la constitucionalidad de esta ley en comentario, es que el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, está facultado para “efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución” de obras públicas promovidas por el Gobierno Nacional (art. 76 literal c).

Y agrega que, para el caso de que las obras resulten incompatibles con cualquier norma de ordenamiento territorial, excepto las directrices nacionales, deberá revisarse la misma. Esto significa que la mentada declaración puede modificar el contenido de cualquier decreto con fuerza de ley en su jurisdicción, aspecto que tampoco se contempla a nivel constitucional.

Incluso en el artículo 77 de la ley, se establece que las obras serán autorizadas por el Gobierno Departamental respectivo, y en caso que éste niegue la autorización por ser incompatible con una norma de ordenamiento territorial, puede el Comité ordenar que se realice la misma con la “declaración de interés nacional y urgente ejecución”.

En consecuencia, puede llegarse al punto de que la voluntad del Gobierno Departamental en cumplimiento de una norma que el mismo dictó, no surta efectos jurídicos ante la declaración del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

La duda que plantea este artículo es si no se está realizando una muy gruesa afectación a la autonomía departamental (art. 283 de la Carta).

Finalmente se menciona el condicionamiento de la cooperación técnica y económica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente hacia los Gobiernos Departamentales, a que éstos inscriban los instrumentos de Ordenamiento Territorial de acuerdo a lo postulado en el artículo 78 inciso 4° de la ley.

## **Conclusiones:**

Brevemente de lo que viene de exponerse, la ley comentada es un marco general, dentro del cual deberá organizarse y ejecutarse la política sobre manejo del territorio mediante el dictado de la normativa allí prevista.

Varias son las incongruencias –y muy gruesas algunas- planteadas a lo largo del análisis del articulado de la ley y la Constitución Nacional. Y eso que nos limitamos solamente al estudio de la nueva normativa que se puede crear al amparo de ella.

---

## **Bibliografía**

Ochs, Daniel, “Algunos aspectos de instituto de declaración de inconstitucionalidad”, Revista Derecho Público No. 10, año 1997, FCU, Montevideo, p.159 ss.

Cajarville Peluffo, Juan P. “Sobre Derecho Administrativo”, Montevideo, 2008, FCU, 2ª edición ampliada, T I, pag.413.