



Montevideo, 15 de mayo de 2020

**CAMARA DE SENADORES**

**Al señor Presidente de la**

**COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY DE URGENTE**

**CONSIDERACIÓN**

**Dr. Gustavo Penadés**

**Presente.**

De nuestra mayor consideración:

(I)

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), fundada el 22 de mayo de 1914, nuclea gremialmente a los arquitectos que desarrollan su actividad en el país. Posee personería jurídica y se encuentra organizada como sociedad civil.

Es socia fundadora de la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos (FPAA), ejerciendo su secretaría permanente con sede en Uruguay, y es miembro de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) con Sede en París, Francia. En el plano local, integra la Agrupación Universitaria del Uruguay (AUDU).

Según sus Estatutos, entre sus fines se encuentran los de propiciar el mejoramiento y desarrollo de la arquitectura en el Uruguay, y el de manifestarse en cuestiones sociales de relevancia (Artículo 2o. literales 4 y 7).

Los arquitectos cumplen roles decisivos en la praxis transformadora del espacio. Su perfil disciplinar y su actuación profesional encuadran tanto en el ámbito público como el privado, abarcando aspectos de planificación, programación, proyecto y dirección, entre otras tareas. Su actividad cotidiana se encuentra estrechamente ligada a las buenas prácticas de protección del ambiente, urbanismo y ordenamiento territorial, hábitat y vivienda, tanto en aspectos programáticos, como institucionales y de gestión.

En función de ello y por entender que las cuestiones planteadas son de interés general y se relacionan con el rol del arquitecto en sociedad, la SAU, agradeciendo y aceptando la invitación cursada por vuestra Comisión, ha considerado conveniente hacer saber su opinión y elaborar este informe, con apreciaciones sobre aspectos del Proyecto de Ley de Urgente Consideración en estudio, integrando aportes de sus comisiones especializadas y de colegas con formación en dichos temas.



(II)

A continuación, los comentarios se organizan indicando la ubicación de las disposiciones del Proyecto a las que se refieren.

**En relación con la Sección II “Eficiencia del Estado”, Capítulo I sobre la “Creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” Artículos 285 a 297.**

1. Sobre la jerarquización institucional de la política ambiental para el desarrollo sostenible.

La SAU comparte la pertinencia de jerarquizar en el nivel institucional la gestión ambiental para mejorar la actividad del Estado, en procura del objetivo nacional del desarrollo sostenible.

No obstante, considera que resultaría conveniente contar con que los nuevos espacios institucionales que eventualmente fueran definidos a tal efecto se encuentren creados en oportunidad de presentarse y luego aprobarse la ley del Presupuesto Quinquenal, con cuya vigencia quedarían confirmados y operativos.

2. Sobre la conveniencia de optar un proyecto de ley autónomo para considerar las innovaciones que correspondan.

Es de beneficio general que innovaciones institucionales de esta importancia se constituyan como una política pública de Estado que canalice y permita potenciar visiones, conocimientos y experiencias, que se han atesorado en los treinta años de institucionalidad creciente en materia ambiental en el país.

Esta oportunidad de síntesis virtuosa, queda impedida por el procedimiento de “urgente consideración” empleado, al limitar el tiempo necesario para la participación abierta, recurso inexcusable de toda iniciativa sobre sostenibilidad ambiental. En ese sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú” (aprobado en Uruguay por Ley No. 19.773 de 17/07/2019), propone a los Estados partes, prácticas de gobernanza acordes con el desarrollo sostenible, incluyendo la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un



significativo impacto sobre el medio ambiente (Artículo 7 numeral 3 del Acuerdo). Ciertamente no constituirá un antecedente auspicioso tramitar y resolver una transformación institucional de esta naturaleza, sin un proceso previo de información y participación pública.

La disociación institucional propuesta, implica una revisión sustantiva, sin debate específico, del esquema orgánico del desarrollo sostenible, en donde pierde jerarquía el Ordenamiento Territorial, que en el orden jurídico uruguayo se encuentra definido como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (Artículo 3 Ley 18.308). Ello está indicando que las buenas prácticas encaminadas al desarrollo sostenible, deberían ir en el sentido de fortalecer la institucionalidad a cargo de cometidos de ordenamiento territorial.

### 3. Comentarios generales sobre el texto remitido.

En el presente escenario, se entiende necesario establecer como contribución al debate parlamentario algunas puntualizaciones.

#### 3.1. No se establecen nuevas competencias al Ministerio que se crea.

Si bien constituye una alternativa posible que se eleve a la categoría ministerial la responsabilidad del desarrollo sostenible, no se incorpora en el nuevo Ministerio, ninguna competencia sobre dicha temática, restringiéndose a reproducir las mismas que hace treinta años se atribuyeron al actual MVOTMA.

Se acrecientan los espacios de conflictividad competencial.

Partiendo de que la sostenibilidad del desarrollo trasciende la sustentabilidad ambiental y se basa en la conjunción del desenvolvimiento económico con la validación social y en el marco de una institucionalidad acorde, resulta imprescindible se establezcan debidamente las competencias correspondientes.

#### 3.2. No se le asignan competencias de coordinación y cooperación institucional

Toda gestión para el impulso del desarrollo sostenible resulta imposible de ejecutar exclusivamente a través del Ministerio que se crea, y se requerirá la concurrencia de numerosas dependencias estatales, por lo que debería incluirse la competencia específica para el nuevo ministerio de conducir el proceso y la obligatoria coordinación y cooperación de los otros.

#### 3.3. Se produce una fractura en el abordaje del desarrollo sostenible



Debilidad conceptual de dividir la gestión de una herramienta decisiva para el desarrollo sostenible. Siendo el ordenamiento territorial un instrumento trascendente para la gestión del desarrollo sostenible, resulta sorprendente la partición propuesta, por la que resultarían localizados en ministerios diferentes temas de gestión ambiental respecto a los del ordenamiento territorial, cuyo concurso unísono es imprescindible al objeto.

Desde la propia exposición de motivos del Proyecto de ley de creación del MVOTMA en 1990, se entendió la necesidad de abordar el carácter integral del territorio para el desarrollo sostenible, por medio de un único organismo, cuyo funcionamiento adoptó un esquema de funcionamiento coordinado entre las Direcciones de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a la que luego se incorporaron las de Aguas y de Cambio Climático.

Desde el punto de vista de la gestión cotidiana, son frecuentes los conflictos de las distintas competencias sectoriales, en escenarios de alta complejidad por la diversidad de disciplinas intervinientes. En la actualidad éstos son zanjados por la vía del intercambio en proximidad de los equipos técnicos, protocolos de procedimiento administrativos o ambos, y en última instancia, el ejercicio del principio jerárquico de autoridad ministerial.

No parece que sea una buena solución el establecimiento dos autoridades ministeriales, más sus respectivos equipos y mandos medios radicados en Ministerios distintos, porque además de desarticular conceptualmente la integralidad de la gestión para el desarrollo sostenible, se adicionan dificultades a las instancias de coordinación, agregando ventanillas y burocracia a la gestión de los particulares ante el Estado.

En la hipótesis de una eventual reducción del ejercicio del ordenamiento territorial a la temática de los espacios urbanos y la vivienda que trasunta la propuesta de cambio de denominación del MVOTMA, estaría sugiriendo una tajante separación entre gestión territorial y ambiental, contradictoria con la estrecha actuación conjunta de ambas, necesaria para el cumplimiento del rol central de impulsar el desarrollo sostenible.

#### 3.4 Equivocada escisión del Urbanismo respecto del Ambiente.

El ambiente es un sistema complejo que surge de la conjugación inseparable de los procesos naturales y los antrópicos y es un sujeto distinto de sus componentes.

El territorio por su parte, también es un complejo de relaciones entre actividades y soporte físico, donde se puede determinar, a través de la orientación y contralor de factores de localización ocupación e intensidad de uso su incidencia en el ambiente.



Las cadenas productivas y de servicios y las infraestructuras implican recursos naturales, fuerza de trabajo, equipos, capitales, energía, residuos y movilidad. Todos juntos y cada uno de ellos por separado involucran el uso de áreas rurales y urbanas sin distinción<sup>1</sup>.

Al separar las actividades del estado sobre urbanismo y ambiente en dos ministerios, se disocian y diluyen las capacidades del estado para comprender, orientar y controlar estas dinámicas.

El ordenamiento territorial, ha sido una política pública desde 1990, que se ha consolidado con la Ley No. 18.308 de 2008, que robusteció las competencias departamentales a través de un modelo de planificación territorial sostenible, proveyendo herramientas para consolidar una visión integrada de las distintas escalas del territorio y un marco de coordinación y cooperación de las acciones multinivel en el territorio, con el objetivo de avanzar hacia el desarrollo sostenible, con equidad social y cohesión territorial.

En el desarrollo de la práctica del ordenamiento territorial, hay en la actualidad más de 70 planes aprobados: en lo nacional directrices nacionales, directrices costeras, estrategias regionales en dos regiones, directrices departamentales en 16 de los 19 departamentos. En lo local y urbano planes locales en 19 de las 27 ciudades de más de 20 mil habitantes, siendo en muchos casos los instrumentos derivados como los planes parciales o los programas de actuación integrada.

La correspondencia, la coordinación y la solución de divergencias entre sí de todo este sistema de instrumentos que involucran ámbitos urbanos, suburbanos y rurales naturales y en producción, además del asesoramiento a las intendencias en su redacción, aprobación y puesta en práctica, está asegurada hoy desde el MVOTMA, por la DINOT, que en el texto en consideración desaparece, al igual que la Dirección de cambio Climático.

### 3.5 El texto del proyecto de ley contiene imprecisiones de entidad.

El escaso detalle sobre las delimitaciones competenciales resultantes y los ámbitos de coordinación, existentes o a crear, debilitan aún más la propuesta, generando un nivel de incertidumbre cuya eventual definición quedará depositada en la voluntad presidencial de hacerlo por vía de decretos reglamentarios.

Se deja fuera del espacio parlamentario y la participación ciudadana, cuestiones de Estado, de importancia trascendente, que son parte de la arquitectura legal instalada en los últimos 30 años en el país, y que han significado a juicio de SAU, una mejora institucional en progreso, en materia de políticas públicas para el desarrollo, y el

---

<sup>1</sup> Ver "Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador" ITU FADU UDELAR MVOTMA 2019.



mandato constitucional sobre la sostenibilidad ambiental y la protección de los recursos naturales.

Si el objetivo es destacar el ambiente, la gestión integral de las políticas públicas en el territorio, con abordajes desde las disciplinas involucradas, la participación de los ciudadanos y de las instituciones competentes, no pueden quedar sin mencionar en la ley orientaciones precisas al respecto.

Es llamativo, por ejemplo, que se haya omitido reiterar la competencia atribuida por el artículo 10 de la Ley 16112<sup>2</sup>, de constitución de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), al momento de repetir las que en relación a la temática ambiental, le fueron conferidas al MVOTMA en dicha ley.

Se involuciona, en la gestión del nuevo Ministerio al dejar de ser, -como hasta el presente- imperativo legal asegurar un espacio de participación y asesoramiento, como lo es la COTAMA, para dejar librado a la voluntad del Poder Ejecutivo promover su instalación y diseño, o desestimarlos.

### 3.6.- Pérdida de jerarquía del Ordenamiento Territorial.

No se menciona a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, que tiene establecidos cometidos propios dados por la Ley 18.308, generando un vacío que no se sabe cómo se llenará, con potencialidad de afectar procesos de ordenamiento en marcha.

No se saben aspectos básicos como quien presidirá la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT), competencia que desempeña actualmente el Director Nacional de Ordenamiento Territorial. Tampoco se hace referencia al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial instituido por la misma Ley.

Esa situación genera un vaciamiento en la integralidad del ordenamiento territorial como actividad estatal relevante, afectando no solo la planificación y gestión sostenible de territorio, sino también vulnerando derechos ciudadanos establecidos en el Título II de la Ley No. 18.308.

En ese contexto, no queda claro la radicación de las competencias de Ordenamiento Territorial en uno o en ambos Ministerios, dejándose librada al Poder Ejecutivo la distribución de la misma, cuando actualmente se encuentra claramente establecida por la Ley No. 18.308.

---

<sup>2</sup> Artículo 10 Ley 16.112. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirá una Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, integrada por delegados de los organismos públicos y privados, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación, entre los que estarán comprendidos la Universidad de la República y el Congreso de Intendentes.



4.- Pertinencia de un proyecto de ley autónomo, sin calificación de urgente consideración.

4.1. En los últimos 30 años Uruguay ha generado un avance notorio en sus políticas públicas referidas al manejo sostenible de su territorio y el ambiente.

4.2. En ese camino, es de consenso el interés por jerarquizar aún más las acciones del estado vinculadas al desarrollo sostenible con equidad social y cohesión territorial.

4.3. Entiende que estos temas ameritan ser tramitado mediante un proyecto de ley autónomo, que podría tratarse en las comisiones especializadas respectivas de ambas cámaras parlamentarias, en donde podrán recibirse y ponderarse los aportes de todas las partes interesadas, incluyendo a esta Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

**En relación con la SECCIÓN VI NORMATIVA SOBRE LA EMERGENCIA EN VIVIENDA,  
Capítulo I FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA.**

**Creación de una nueva Dirección Nacional.**

Arts. 434 al 442

1. Se crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana, cuyo centro en materia de competencias serán los asentamientos irregulares y áreas precarizadas, y, en general, las soluciones habitacionales para sectores de menores ingresos.

Esta Dirección desarrollará los programas: Plan Juntos, Programa de Mejoramiento de Barrios y Plan Nacional de Relocalizaciones.

2. Se integra a la nueva Dirección la Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social (CIVIS). Finalmente, define que las llamadas “herencias yacentes” (art. 430.2 del Código General del Proceso) no solamente beneficiarán a la ANEP y los inmuebles “pasarán a integrar el patrimonio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se destinarán a la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana”.

3. Con respecto a esta creación, se valora positivamente la voluntad de priorización y coordinación de los tres programas mencionados. No obstante, no se considera positivo asociar la CIVIS exclusivamente a las situaciones de mayor precariedad y menores ingresos.

4. Adicionalmente, se considera que la coexistencia de dos Direcciones Nacionales de igual nivel (Vivienda e Integración Social y Urbana) puede introducir una confusión en relación al diseño y la ejecución de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat que actualmente se implementa por el sistema Público de Vivienda, con la rectoría del MVOTMA a través de la DINAUI, con competencias superpuestas y fragmentando la demanda.

**En relación con el Capítulo II Régimen de Arrendamiento sin garantía**

Artículos 443 al 480



1. Por medio de estos artículos se pretende instituir un nuevo sistema de contratación de alquileres de bienes inmuebles sin garantía, paralelo al sistema vigente (Ley 14.219 y modificativas). En apariencia la intención de implantar este sistema, que se justifica como una respuesta a la demanda, apunta a facilitar el acceso al arrendamiento de inmuebles destinados a casa habitación para aquellas personas que no disponen o les es imposible o dificultoso contar con una garantía.

2. En los hechos se genera una modalidad de contratación, por mutua voluntad de las partes, que establece condiciones en apariencia más flexibles para los contratantes. No obstante, se advierte que por una parte, precariza los derechos de los arrendatarios en cuanto a plazos de desalojo y lanzamiento y otras condiciones, y por otra parte, no ofrece al arrendador la posibilidad de resarcimiento ante alquileres o gastos impagos, ni ante desperfectos u otros daños.

3. De ese modo, se hace decaer la legislación vigente, que a pesar de todas las carencias que presenta, tiene una protección relativa del arrendatario a través de contratos efectivos y plazos más extensos para el desalojo, asegurando cierta permanencia que en el caso se está perdiendo.

4. En realidad puede considerarse un camino de desregulación del sistema de alquileres que lejos de beneficiar a los más desfavorecidos los expondrá a situaciones de desamparo inesperadas, en el sentido que, flexibilizar un ámbito donde el orden público ha tenido presencia para equilibrar una situación, en general redundará en perjuicio de los más vulnerables.

5. El mercado de alquileres sufre múltiples problemas que ameritan una propuesta estructural profunda y meditada imposible de abordar en esta propuesta de ley de urgente consideración. Se entiende que, al contrario de eliminar garantías, el camino más apropiado sería el de facilitar el acceso a sistemas de aseguramiento de alquiler mediante una buena oferta de respaldos adecuados a la demanda, como se ha hecho en el pasado a través de diversos agentes del Estado, no obstante deberían incrementarse los recursos y ampliarse los beneficiarios.

### **En relación con el Capítulo III Ampliación del ámbito de actuación de MEVIR**

#### **Artículo 481**

1. Este artículo modifica el texto actual del Artículo 393 de la Ley 18.362, ampliando de manera explícita el marco de actuación de MEVIR “al Departamento de Montevideo y a los centros poblados del interior del país”.

2. Se debe tener en cuenta que en la actualidad Mevir opera en el medio rural disperso y en las pequeñas localidades urbanas; lo que incluye el área rural del Departamento de



Montevideo. En apariencia este artículo habilita la acción de la institución en ámbitos en los que no podría actuar hoy. Sin embargo, esto no es exacto. Hay antecedentes recientes varios de acciones de Mevir en centros urbanos que se realizaron por encomienda del MVOTMA, ante demandas concretas, en coordinación con el mismo.

3. En relación al cambio propuesto, se lo estima innecesario y preocupa que apunte a un debilitamiento de la especialización en cuanto a la intervención para la mejora del hábitat en el medio rural y pequeñas localidades vinculadas al mismo, de una institución cuyo accionar es altamente apreciado. Dada la alta demanda que puede tener un Departamento como el de Montevideo y otras áreas urbanas, se corre el riesgo de descuidar el foco en el trabajo en el ámbito rural y de pequeñas localidades donde sólo la presencia de una institución con Mevir puede dar respuesta a las necesidades habitacionales.

#### **En relación con la SECCION VII MODIFICACIONES AL CODIGO CIVIL**

Artículos 482 a 490

Se considera que la modificación a un cuerpo normativo como es el Código Civil, que pretende operar como sistema, con coherencia entre sus distintas partes, debe hacerse muy cuidadosamente. En general se entiende que los cambios en los plazos de la prescripción adquisitiva y extintiva previstos en el Código Civil, deberían ser procesados en el marco de una propuesta que no tuviera el plazo acotado de tratamiento del presente proyecto, de manera que se pueda contar con la opinión de un amplio espectro de ámbitos académicos especializados en la temática, así como con los representantes de la sociedad civil implicados.

En otro orden, genera preocupación la disposición propuesta en el Artículo 486, en el sentido de modificar el Artículo 1194 del Código Civil, incluyendo a los bienes de propiedad privada de los Municipios y disminuyendo el plazo de prescripción de las pretensiones del Fisco de 30 a 20 años, en particular por el impacto que ello pudiera tener en la disposición para carteras de tierras estatales o departamentales destinadas a vivienda, espacios públicos u otros usos.

#### **En relación con la SECCIÓN VIII OTRAS DISPOSICIONES Capítulo III De las Áreas Naturales Protegidas**

Artículos 500 y 501

1. Se sustituyen dos artículos de la redacción actual de la Ley Nº 17.234, que creó el SNAP. Con esa redacción propuesta se regresa virtualmente a la versión original de la Ley que determinó que no se creara ninguna área natural protegida hasta que fue modificada.

2. En síntesis, se requiere el consentimiento de los particulares propietarios de predios para que éstos ingresen al sistema, y se presenta como única alternativa frente a una no conformidad, la expropiación de los mismos.

3. No se considera, en este caso la posibilidad de preeminencia de interés general en cuestiones que hacen a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, generando una opción absoluta desde el propietario del predio, por lo que se entiende que la modificación se presenta como inconveniente.

En resumen, de acuerdo con lo que se desarrolla en los párrafos precedentes, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, considera que:

- La segmentación administrativa precipitada y urgida que se propone, aplicada a una materia que requiere una visión holística, por estar vinculada al desarrollo sostenible del país, y que por tanto debe abordarse con equidad social y cohesión territorial, se presenta a través de una propuesta que deja muchas cosas sin resolver, omitiendo entre otras, la trascendencia de una pieza fundamental de todo ello como lo es el ordenamiento territorial.
- Las incertezas mencionadas en relación a este y a los otros contenidos del proyecto que se comentan, determinan que SAU desaconseje su tratamiento en un procedimiento legislativo de urgente consideración.
- Por todo ello, la SAU confía en que la reflexión responsable por parte de ese Cuerpo Legislativo, abrirá el camino para que los temas sean retirados de este Proyecto de Ley de Urgente Consideración, y presentados con un marco de proyectos de ley sin plazos acotados de tratamiento. Se habilitará de este modo la consideración del tema a los colectivos y ciudadanos implicados, en el entendido que los objetivos de optimizar las políticas públicas son de interés general.

Sin otro particular, les saluda muy atte.

**Arq. Fernando Pereira**  
**Presidente**