

## **SESIÓN DEL DÍA MIÉRCOLES 13/11/2013**

### **19.- Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. (Establecimiento).**

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- De acuerdo con lo resuelto por la Cámara, se pasa a considerar el asunto relativo a: "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. (Establecimiento)".

—Léase el proyecto.

—En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: ¿no tiene discusión general?

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Acabo de decir: "Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión en particular". Nadie solicitó la palabra.

**SEÑOR AMARILLA.**- Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Recién ahora está solicitando la palabra el Diputado Amarilla para la discusión en general; no teníamos a nadie anotado.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR AMARILLA.**- Señora Presidenta: entendí que el Diputado Bango estaba haciendo el informe en general; quizás me confundí y solo fundamentó el voto. Estaba esperando a que él, como miembro informante votado en la Comisión, hiciera el informe del proyecto, tal como se había establecido.

En la sesión de la Comisión de esta mañana, votamos en contra del proyecto en general, en tanto nos parecía que todavía había algún trecho por recorrer. Es cierto que se trabajó bastante en la Comisión; es bueno decir que se recibió una serie de cuestionamientos, críticas y consideraciones muy importantes de parte de los funcionarios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como de algunos técnicos, de la Academia e, inclusive, de algunos representantes de los Gobiernos departamentales.

En la Comisión recibimos un informe del arquitecto Pablo Ligrone, de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Arquitectura, el aporte del Centro Interdisciplinario sobre el Manejo Costero del Cono Sur, integrado por varias Facultades -la Universidad de la República, la Facultad de Ciencias, la Facultad de

Ingeniería, la Facultad de Arquitectura-, los aportes realizados por representantes de las Intendencias Departamentales de Colonia, San José, Maldonado, Canelones, Montevideo y Rocha, así como los de la Cátedra de Derecho Ambiental de la Universidad Católica.

Se trata de una serie de aportes importantes, que fueron acercados a la Comisión personalmente o por escrito. La Secretaría de la Comisión hizo un trabajo excelente en la recopilación de todas esas posturas, inclusive vinculando artículo por artículo con los cuestionamientos y los requerimientos de mayores precisiones en el texto de la normativa que hoy estamos considerando.

Realmente, esperábamos que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, como oficina técnica de la Unidad Ejecutora "Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", compareciera nuevamente a la Comisión o hiciera una devolución de los cuestionamientos realizados en Comisión por toda esta comunidad técnica. Lamentablemente, la Comisión nunca recibió esa devolución del Ministerio.

Nosotros habíamos planificado comenzar con el análisis de este proyecto la semana pasada, en el entendido de que esto no suponía la votación, y mucho menos la votación afirmativa, como si estuviera preestablecido que teníamos que votar la norma que se había presentado.

En primer lugar, analizado el texto en general de lo que es este proyecto, tal cual fue mencionado por algunos representantes de las Universidades, encontramos un error técnico en el nombre. Debería decir "Directrices" y no "Directriz".

En segundo término, si bien compartimos muchos de sus aspectos, el proyecto tiene una serie de vaguedades y de generalidades que poco hacen a una planificación y a una reglamentación seria de lo que debe ser el ordenamiento territorial de la costa. Además, la costa uruguaya presenta una fragilidad muy importante. De alguna manera, es la conjunción de dos ecosistemas muy diferentes, que en su interacción generan una dinámica y una fragilidad muy importante. Por tanto, deberíamos ser muy cuidadosos al legislar y al disponer normas sobre estas.

Como decíamos, este proyecto contiene una serie de vaguedades y generalidades, muchos conceptos que compartimos y muchas disposiciones que no tienen ningún tipo de efecto jurídico, y que simplemente son expresiones de interés de cómo debería ser el ordenamiento territorial en la costa. Nos hubiera gustado trabajar en un proyecto que incluyera realmente disposiciones mucho más efectivas en cuanto al ordenamiento costero. Falta trabajo técnico, que debería ir como anexo de este proyecto de ley con disposiciones

sobre las diferentes zonas de la costa realizadas por técnicos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Creemos que para diferentes zonas debería haber diferentes lineamientos y pautas que, analizadas genéricamente, no están presentes y, por lo tanto, no tendrían efecto.

Entendemos que estas vaguedades, estas generalidades, van a otorgar al Poder Ejecutivo una discrecionalidad excesiva frente al tema, una discrecionalidad desmedida que puede tornar alguna decisión del Poder Ejecutivo en perjuicio del administrado, dándole hasta cierto grado de arbitrariedad con fundamento legal que nosotros no compartimos. Por eso votamos en contra del proyecto.

Particularmente, hay un artículo que establece la limitación del ámbito de aplicación, que consideramos absolutamente arbitrario. Si bien vamos a referirnos a este aspecto cuando analicemos el artículo 3º, entendemos que en esa arbitrariedad se está considerando como ámbito costero todo lo que está al Sur de la Ruta Nacional Nº 1, al Este de la Ruta Nacional Nº 5 hasta su intersección con la Ruta Nacional Nº 2 "Wilson Ferreira Aldunate" -la perimetral de Montevideo-, la Ruta Nacional Nº 1 hasta la Ruta Interbalnearia, todo lo que está al Sur de la Ruta Interbalnearia y todo el territorio que está al Sur de la Ruta Nacional Nº 9 hasta el límite con Brasil. Esa es la franja costera que estamos regulando con estas directrices. O sea que el norte del puente Líber Seregni, que une San José con Montevideo en la Ruta Nacional Nº 1, y la cuenca del río Santa Lucía, a pocos metros de su desembocadura en el Río de la Plata, no están regulados con esta normativa. Por otro lado, sin embargo, toda el área urbana y suburbana de Montevideo sí. Digo esto para que vean lo arbitrario e injustificado de la delimitación que establece el artículo 3º del proyecto de ley que estamos votando. Hay zonas como la cuenca del río Santa Lucía, del arroyo Pando y del arroyo Solís que, a pesar de estar a pocos metros del Río de la Plata a nivel de su desembocadura, están fuera de las directrices de ordenamiento costero. Rei-tero: eso hace arbitrario e injustificado este ámbito de aplicación. Nos hubiera gustado tener más tiempo para conversar con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y con la Academia, que estuvo en la Comisión, para ampliar el ámbito de aplicación.

No ocurre lo mismo con el ámbito de aplicación de la zona marítima, por ejemplo, que incluye todo el espacio acuático que está bajo jurisdicción de la República Oriental del Uruguay. Esto nos parece excesivo, pero preferimos ser inclusivos aunque no podemos decir que a una distancia de varias millas de la costa estemos en una zona costera...

—Reitero que preferimos ser inclusivos en materia de ámbitos de aplicación y no exclusivos como se hace en cuanto al espacio terrestre. Por esas razones, vamos a votar en contra.

Lamentamos no haber contado con más tiempo para estudiar el tema con profundidad, para ampliar las disposiciones de esta norma, para precisar la vaguedad de su texto. Esto lo dijimos hoy en presencia del Director de Ordenamiento Territorial, que concurrió a la Comisión por otro proyecto. Nos hubiera gustado haber podido intercambiar con él muchas de las devoluciones que nos hicieron la Academia y los técnicos que estuvieron presentes en la Comisión.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- La Mesa quiere aclarar que al no haber miembros informantes, los oradores disponen de diez minutos.

Por otra parte, se había puesto a votación el proyecto porque no había nadie para hacer uso de la palabra en la discusión en general. El señor Diputado Bango estaba fundando el voto de la moción de urgencia; por ello lo pusimos en votación previamente.

Ahora sí, luego del Diputado Amarilla, cedemos la palabra al Diputado Bango.

**SEÑOR BANGO.**- Señora Presidenta: valen las aclaraciones.

Si bien expuse anteriormente por la vía de fundamentación de voto, voy a hacer un informe "in voce". Con este proyecto de ley de directriz nacional de ordenamiento territorial del espacio costero del Océano Atlántico y el Río de la Plata, el Poder Ejecutivo, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en particular, están coronando un esfuerzo de más de diez años de trabajo en materia de construcción de una política de ordenamiento territorial para nuestro país, entendida como las acciones transversales sobre el territorio, cuya finalidad sea la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social y el uso sustentable de sus recursos naturales y culturales.

Este proyecto tiene como antecedente la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En nombre de la bancada del Frente Amplio, decimos que nosotros sí hemos tenido, desde el 4 de marzo hasta la fecha, el suficiente tiempo como para estudiar concienzuda y responsablemente este proyecto de ley en todos sus términos. Asimismo hemos promovido, en acuerdo con la oposición, una serie de consultas a una enorme lista de actores de la sociedad civil, del Estado a nivel nacional y de los estados departamentales, particularmente de las seis Intendencias que tienen que ver con la zona costera del Océano Atlántico y el Río de la Plata tal y como se definen: Rocha, Maldonado, San José, Canelones, Montevideo y Colonia; también han participado

organizaciones de la sociedad civil.

Además habíamos pactado un régimen de trabajo de la Comisión -que consta en las versiones taquigráficas- por el que decidimos votar este proyecto en la sesión de la Comisión del miércoles próximo pasado, lo que no pudimos hacer debido a la solicitud de algunos legisladores de levantar la sesión.

Hoy venimos totalmente convencidos de lo que vamos a votar, habiendo realizado -por lo menos en el caso de la bancada del Frente Amplio- un estudio pormenorizado que ha implicado, entre otras cosas, tomar en cuenta las sugerencias que se nos han hecho -agradecemos mucho a la Secretaría de la Comisión el excelente trabajo realizado en ese sentido- y los aportes de organismos académicos, gubernamentales y no gubernamentales, e incorporar algunas modificaciones. A la hora de la votación del articulado vamos a pedir la palabra para plantear las correcciones formuladas en Comisión, que son precisamente producto de un trabajo colectivo, de un esfuerzo conjunto que nosotros, por lo menos en el Frente Amplio, queremos reconocer.

Este proyecto de ley dispone, como uno de sus cometidos principales, llevar adelante la preservación de aquellos componentes vulnerables que forman parte del espacio costero. El espacio costero, históricamente, ha estado sometido a altas presiones resultantes de múltiples intereses y, en el caso de la zona definida, abarca alrededor de un 5% del territorio nacional. Promover el desarrollo costero conciliado con la conservación de la costa como recurso natural y como bien económico y social requiere de orientaciones de referencia para la intervención y constituye un singular desafío para el Estado y la sociedad en su conjunto. Las morfologías y ambientes singulares representativos de los procesos costeros se han visto significativamente acelerados y modificados en aquellas zonas donde los hombres han intervenido con el desarrollo histórico de sus sociedades. Este desarrollo inevitable continúa permanentemente y su repercusión refleja la fragilidad del ambiente y su vulnerabilidad ante cualquier intervención. Se debe entonces reconocer que los procesos que conforman lo costero le dan identidad y tienen dinámicas singulares que deberán ser consideradas al definir la modalidad de intervenciones futuras incluyendo, además, los componentes y procesos a preservar.

A lo largo de décadas, el espacio costero de nuestro país fue objeto de fraccionamiento sin haber considerado la morfología ni los procesos naturales que allí se desarrollan, utilizando, muchas veces, criterios que son aplicables a otras zonas o a otras condiciones del territorio. En este contexto socioinstitucional se ha generado una cultura

contemporánea de uso y ocupación de la costa que ha conducido a situaciones preocupantes por los niveles de deterioro, lo que demanda la necesidad de una política pública nacional que integre en sus cometidos el interés general por un desarrollo sustentable, respetuoso de la fragilidad de los procesos costeros. Esta necesidad es la que viene a llenar el proyecto de ley de directriz nacional costera.

En función de lo expuesto, es clara la necesidad de una política pública para el espacio costero que considere a la costa como recurso natural donde se desarrollan procesos naturales y de actividad humana, y se deben conciliar estos aspectos privilegiando la calidad ambiental, el control de las expansiones urbanas y el uso eficiente de las capacidades instaladas, así como respetar la singularidad de los paisajes naturales y culturales costeros previniendo los conflictos que se puedan originar. Debe también promover a la costa como un bien económico y social para el disfrute de toda la población, facilitando la accesibilidad a la costa en general y el uso público de las playas.

La presente directriz se estructura en cinco Títulos.

El Título I contiene las disposiciones generales y aborda el objeto de la presente ley, disponiendo que la política pública expresada en ella se oriente a promover el uso sustentable, responsable y comprometido con la conservación del recurso costero, promoviendo lineamientos de buenas prácticas en su uso.

Su alcance territorial no se extiende a todos los espacios costeros porque para otros, como las cuencas, habrá otras directrices específicas. Esta es particularmente para el espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.

Esta directriz no promueve ni prohíbe actividad alguna; solo pretende que se considere en medidas mínimas de protección de los componentes vulnerables más frágiles del ecosistema costero.

A los efectos de la aplicación de las disposiciones de la presente directriz, el artículo 3° fija los límites.

Como recién decía un Diputado preopinante, la definición de los límites fue objeto de discusión. Me remito la versión taquigráfica de lo planteado por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, en el sentido de que si bien la fijación de límites es siempre arbitraria, hubo un proceso de discusión previo a que el Poder Ejecutivo presentara este proyecto de ley al Parlamento, en el que se debatió exhaustivamente al respecto. Ante posibles críticas, durante dos años se estuvo esperando propuestas de fijación de nuevos límites que eventualmente atendieran mejores criterios, pero estas nunca llegaron.

Asimismo, en la Comisión solicitamos a aquellos actores que plantearon discrepancias con respecto a estos límites que nos hicieran llegar sus propuestas para discutirlos, pero tampoco las recibimos.

Por tanto, teniendo en cuenta que se delimita el "[...] espacio costero, dentro del ámbito continental, que queda comprendido por rutas nacionales en el entendido de que estas transcurren por las divisorias de aguas, o su proximidad a las mismas, permitiendo comprender los procesos naturales o antrópicos que se desarrollan en las cuencas costeras y que impactan en la línea de costa", entendemos que la propuesta de límites del Poder Ejecutivo, en particular, del Ministerio, se ajusta a los requerimientos. Además, salvando algunas cuestiones que han sido planteadas en Sala, precisamente, se modifica el artículo 10 para que, ante la eventualidad de que alguno de estos límites atravesase determinados componentes vulnerables del espacio costero que quedaran fuera de la zona, se amplíen los límites de los componentes vulnerables -para eso se reformula el artículo 10; oportunamente, nos referiremos a esto- más allá de los límites físicos planteados, de manera de hacer una preservación como corresponde, no de una parte del componente vulnerable, sino de la totalidad, según sea el caso.

En el Título II se establecen los lineamientos para promover el uso sustentable y democrático del espacio costero, indicando en su artículo 5° que deberán ser observados por todos los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible definidos por la Ley N° 18.308.

Como nos va quedando poco tiempo, simplemente queremos señalar que, atendiendo a los planteos que oportunamente efectuaron en Comisión las Intendencias Departamentales, hemos agregado -lo haremos notar en el artículo que corresponda- disposiciones para asegurar que, por ejemplo, en las instancias de monitoreo y evaluación que se generan, como el Observatorio, se tenga en cuenta la posibilidad de integrar los Gobiernos departamentales.

Con esta pequeña introducción en términos generales, la bancada del Frente Amplio entiende que la aprobación de este proyecto de ley, "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata", contribuye e incrementa el acervo que en materia de política de ordenamiento territorial dispone el país desde el año 2005 a la fecha, con una estricta legislación sobre ordenamiento territorial, sabiendo que la historia no empezó ahí y que determinadas políticas sectoriales supusieron políticas de ordenamiento territorial, pero

no desde la lógica de la transversalidad. Esto nos permite asegurar que este proyecto, más que un proyecto que proviene del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es una iniciativa de todo el Poder Ejecutivo, porque así está pensada la política.

Muchas gracias. Pediremos la palabra cuando corresponda para la consideración del articulado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: creo que este debate es muy importante, de esos que pocas veces tenemos en la Cámara de Diputados, porque refiere a un asunto, desde nuestro punto de vista, sustancial del manejo político y del uso de nuestro territorio. Y cuando digo "del manejo político" me refiero a las responsabilidades y competencias que en el área pública tenemos los gobernantes en el uso y administración de los territorios.

Este proyecto de ley fue votado más temprano en la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente. No tiene informe escrito. No se buscó consenso político para llevarlo adelante. No hubo una instancia de discusión, en este caso, especialmente con los Representantes que en el Parlamento venimos de la costa. Esta es una ordenanza que refiere a nuestros territorios, no a los territorios de todos los que estamos hoy en la Cámara. Será por eso que advierto que hay poco interés por parte de algunos legisladores. Esta directriz de ordenamiento territorial refiere a los territorios costeros. En esta Cámara hay algunos Diputados que representan territorios costeros; no todos.

El debate en la Comisión tuvo puntos altos, por ejemplo, la participación de la Intendencia de Montevideo. Me extraña que el Diputado Bango, integrante de la Comisión y Representante por Montevideo no haya hecho referencia a la severa crítica que la Intendencia de Montevideo hizo al proyecto, con fundamentos técnicos. El técnico que trajo la Intendencia de Montevideo habló en términos severos acerca de la mala redacción de este proyecto de ley y de la incomprensión que este texto genera. Y hago referencia a la Intendencia de Montevideo y al Diputado Bango porque la primera está administrada por el mismo Partido Político que tiene mayoría en el Parlamento y que envió el proyecto.

No voy a hacer otras referencias, porque no me alcanza el tiempo. Tenemos diez minutos para un debate que debería ser mucho más largo, que tendría que contar con informes escritos y con fundamentos más sólidos que esta exposición "in voce" que se vino



a hacer esta tarde.

La intervención de la Intendencia de Montevideo, que figura en la versión taquigráfica, es ilustrativa. Pido a los Diputados del Frente Amplio que lean lo que dijeron los representantes del Gobierno departamental de Montevideo sobre este proyecto de ley.

Hoy, casualmente, en algunos medios de prensa se señala que el Gobierno se propone comenzar la obra del puente sobre la Laguna Garzón en el mes de marzo. Yo pregunto a quienes están acá qué dice la directriz que vamos a votar ahora respecto al puente, a un puente sobre la costa, a un puente en la playa. Esta es una directriz de ordenamiento territorial costero. Se supone que aquí tendría que encontrar algo relativo a cómo se desarrollan las infraestructuras, a cómo se pone cemento en la costa, a cómo se enclava un puente en la playa. Es un razonamiento lógico. Si alguien nos estuviera escuchando, si hubiera algún periodista nos preguntaría qué establece la directriz sobre el famoso puente sobre la Laguna Garzón. La directriz no dice nada. No solo no dice nada, sino que no prevé absolutamente nada. Esto es un saludo a la bandera. Es un término general, disperso, una expresión de deseos.

Lo que estamos haciendo hoy es cumplir con un mandato de la ley de ordenamiento territorial votada en el año 2008 por esta Cámara. La ley del año 2008 establece que deberán generarse instrumentos que son directrices de ordenamiento territorial. Es decir que lo que estamos haciendo es cumplir con un mandato de aquella ley. Se suponía que la ley era general y que la directriz era particular. Sin embargo, la particularidad de la directriz es el título, porque en el contenido no la hay.

Si busco referencias para aterrizar el documento, para ver cómo impacta en el territorio -el territorio costero del Uruguay tiene ciento ochenta kilómetros frente al Océano Atlántico, todos en mi departamento- esta directriz de ordenamiento territorial costero, que obviamente refiere a la costa, a la playa, encuentro, por ejemplo, que el literal b) del artículo 9º establece: "Acceso a balnearios: Se promoverán vías de accesos desde las rutas nacionales hacia los balnearios y zonas urbanizadas y urbanizables". Haciendo un poco de esfuerzo, tengo que leer "entradas en peine". Dice que se promoverán vías de acceso desde las rutas nacionales hacia los balnearios. Bueno, vuelvo al puente. ¿Y el puente qué es? Lo contrario; es el tránsito paralelo y sobre la playa.

Como Diputado por mi departamento, estoy a favor de la interconexión costera pero no encima de las playas. No participo de la idea de hacer enormes infraestructuras de cemento arriba de las playas; me parece una cosa muy antigua y retrógrada que se va a

poner en marcha en el Uruguay. En cambio, apoyo la interconexión de los territorios por lugares adecuados, encontrando las zonas que respeten el territorio y el medio ambiente y no haciendo un puente arriba de una barra de la laguna, donde se conecta con el mar; hay lugares donde hacerlo.

Esta directriz de ordenamiento territorial costero no me genera ninguna certeza de cómo trabajaremos en el futuro sobre ese territorio. Lo digo porque hemos defendido la necesidad de las directrices de ordenamiento territorial departamental. En la Junta Departamental de Rocha estamos discutiendo directrices de ordenamiento territorial. Además, la bancada del Partido Nacional trabajó para esa construcción porque somos favorables al establecimiento de directrices.

Esta mañana, concurrió nuevamente a la Comisión el señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial para hablar de la otra directriz que ya empezó a discutirse, la general, la de todo el resto del país; esta es la costera. Esta mañana ya empezó el debate en la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la otra, más general. Estamos hablando -nada más y nada menos- de qué vamos a hacer con el territorio, cuáles son las actividades prevalentes del territorio, preferentes, y cuáles son las utilidades excluyentes. Estamos viendo qué es lo que se puede hacer y qué es lo que no se puede hacer, a la luz de lo que sabemos hoy de la defensa del medio ambiente, del cuidado y respeto de la naturaleza, de la jerarquización de los aparatos productivos -por supuesto- para mejorar el desarrollo. Pero esa combinación, ese engarce que debe ser una articulación no parece aplicarse en este instrumento de ordenamiento territorial; parece una ley complementaria de la original. Esto no es una directriz. Por lo menos, no logro encontrar cómo con esta directriz potenciaremos efectivamente un instrumento complementario de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En este caso, quienes representamos territorios muy relevantes desde el punto de vista físico y de las posibilidades de desarrollo del país, tenemos especial interés en contar con directrices de ordenamiento territorial. Creemos en los instrumentos; creemos que son importantes. ¿Por qué? Porque creemos en el desarrollo integral del Uruguay. Nosotros consideramos que todas las actividades se pueden hacer, que todas las actividades se pueden impulsar, que no hay actividades excluyentes, pero que hay definiciones claras del territorio para respetar el camino a través del cual ese desarrollo se puede hacer. De lo contrario, estas vaguedades pueden impulsar a los pobladores a cosas como las que están pasando hoy en el Uruguay, es decir, a terminar plebiscitando o a juntando firmas para

declarar territorios libres de a; después será libres de b; territorios libres de tal cosa. Esa es la reacción ante la falta de un criterio de ordenamiento claro y convincente.

No creo que el Uruguay deba encarar el camino de declarar determinado territorio libre de cierta cosa. Creo mucho más en instrumentos legales fuertes, bien hechos, y este no parece tener un debate de fondo, bien realizado. Prueba de ello es el apuro con que se está votando; no logro interpretar por qué. ¿Por qué vienen los señores Diputados de la Comisión a hacer un informe "in voce" de un proyecto de este volumen, de esta envergadura? No estamos hablando del nombre de un edificio; estamos hablando del ordenamiento de la costa del Uruguay hasta el Chuy, incluyendo Montevideo, el departamento de Colonia, el departamento de Maldonado, es decir, todo el territorio costero que tenemos, con una enorme capacidad de potenciar económicamente a nuestro país. No entiendo cuál es el apresuramiento.

—Parto de la base de que me quiero incluir en estos instrumentos porque tengo cabal conciencia de cuál es la relevancia cuando se administran territorios, si no se tienen claros los instrumentos del ordenamiento.

Lamento que tengamos tan poco tiempo. Si tengo oportunidad de volver a hacer uso de la palabra, lo haré porque me parece que estamos ante un tema especialmente relevante.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR GANDINI.**- ¡Muy bien!

**SEÑOR BANGO.**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.**- Señora Presidenta: quizás, cuando se considera un proyecto particular como este y no se forma parte de la Comisión, no se puede tener una visión de conjunto hasta que los demás proyectos no sean remitidos a la consideración del plenario. Eso nos pasa a todos los que integramos algunas Comisiones y otras no.

La aclaración viene porque creemos que esta directriz nacional debe ser leída en el marco de un conjunto de directrices nacionales de ordenamiento territorial. Expresamente, en la discusión de la Comisión, las autoridades del Ministerio dejaron constancia de que esta directriz tenía como objeto -tal como plantea el artículo 1º- definir la preservación de determinados componentes vulnerables de la zona costera. El proyecto de ley sobre la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial ingresó en el mes de mayo a la Comisión y hoy comenzamos su consideración con la presencia del señor Director Nacional de

Ordenamiento Territorial. En esta otra directriz que ya comenzamos a considerar es en la que se define el mecanismo de utilización de los espacios para todo el territorio nacional, incluida la zona costera.

Quizás, con una lectura conjunta de algo que ha tenido un proceso de discusión con la intervención de actores de la más variada índole, tanto a nivel nacional como departamental, y que ha tenido las consultas correspondientes durante más de dos años, pueda quedar más clara la división del trabajo y a qué le va a corresponder cada ley.

Quiero dejar sentada esta aclaración que esperamos sea de utilidad para el resto del Cuerpo.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Pido la palabra para una aclaración

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: decía que el proyecto había tenido críticas y, como escuché varias en la Comisión, quiero hacer hincapié en la intervención del señor Campal, representante de la Intendencia de Montevideo. Respecto a las modificaciones que se sugirieron al texto, no se hizo ninguna. Desde mi punto de vista, se sugirieron modificaciones importantes, de peso.

Decía la Intendencia de Montevideo: "Entonces, por un lado, el proyecto habla del respeto a los procesos naturales y, por otra parte, habla de la detención de los procesos de erosión. Por lo tanto, podemos entrever una contradicción, porque una barranca es un proceso natural, pero un proceso natural de erosión, y si nosotros hablamos de que vamos a respetar los procesos naturales, vamos a poner en riesgo estructuras existentes". Definía una contradicción y luego sugería su modificación; eso no se hizo.

También decía: "En segundo lugar -este simplemente es un problema de redacción y pido disculpas si me equivoco-, a mi juicio los instrumentos son solo eso; no son ellos los que determinan la vulnerabilidad ni los impactos, sino las personas que hacen el análisis. Los instrumentos son precisamente eso, es decir, instrumentos, herramientas para proceder a un análisis". Esa es otra de las correcciones que realizaba.

Luego, hizo un desarrollo especialmente interesante sobre la playa del cine -no sabía que en Montevideo hubiese una zona denominada "la playa del cine"-, donde explicó de forma cabal que este instrumento de ordenamiento territorial era ineficaz para resolver los problemas que la Intendencia de Montevideo estaba tratando de solucionar allí. Esa zona se identifica como uno de los lugares que ha tenido una afectación territorial muy importante y que necesita una reconversión, una reversión. Sin embargo, especialmente en

ese caso, se ponía el ejemplo concreto de un espacio de desarrollo en el que se busca reconvertir.

Podríamos haber puesto otros ejemplos, como la zona de barrancas. Este técnico también habló y se explayó -desde mi punto de vista en forma muy interesante- sobre los barrancos costeros, que el departamento de Rocha tiene, y muchos. Sobre eso hay definiciones contradictorias en cuanto a si es un retiro de la playa, a si en realidad es una playa que retrocede, a si el mar es el que ha causado el problema. Hay una cuestión muy técnica para analizar. Y sobre eso la Intendencia de Montevideo también habló y dejó definiciones concretas que el texto no recogió, es decir que el texto no se nutrió. Es increíble porque, obviamente, era el espacio natural para corregir, para mejorar sin el apuro y el apresuramiento, porque no es una ley de urgencia, esta es una ley de relevancia, de importancia no de urgencia. No hay urgencia; hay necesidad de hacerlo bien, y de hacerlo en un gran acuerdo. ¿Para qué? Para que el instrumento que podamos construir tenga especialmente uso a través de los Gobiernos departamentales, que son los que después terminan ejecutando las políticas. En el manejo del territorio son los Gobiernos departamentales, los Intendentes, los que van a actuar y a avanzar sobre el territorio.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidenta: en el farrago del trabajo que tenemos los distintos Representantes atendiendo cada una de las Comisiones de las cuales somos titulares, no tenemos oportunidad de leer las versiones taquigráficas de las restantes Comisiones. Si se hubiera atendido, por ejemplo, a la versión taquigráfica de la sesión que realizó la Comisión el pasado miércoles, se podría haber advertido que en la modificación que presentamos para algunos de los artículos, precisamente, hacíamos referencia a determinadas observaciones que nos habían hecho las Intendencias, particularmente la de Montevideo. Por eso, las modificaciones propuestas para el literal f) del artículo 4º, para el literal d) del artículo 7º, para el artículo 10 y otros artículos que detallaremos una vez que consideremos el articulado, responden a observaciones como, por ejemplo, que los procesos naturales no por ser tales conllevan la generación de determinados riesgos para el ecosistema y también para el hábitat.

Reitero que hemos hecho las sendas inclusiones y modificaciones -que analizaremos en profundidad cuando discutamos el articulado-, precisamente, a los efectos de considerar las correctas observaciones que nos hiciera no solo la Intendencia de

Montevideo, que es de nuestro partido, sino otras Intendencias de otros partidos. Y en la búsqueda de comprender, de entendernos, de escuchar razones y de perfeccionar los proyectos de ley y las leyes, hemos tenido los oídos bien abiertos, por lo que nos pareció oportuno incluirlo como modificación.

Reitero, señora Presidenta, que ahondaremos e iremos más exhaustivamente cuando lleguemos al articulado, pero valga esto a cuenta de la constancia y de que, seguramente, estas cuestiones que se han planteado obedecen a la imposibilidad, como es lógico, de que todos los Diputados no podemos hacer el seguimiento de las versiones taquigráficas de todas las Comisiones de las cuales no formamos parte.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: seguramente, el señor Diputado Bango en todas sus intervenciones va a tratar de dejar en claro que yo no integro la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Efectivamente, no la integro; yo integro la Comisión de Hacienda, pero eso no me inhibe de venir al plenario y actuar de acuerdo con mi responsabilidad como Representante, y voy a seguir haciéndolo. El señor Diputado Bango va a poder aclarar hasta dónde se tomaron las modificaciones de la Intendencia de Montevideo que considero que no son solamente válidas para Montevideo sino para el resto de las Intendencias. Hablo no solo por Montevideo sino, en este caso, inclusive, por Rocha.

Voy a leer una parte del texto para que me aclaren qué modificaciones se hicieron al respecto. La Intendencia de Montevideo expresa: " [...] Voy a poner un ejemplo. De hecho la playa del cine está en retroceso y debimos llamar a licitación internacional para encontrar un conjunto de técnicos que pudiera analizar ese problema en particular. Y estamos hablando de quinientos metros en setenta kilómetros de costa que tiene Montevideo; tuvimos que juntar el dinero durante cuatro años para poder llamar a licitación para estudiar esa playa en particular. Por lo tanto, no creo que las Intendencias tengamos la capacidad real de analizar estos problemas. No tenemos el equipo técnico necesario ni la infraestructura adecuada, porque la mayoría de estos estudios que se han llevado adelante con razonable éxito han requerido la participación, por lo menos, del Instituto de Mecánica de los Fluidos de la Facultad de Ingeniería, de la Facultad de Ciencias, es decir de la Universidad de la República y, muchas veces, de consultores

extranjeros. Entonces, dar a las Intendencias la obligación de que en esos planes se hagan responsables de la identificación, me parece un poco excesivo. [...]"

¿Qué dice el articulado que se votará en la Cámara esta tarde? El artículo 6º dice: "Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos [...] y demás planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero, deberán identificar y delimitar" -para su debida protección- "los componentes vulnerables del mismo, como: playas, dunas en sus diferentes grados de consolidación, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, costas y puntas rocosas, sitios arqueológicos, playas submarinas, bancos de arena, entre otros, toda vez que estos asuman tal carácter". Esta es una tarea que tendrán que hacer las Intendencias.

La Intendencia de Montevideo, con un presupuesto del orden de los US\$ 300:000.000, estuvo cuatro años juntando plata para estudiar 500 metros de playa de Montevideo. Nosotros, en Rocha, vamos a tener que estudiar 180 kilómetros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º, desde el Gobierno departamental. Esto es un saludo a la bandera.

**SEÑOR PARDIÑAS.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR PARDIÑAS.-** Señora Presidenta: coincidimos en que el que hoy estamos considerando es un proyecto de ley de gran valor de desarrollo para el país, con una mirada estratégica y, precisamente, comienza a gestarse a partir de que en el Gobierno pasado se insistió fuertemente en tener una ley de ordenamiento territorial y sostenible para nuestro país.

Si bien la historia de Uruguay no es muy larga comparada con la de otras naciones y otros países, lo que es cierto es que en todo el tiempo anterior institucionalmente no habíamos encarado un proceso tan fuerte de empezar a entender y pensar el territorio de aquí a varios años para adelante. Creo que esto es relevante, y me parece que los señores legisladores así lo están entendiendo. Sostener que es relevante pero por eso tener que estar largo tiempo en análisis, no necesariamente es a favor de un proceso relevante. Lo que corre a favor de un proceso es que podamos llegar a determinaciones concienzudamente elaboradas como en este caso.

Quien me precedió en el uso de la palabra, el señor Diputado Bango, en representación de nuestra bancada, el Frente Amplio, ya lo ha dicho: este tema se está discutiendo en la Comisión desde marzo de este año. A su vez, se inscribe no solamente en

la construcción de las directrices costeras sino en un proceso que ha venido haciendo el Poder Ejecutivo en la iniciativa que hoy también está en el Parlamento nacional, que son las directrices nacionales de ordenamiento territorial. Además, se superpone con un proceso más particular que están realizando los Gobiernos departamentales en la construcción de las directrices de ordenamiento territorial departamental, y con otro proceso que también viene avanzando en nuestro país -hay que considerarlo en ese enclave- que son las directrices regionales.

Es decir que la ley tiene varios componentes: obliga a generar diferentes herramientas e instrumentos de ordenamiento territorial. Por supuesto que esta ley de directrices costeras difícilmente pueda llegar al detalle de determinar si va a haber un puente o no entre dos lagunas. Eso es mezquindad en la discusión; es traer al ejemplo, más allá de que se esté a favor o en contra del puente, la discusión de un tema que no puede estar en el término de la ley, porque esto está en el marco de directrices de ordenamiento regional y departamental. Y es en ese aspecto que quiero hacer énfasis, señora Presidenta. En esta iniciativa hay una mirada estratégica de cómo construir a futuro nuestro país, y este proyecto sobre directrices costeras tiene los lineamientos que van a concebir que los instrumentos más precisos, más locales, contemplen el interés general del país en lo que hace al área costera; acá están establecidos. Algunos ya los leyó el Diputado José Carlos Cardoso cuando, al poner un ejemplo, se refirió al acceso a los balnearios, aunque también está el tema de las rutas nacionales, el de los paseos costeros: en definitiva, luego estos son determinados por las directrices departamentales. ¿Por qué? Porque la propia Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible expresa que los que tienen la potestad para la tipificación y para el cambio de calidad del uso del suelo son los Gobiernos departamentales, no el Gobierno nacional. Entonces, no corresponde al Gobierno nacional ni a una ley habilitar una posible urbanización en la costa, sino al Gobierno departamental que tiene jurisdicción sobre esa costa. ¡Y eso está establecido en la ley! Por lo tanto, no pidamos que se incorpore algo que no puede ser incorporado porque sería contradictorio con la ley marco, que es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Se señala que algunas cosas pueden generar contradicciones. Es cierto, las contradicciones existen, porque en la sociedad hay miradas distintas, sobre el territorio, sobre las actitudes, sobre los procesos; pero a veces esas contradicciones también surgen por diferentes intereses que llevan a contradicción a los propios actores. Se acaba de promulgar el decreto del Poder Ejecutivo relativo a las Estrategias Regionales para la



Región Este. ¿Por qué se dicta un decreto del Poder Ejecutivo? Porque, en su proceso de aprobación, fueron trabajadas en conjunto por los departamentos que integran esa Región: Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja, Maldonado y Rocha, y si bien esas Estrategias fueron aprobadas por las Juntas Departamentales de esos cinco departamentos, para que tomen un cuerpo normativo que las involucre fuertemente, luego, se reafirman con un decreto del Poder Ejecutivo. El literal a) del artículo 9° de dichas Estrategias Regionales dice: "Impulsar la definición de distritos de prioridad minera compatibles con otras actividades productivas y con las políticas nacionales, promoviendo la industrialización en la Región de los recursos mineros". Esto fue aprobado por la Junta Departamental de Lavalleja, y esta misma Junta Departamental luego quiere votar una cosa que va en contra de lo que ya aprobó y consensuó con los demás Gobiernos de la región. Entonces, el interés político va a existir y en este caso está en contradicción; tienen que resolver quiénes generan esas contradicciones, que no expresan un uso racional del territorio, sino intereses políticos sectoriales. Eso es lo que a veces pasa.

Esta es una herramienta fundamental, concebida desde la propuesta de un Gobierno que quiere desarrollar el país, y es por eso que tiene su origen en un Gobierno del Frente Amplio, en el período pasado, y ahora se profundiza con estas normas. Concebir cómo usamos el territorio es fundamental para la sustentabilidad de nuestro proceso y, en particular, para que la gente pueda desarrollarse y vivir mejor, y eso es lo que está proponiendo este cuadro normativo: cómo queremos mirar nuestra costa y con qué lineamientos queremos distribuir ese territorio, sabiendo además que, en definitiva, es el ordenamiento local el que tiene la mirada más local -porque la ley lo estableció así-, y es por eso que lo van a resolver las directrices departamentales.

Asimismo, la incorporación al texto de una serie de mejoras que surgieron de haber tenido en consideración aportes que se hicieron a la Comisión enriquece este proyecto originario del Poder Ejecutivo y su aprobación representa un avance para el país.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- ¿Me permite una interrupción?

**SEÑOR PARDIÑAS.**- Sí, señor Diputado.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Puede interrumpir el señor Diputado. Le advierto que le restan dos minutos.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: el señor Diputado Pardiñas, en una parte de su intervención, hizo referencia a un ejemplo que puse, porque me parece que las leyes deben tener un aterrizaje y uno tiene que entender cómo funcionan a partir de

la realidad: no son una entelequia, legislan sobre la realidad. Y no puse un ejemplo cualquiera, sino uno absolutamente relevante vinculado con un acontecimiento de la costa, exactamente donde entra en vigencia esta ley. Y el Diputado Pardiñas cometió un error de interpretación -no lo culpo por eso; puede no tener la experiencia que sí tenemos los que vivimos en la costa-, porque el uso del territorio costero no está entre las competencias del Gobierno departamental: ahí se aplica el Código de Aguas y lo que tiene que ver con los retiros del espacio costero. Lo que acontece en los 250 metros de la última ola -así lo define el Código de Aguas- es de competencia nacional. ¿Una directriz del Gobierno departamental de Rocha podrá determinar si lo hace o no lo hace como urbanización? No, ¡eso es competencia irrestricta de la ley! Bien saben los que han estado en los territorios costeros lo que significa hacer una casa en los 250 metros: ¿a quién hay que pedir permiso? ¿A la Intendencia? ¡No! El permiso para hacer una casa en la costa hay que solicitarlo a la Dinama, no a la Intendencia.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Ha finalizado su tiempo, señor Diputado.

**21.- Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. (Establecimiento).**

—Continúa la consideración del asunto en debate.

**SEÑOR AMARILLA.**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR AMARILLA.**- Señora Presidenta: se habló de los tiempos de análisis de este proyecto, pero nos parece que el tiempo que se dedicó a su estudio, considerando la importancia que tiene, fue realmente poco. La visita de los técnicos de las Intendencias y del Intendente de Rocha a la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente fue en el mes de julio -no hace tanto tiempo-, y en ella hicieron una exposición muy interesante. Es decir que contamos con la presencia de esos técnicos en julio, después de esa fecha recibimos algunos documentos y la convocatoria para empezar a discutir el proyecto en Comisión fue la semana pasada. Nunca recibimos el retorno de las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sobre los cuestionamientos que hicieron en la Comisión los técnicos de las Intendencias y de la Academia.

El señor Diputado preopinante hablaba sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como si a raíz de ella hubiera empezado la historia -hoy, precisamente, quien habla tuvo que recordar al Director Nacional de Ordenamiento

Territorial que la historia no comenzó hace pocos meses o hace pocos años- y le recuerdo -infelizmente no me escucha, pero de todas maneras va a quedar constancia en la versión taquigráfica- que fue la Ley N° 16.112, de mayo de 1990, la que creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estableció como competencia del Poder Ejecutivo la política nacional de ordenamiento territorial. También creó la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial que en aquellos tiempos se reunía -no sabemos si actualmente está funcionando- y generaba bastantes insumos y documentos para la política nacional de ordenamiento territorial que llevaba adelante el Poder Ejecutivo. O sea que no todo empezó en 2008; antes hubo mucho trabajo.

Si la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se votó en 2008 y se trajo al Parlamento ese año, más allá del tiempo de discusión y del somero análisis que hubo en ese momento, se debe a que había una capacidad construida e instalada algunos años antes, en la década del noventa, cuando el Partido Nacional envió el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR PARDIÑAS.-** Pido la palabra para contestar una alusión.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR PARDIÑAS.-** Señora Presidenta: si todos medimos que los tiempos someros y necesarios para un debate y la construcción de una ley son dieciocho años, desde la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -como señalaba el señor Diputado preopinante- a 2008, cuando votamos la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, me parece que fue un período bastante largo. Creo que ahí está la diferencia: la voluntad de crear herramientas normativas estratégicas para el crecimiento de un país o la voluntad de crear una institucionalidad para repartir cargos. ¡Esa es la diferencia entre la creación del Ministerio, en 1990, la creación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en 2008, y la creación de normas sobre directrices de ordenamiento costero, acerca de las que estamos dando el debate hoy! ¡Esa es la diferencia! ¡Es la diferencia de un Gobierno que tiene voluntad de asistir a todos los Gobiernos departamentales con técnicos para que los asesoren y construyan las directrices departamentales! ¡Esa es la gran diferencia! ¡No el tiempo! ¡Es voluntad política! ¡Es disposición de recursos! ¡Es disposición de tener a la gente cerca para discutir qué quiere hacer con el territorio! ¡Eso lo hace el Frente Amplio! No lo hicieron otros gobiernos; no lo hicieron otras voluntades políticas; así que no se nos venga a decir que falta tiempo.

Cuando no se está de acuerdo con algo, se dice: "Nos falta tiempo para estudiarlo". Bueno, tal vez el Frente Amplio tuvo dieciocho años desde que se creó el Ministerio hasta que trajimos la iniciativa, porque fuimos Gobierno, para producir una ley. Y ahora traemos otra iniciativa más para complementar la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: la de directrices costeras.

Muchas gracias.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Pido la palabra para contestar una alusión.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).**- Señora Presidenta: creo que la intervención que acabamos de escuchar empobrece el debate. Es una forma de desprestigiar la gestión parlamentaria hacer en el plenario un intercambio de referencias de carácter partidario para ver quién es el que ha defendido más el medio ambiente. Además, manifestar que un Gobierno hace dieciocho años creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y ahora es visto como cosa mala, es de una falta de argumentación que me extraña del Diputado preopinante quien, generalmente -lo conozco- sabe argumentar con contenido.

Entonces, deberíamos volver al contenido porque esto me suena más a eludir el debate. En vez de hablar del articulado del proyecto de ley, hablamos del Frente Amplio y de su proceso de gestión política, lo cual obliga a que el Partido Nacional defienda la gestión que comenzó en el año 1990, que los colorados defiendan la gestión de no sé qué año, y así quién sabe dónde terminaremos.

Considero que los Gobiernos van pasando y van generando espacios, cada uno en su momento. Se creó un Ministerio; se advirtió que era un tema relevante, que el medio ambiente y el ordenamiento territorial necesitaban un espacio político. Cuando se creó el Ministerio de Desarrollo Social no se nos ocurrió decir que era parte del reparto político para dar un cargo al Partido Comunista; nadie dijo eso. Había una necesidad histórica de crear el Ministerio de Desarrollo Social y el Gobierno del Frente Amplio lo hizo y a mí no se me pasó por la cabeza decir que se quería adjudicar el cargo de Ministro, que es de carácter político, al Partido Comunista; no se me ocurrió y no lo diría.

Entonces, pongamos contenido al debate parlamentario para que recoja que estamos discutiendo acerca de cómo se aplica una ley sobre territorios costeros con problemas ambientales, amenazados por la ocupación de la gente que va a poblar la costa, por inversiones muy fuertes que se acercan al mar, quieren invertir y muchas veces

avanzan ante nuestras debilidades institucionales o la falta de estructura jurídica para regular. Ya hemos visto cómo actúan esos procesos de inversión tan fuertes y estamos hablando no de todo el territorio del Uruguay sino de cómo vamos a administrar el espacio que va desde Punta Gorda al arroyo Chuy.

¿Qué decimos nosotros? Que este proyecto de ley es incompleto, que es débil en su estructuración, que no define claramente las responsabilidades nacionales, que permite los movimientos departamentales que en el Cuerpo se critican porque deja espacios abiertos a confusión y a que luego los territorios locales comiencen a reclamar liberalización de determinadas áreas del desarrollo nacional, y no creo que ese sea un camino bueno, más allá de quién lo impulse y de quién lo defienda.

El hecho de que en un departamento se junten más de diez mil firmas, demuestra que algo está diciendo. Eso no es una jugarreta política; hay que saber interpretar lo que está pasando. La gente está reaccionando frente a determinadas confusiones a la hora de desarrollar el territorio.

Yo reclamo volver al debate de los contenidos y dejarnos de "camisetear" políticamente.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidenta: estamos deseosos de continuar con el debate de contenidos y de reflejarlo en la discusión del articulado. No fuimos nosotros los que introdujimos la discusión y el problema de si hubo tiempo para discutir.

Finalizando este aspecto de la discusión, queremos decir que sí tiene razón el señor Diputado Amarilla en cuanto a que las Intendencias vinieron en julio; no hace nueve meses sino seis. El comienzo del tratamiento de este tema no fue con las Intendencias sino con las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se llevó a cabo a principios de julio o a fines de junio; es decir que por lo menos los Diputados de Frente Amplio tienen a estudio -no a tratamiento sino a estudio- este proyecto de ley desde hace nueve meses, porque efectivamente ingresó el 4 de marzo. La aclaración vale para decir que los Diputados de la Comisión, efectivamente, hemos tenido nueve meses para el estudio de este proyecto de ley y seis meses para su tratamiento, tiempo que consideramos absolutamente suficiente.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado Aníbal Pereyra.

**SEÑOR PEREYRA (don Aníbal).**- Señora Presidenta: me parece necesario hacer algunas puntualizaciones, más allá de que ha sido claro el compañero Bango en cuanto al proceso de discusión de este proyecto de ley y al análisis realizado.

Considero importante plantear lo siguiente. He escuchado atentamente los planteamientos y advierto que se repiten muchos conceptos que se vertieron hace cinco años -en cuanto a que no se discute el fondo de la cuestión-, en la discusión de la ley de ordenamiento territorial. Recuerdo que esa fue una de las iniciativas acerca de las que los actores de la oposición plantearon con mucha insistencia que si ganaban sería la primera ley que borrarían del mapa. Se referían a las inconsistencias que esa ley podía tener, pero no eran inconsistencias, sino la cuestión de fondo, que antes no existía en este país. Hay una visión de que el Estado es el único que puede tener esta herramienta relativa al uso del territorio, que no la define el mercado; que el único que tiene una visión estratégica para su preservación y uso estratégico debe ser el Estado. Ese fue el eje de discusión de esa ley. Se sacó del fondo de los cajones y de los sarcófagos todos los fantasmas habidos y por haber en el sentido de que esa ley implicaría que el Estado iba a ser dueño y señor del territorio y nadie podría hacer nada en él. Cinco años después, todos los uruguayos, todos los habitantes de esta República, vivimos una realidad absolutamente diferente. La ley tenía una necesidad objetiva de ser aplicada. ¿Cuál? La del fondo de la cuestión. Podemos discutir los alcances de la herramienta; siempre podremos discutir si una ley puede ir más allá o más acá, pero no tenemos dudas de la necesidad de esa herramienta. Esa ley de ordenamiento territorial permitió el desarrollo de políticas regionales territoriales en el marco de un concepto central: no hago con el territorio lo que se me antoje, por más plata que tenga, y debe haber una visión estratégica de su uso. Que hay y va a seguir habiendo contradicciones históricas, por supuesto que sí.

Hace pocos días, la Justicia dictó resoluciones por las que prohíbe a la Intendencia de Rocha tirar edificaciones en espacios públicos. Esta es una contradicción insólita a la que hacía referencia nuestro Intendente en los medios públicos. El día de mañana, a cualquier vecino se le ocurre construir en la plaza pública y hay que pedir autorización a la Justicia para derribar esa construcción absolutamente ilegal. Eso es producto de cuestiones que se vienen arrastrando por la falta de herramientas, entre otras cosas, y aun con herramientas nos va a costar revertirlo. Si queremos un desarrollo armónico de la gente entre la naturaleza y la inclusión, debemos contar con esta herramienta. Yo, como habitante de uno de los departamentos que ha sufrido más estas cuestiones, prefiero contar

con una herramienta de este tipo y más vulnerable, por más discutible que sea, a no tenerla. Los pasos se van dando.

Por supuesto que hay discusiones históricas; y vamos a cambiar de postura. Nosotros no tenemos ningún empacho en decir -ya que acá se habló del puente que haría la interconexión costera- que en la década del noventa estábamos en contra de la interconexión de la Laguna Garzón. No tenemos ningún empacho en decirlo. Y cambiamos la postura no en un Gobierno nuestro, sino en un Gobierno del Partido Nacional, cuando se empezaron a crear herramientas departamentales referentes al uso del territorio. Antes era un ¡Viva la Pepa! Lo que garantiza un puente no puede ser motivo de discusión del desarrollo. No; es cómo se planifica el territorio. Hoy, por primera vez, después de muchos años, en nuestro departamento se están implementando políticas, estrategias acerca del uso del territorio, que empiezan a definir, precisamente, qué cosas se pueden hacer y qué cosas no. Y eso es lo que permite construir un puente o no. ¡Miren la discusión que estamos teniendo! A cinco kilómetros de ese puente nuevo, hay uno que se construyó hace treinta años que hace poco se volvió a hacer, y no pasó nada. Estoy hablando del mismo espacio de las lagunas José Ignacio y Garzón.

Comparto lo que dijo el señor Diputado Pardiñas en cuanto a que muchas veces estas discusiones se terminan disparando porque hay actores que no quieren que el Estado tenga una mirada estratégica sobre el desarrollo del territorio; tiene que existir.

Vamos a votar este proyecto de ley porque constituye una herramienta. Miren los costos. Y no lo digo desde nuestro departamento, sino porque concibo que esos espacios públicos son de nuestro país. La falta de planificación, la falta de presencia institucional, nos lleva hoy -daré un ejemplo que muchos deben estar cansados de escuchar; es un disparate que eso siga existiendo- a que en lugares como Cabo Polonio, único desde el punto de vista de la naturaleza, entre las propuestas turísticas y los servicios a los turistas que allí se prestan haya 346 casas ilegalmente construidas -además, es un problema medioambiental, pero a nadie le importa-, que tienen 346 pozos negros que van al océano, entre otras cosas. Pero la cuestión de fondo consiste en que para que allí se veranee hay un subsidio del resto de la población del departamento de Rocha, que paga los tributos. Esta es la cuestión de fondo. Alguien que fue más rápido, logró tener un lugar de veraneo a costa del resto de los uruguayos. Eso no puede suceder en ningún espacio del territorio de nuestro país. Esta herramienta -como decimos para todas las leyes- no es una varita mágica, que hace que después que se haya aprobado se acabe el problema. No. Es una

herramienta que puede ayudar a enfrentar situaciones que nadie quiere. Parto de la base de que ninguno de nosotros las queremos. Necesitamos esta herramienta para enfrentar estas cuestiones.

Cuando los Intendentes concurren a la Comisión, hicieron aportes realmente interesantes. Pero lo más importante es que la construcción de estas herramientas incluye la visión de los territorios, cuando en nuestro país pasaba exactamente lo contrario. Toda herramienta es perfectible, corregible, discutible. Creo que el plazo que la Comisión tuvo es suficiente para aprobar el proyecto, lo que no quiere decir que el tema esté acabado. Estos temas son dinámicos y se volverán a discutir.

Vuelvo al principio: hace cinco años que se aprobó la ley de ordenamiento territorial, y se anunciaba que en Uruguay se instalarían los diablos, los fantasmas y sucedería cualquier tipo de tempestad. Sin embargo, eso no pasó; sucedió exactamente lo contrario. El concepto básico de esa ley, que también está en estas directrices costeras es que, por encima de todas las cosas, el Estado debe tener una visión del desarrollo del territorio. En Uruguay ha habido un proceso que demostró que esas cuestiones son absolutamente necesarias para tener una mirada estratégica como nación.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR AMARILLA.-** Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR AMARILLA.-** Señora Presidenta: cuando hacía uso de la palabra el señor Diputado preopinante, producto de su análisis sobre la importancia del tema costero y la visión estratégica, recordé el tratamiento de la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Yo no integraba esta Cámara en la Legislatura anterior, pero seguí la discusión del tema porque me interesaba y reclamaba esa visión estratégica del Estado. Tal vez los señores Diputados que ocupaban estas bancas en ese momento recuerden que a los pocos meses de su promulgación, dicha ley fue modificada por la Ley N° 18.367, a raíz de un planteo realizado por los Gobiernos departamentales de Rocha y Maldonado, debido a las complicaciones que les generaba el texto original, precisamente, en el ordenamiento costero.

Es una prueba más para demostrar que, de alguna manera, el tratamiento apurado, sin el debido análisis, de proyectos de ley de una importancia sideral para el ordenamiento de la costa y las potencialidades económicas de desarrollo de un vasto territorio de nuestra República no llevan a buen puerto.



No puede ser que este proyecto haya sido estudiado en poco menos de una semana, y para algunos señores Diputados, que nos reintegramos hoy a la Comisión, en pocas horas. Nos parece que habría sido preferible un debate más profundo, más serio, con más acuerdo, inclusive, con la presencia -como reclamamos hoy en la Comisión- de los actores del Poder Ejecutivo en la mesa de discusión.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).**- Tiene la palabra el señor Diputado Battistoni.

**SEÑOR BATTISTONI.**- Señora Presidenta: sin duda, la importancia de estas directrices es clara. A nosotros, los uruguayos, nos cuesta tomar resolución acerca de la planificación estratégica del territorio. Muchas veces, este tipo de normativas, de verdadera importancia para el desarrollo económico, social y ambiental del país, quedan un poco relegadas, pero eso no quiere decir que desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente no haya habido un tratamiento serio y profesional desde hace mucho tiempo.

Yo fui Director de Planificación de la Intendencia de Montevideo y, por lo tanto, también estaba involucrado en el tema del ordenamiento territorial y sus vínculos con algunos aspectos, como el tema costero.

Respecto a los límites, creo que el procedimiento que se siguió para fijar los del área costera fue el adecuado, sobre todo en la parte terrestre. En el ordenamiento territorial, es común usar como límites los estructuradores del territorio; son las grandes vías de comunicación, por ejemplo, las vías férreas o los ríos de importancia. Sin lugar a dudas, no sucede lo mismo al norte de la Ruta N° 1 que al sur en cuanto a su vinculación con la franja costera. Por eso en la técnica de ordenamiento territorial son de uso los estructuradores como límites.

Por otra parte, se ha mencionado la vaguedad de alguno de los artículos de la ley; en este caso, mencionamos la superposición de directrices: regionales, departamentales, nacionales, costeras e, inclusive, el Código de Aguas. Todas contribuyen a que haya una visión muy clara del uso del territorio; ninguna puede ser lo suficientemente estricta como para invalidar la aplicación de las otras, pero la suma de todas las normativas que se superponen en el territorio, que tienen la intención de ordenarlo, dan una visión muy clara de su uso.

Sin duda, hay un compromiso entre lo que se puede hacer desde el Gobierno nacional y desde lo departamental, como la visión detallada y fina del uso del suelo, especialmente, en este caso, del área costera.

Asimismo, se ha manejado mucho lo manifestado por el técnico de la Intendencia de Montevideo. Los técnicos profesionales en ordenamiento del territorio están en el Departamento de Planificación y han trabajado en estas directrices. Por lo tanto, creo que, de alguna forma, se ha manejado mal lo que informó el técnico de la Intendencia de Montevideo, ya que esta aportó bastante a la discusión de las directrices costeras; por supuesto, los profesionales de este departamento de la Intendencia están de acuerdo con la presentación de las directrices.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular

—Cincuenta y dos en sesenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

Léase el artículo 1°.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidenta: mociono para que se suprima la lectura del articulado del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y dar lectura a los artículos que han sido modificados, en algunos casos, por aspectos sintácticos que hacen a la buena técnica legislativa, y en otros, -la mayoría-, porque así se acordó por todos los partidos integrantes de la Comisión.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Se va a votar la supresión de la lectura.

—Cincuenta y ocho en sesenta y nueve: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 1°.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidenta: voy a leer las modificaciones realizadas al texto del artículo 1°.

La primera es de carácter sintáctico y se repetirá en varios de los artículos. Cada vez que diga "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", deberá decir "la presente ley", porque el Parlamento vota leyes, no directrices. Entonces, el primer inciso quedaría redactado de la siguiente manera: "La presente ley constituye un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la

Plata, para contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población en el territorio".

En el segundo inciso, a iniciativa del Partido Nacional, con el acuerdo del resto de los señores Diputados de la Comisión, luego de la expresión "Espacio Costero", se agrega: "serán, además, incluidas en otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial". Ahí se pone un punto y se propone eliminar "del ámbito nacional", en la medida en que no aporta mayor claridad al artículo.

Gracias, señora Presidenta.

**SEÑOR AMARILLA.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR AMARILLA.-** Señora Presidenta: en principio, en la Comisión, íbamos a votar negativamente el artículo 1º en virtud de que había dos aspectos que realmente nos preocupaban.

Existía una fuerte contradicción entre el primer y el segundo incisos. El primero establecía: "La presente Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, constituye un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático [...]".

En cambio, el segundo, expresaba: "Las políticas orientadas a la promoción y regulación de actividades y usos en el Espacio Costero serán incluidas en otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial del ámbito nacional". Entonces, no entendíamos si iban a estar incluidas en este proyecto de ley o en otros instrumentos. La redacción generaba una contradicción, por lo que agradecemos a la bancada mayoritaria que aceptó la inclusión del término "además". De esa forma, quedó resuelta la contradicción que había en el texto original.

Asimismo, no es menor haber quitado la expresión "del ámbito nacional" ya que de esa manera queda implícito que acepta la regulación del espacio costero por los Gobiernos departamentales, reconociendo las competencias concurrentes que tienen en la materia. Finalmente, no comprendo el cambio del término "Directriz" por la palabra "ley" porque, en realidad es una ley, aunque se denomine directriz.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).-** Señora Presidenta: complementariamente a lo expuesto por el señor Diputado Amarilla, que compartimos, quiero señalar que no entiendo

por qué se elimina la expresión "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial". Esta expresión es utilizada en la Ley de Ordenamiento Territorial, que refiere precisamente a la elaboración de directrices. Si bien esto es una ley -efectivamente, tiene razón el señor Diputado Bango-, debería dejarse el término "directriz". Habría buscar una construcción sintáctica adecuada, pero no quitar la expresión "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial".

Reitero: me parece que es inconveniente hacer desaparecer esta mención, porque así lo refiere la Ley de Ordenamiento Territorial.

**SEÑOR MICHELINI.-** Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR MICHELINI.-** Señora Presidenta: no he intervenido en el tema, pero he seguido en forma lateral este debate, que es sumamente interesante. A los efectos de contribuir a que quede más claro para el intérprete lo que eventualmente será una ley, cuyo contenido es una directriz nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sugerí al miembro de mi bancada que ha llevado adelante el tema, señor Diputado Bango, que esta redacción confusa se podía solucionar de dos maneras. Una es que, en lugar del "nomen iuris", diga "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", y cerrar el paréntesis. Eso clarifica el tema. Y que después diga: "Esta ley constituye un instrumento [...]". De esta forma solucionamos las objeciones y no cambia el contenido.

Esta es simplemente una sugerencia para aclarar un texto que va a ser interpretado por múltiples actores, muchos de los que no son operadores jurídicos.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidenta: estamos de acuerdo con lo que propone el señor Diputado Michelini.

Dejamos constancia de que habría que incluir el correcto "nomen iuris" porque, de lo contrario, vamos a haber una nueva confusión con la otra directriz. El "nomen iuris" es "Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata".

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Señor Diputado: la Mesa le solicita que lea el artículo con todas esas correcciones, a efectos de ver si se han recogido todos los cambios que se han propuesto, y se procederá a la votación.

Puede continuar el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidente: diría así: "La presente ley (Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata) constituye un instrumento [...]" y sigue el resto del inciso.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º, con las modificaciones realizadas.

— Sesenta y seis en setenta: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 2º.

**SEÑOR CERSÓSIMO.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR CERSÓSIMO.-** Señora Presidente: queremos dejar constancia de que hemos votado afirmativamente en general y que también vamos a votar este artículo.

**SEÑOR BANGO.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR BANGO.-** Señora Presidente: no vamos a proponer modificaciones al artículo 2º. Simplemente, dejamos constancia de que no contó con el voto de todos los integrantes de la Comisión.

**SEÑOR AMARILLA.-** Pido la palabra.

**SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).-** Tiene la palabra el señor Diputado.

**SEÑOR AMARILLA.-** Señora Presidente: no vamos a votar este artículo.

Entendemos que es un artículo importante, pues establece el concepto de lo que la norma jurídica entiende por espacio costero y para qué sirve. Esta mañana dijimos en la Comisión que entendíamos que esta redacción tiene una visión especialmente antropocéntrica y desarrollista, preocupada solamente por el texto del artículo: proveer bienes y servicios a las diferentes actividades, y no tiene en cuenta espacios naturales, que a lo mejor, a simple vista, no tienen ningún "aprovechamiento" -entre comillas- para el ser humano, pero es importante que estén allí "per se" o por su importancia para algunas especies.

No solamente pensamos en aquellas zonas que están siendo estudiadas para ser incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que no están consideradas en este proyecto de ley. Nos parece que es en el artículo 2º en que se debería haber sido incluida esa terminología, y lamentamos que la mayoría no acompañara la inclusión de un texto que podría armonizar el concepto de protección del ambiente por la importancia que tiene en sí mismo y no solo por lo que puede interesar al ser humano.

Muchas gracias, señora Presidenta.