

LÍMITES DEPARTAMENTALES DEL URUGUAY **INFORME DIAGNÓSTICO**

OCTUBRE DE 2024



Uruguay
Presidencia



ideuy
Infraestructura
de Datos Espaciales

GTLA

Grupo de Trabajo sobre
Límites Administrativos



CORTE
ELECTORAL



Ministerio
de Vivienda y
Ordenamiento Territorial

Dirección Nacional de
Ordenamiento Territorial



ideuy
Infraestructura
de Datos Espaciales



IGM INSTITUTO
GEOGRÁFICO
MILITAR



INE
Instituto Nacional de Estadística



Oficina
de Planeamiento
y Presupuesto

Tabla de contenido

1. Marco institucional

2. Reseña

3. Situación actual

3.1. Formas de fijación de límites

3.1.1. Fijación de los límites departamentales por medio de la descripción de las áreas que los conforman y/o de los elementos que lo constituyen

3.1.2. Fijación de los límites por medio de la representación cartográfica de las descripciones

3.2. Resumen y aproximación al dimensionamiento del problema

4. Propuesta de solución

5. Referencias utilizadas

** Usted es libre de copiar, distribuir, comunicar y difundir públicamente este documento así como hacer obras derivadas, siempre y cuando tengan en cuenta citar la obra de forma específica y no utilizar esta obra para fines comerciales. Toda obra derivada de esta deberá ser generada con estas mismas condiciones.*

1. Marco institucional

La IDE fue creada por el artículo 75 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, en la redacción dada por el artículo 35 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013. Es un órgano desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica. Su cometido es liderar la articulación y el fortalecimiento de la producción y el acceso de la información geográfica del Uruguay para que sea fiable, oportuna, interoperable, de alta calidad, y brinde apoyo en la toma de decisiones para el desarrollo nacional; esto incluye a organismos públicos, academia, empresas y ciudadanos.

El Grupo de Trabajo sobre Límites Administrativos (GTLA) fue creado en su marco por la Resolución del Poder Ejecutivo n° 69/023. Está integrado por Infraestructura de Datos Espaciales, Instituto Nacional de Estadística, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República), Instituto Geográfico Militar (Ministerio de Defensa Nacional), Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y está abierto a la participación de la Corte Electoral y el Congreso de Intendentes.

El objetivo del GTLA es que los organismos estatales actúen coordinadamente y en cooperación recíproca a los efectos de intercambiar información y realizar en forma conjunta acciones para la actualización y ajuste de la cartografía de las jurisdicciones administrativas.

En este contexto institucional se elaboró el presente diagnóstico sobre la situación de los límites departamentales del Uruguay, que incluye el esbozo de una propuesta de trabajo. El objetivo de este documento es promover el debate informado sobre el tema para, oportunamente, orientar las decisiones de las autoridades competentes.

2. Reseña

El territorio uruguayo se organiza en 19 departamentos, cada uno es gobernado y administrado por un Intendente que ejerce las funciones ejecutivas y por una Junta Departamental que ejerce las funciones de contralor y legislativas.

A la Asamblea General le compete la creación de departamentos, por mayoría especial de dos tercios, así como también la fijación de sus límites.

La Constitución de 1830 reconoció que el territorio nacional comprendía nueve departamentos (Montevideo, Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Soriano, Paysandú, Durazno y Cerro Largo) y en los siguientes años se fueron creando otros por división y modificación de los anteriores.

En la medida que la Constitución de 1830 no fijó los límites, sino que evitó

pronunciarse dada la indefinición de los límites del propio Estado (Ros, 1911; Zubillaga, 1977), la organización territorial pasó a adolecer de las ambigüedades e indefiniciones que provenían de las fuentes anteriores. Como reseña Astigarraga (1955), en 1816 el Cabildo de Montevideo había puesto a consideración de Artigas la creación de ocho departamentos, quien aceptó seis (Montevideo, Canelones, San José, Colonia, Maldonado y Soriano) y por su escasa población rechazó dos (Cerro Largo y Paysandú, que pasaron a ser gobernados por jueces y directamente sujetos al gobiernos central).

Estos seis primeros departamentos tenían una delimitación poco precisa, que aludía a amplias y difusas zonas asociadas a los núcleos de población¹. Quienes intentaron representar cartográficamente esta división departamental debieron consultar las circunscripciones eclesiásticas de las capillas correspondientes y la delimitación de los partidos españoles.

Los límites del departamento de Cerro Largo se documentan durante la dominación portuguesa, al momento de definir la jurisdicción del alcalde de Melo. Esa fijación de límites se realizó mencionando los elementos lineales que los constituyen.

Paysandú, el otro departamento cuya creación rechazó Artigas, no tuvo representantes en la Declaración de Independencia de 1825, por lo que Araújo (1900) indica que debió ser creado en una fecha posterior, sin que identifique documentos que permitan precisarlo. Su territorio quedó definido tácitamente, ya que le correspondía toda la superficie al norte del río Negro.

Tampoco se han identificado documentos que fijen los límites de Durazno. Si bien es mencionado por la Constitución de 1830, no estaba incluido en el documento del Cabildo de 1816, ya que la villa de San Pedro del Durazno se conformó recién en 1821. Por ello, Araújo (1900) y Astigarraga (1955) indican que no se han encontrado otras referencias de su creación ni, por lo tanto, de su delimitación original.

Vale agregar que, posteriormente, Zubillaga (1977) indagó en las actas de aclamación del proceso de integración de la Provincia Oriental al Imperio de Brasil, en 1822, e identificó ese momento como la primera mención documentada de la existencia de estos tres departamentos posteriores a los seis “artiguistas” (que se denominaron Entre Ríos Yí y Negro, Paysandú y Villa de Melo). En esos documentos no hay ninguna referencia a los límites.

En sucesivas modificaciones, posteriores a 1830, tanto de creación de departamentos como de redefinición de sus límites y de nuestras fronteras nacionales, se fue conformando la organización territorial actual.

¹ Astigarraga cita las descripciones: 1. Montevideo y extramuros hasta la línea de Peñarol, 2. La ciudad de San Fernando de Maldonado, cabeza de los Pueblos de San Carlos, Concepción de Minas, Rocha y Santa Teresa, 3. Santo Domingo de Soriano, Capilla de Mercedes Salvador, 4. La Villa de Guadalupe, Pando, Piedras y Santa Lucía, 5. La Villa de San José, Florida y Porongos y, 6. La Colonia del Sacramento, Vacas, Colla, Víboras y Real de San Carlos.

Un lustro después de aprobada la Constitución, en 1835, la Ley 84 prescribió que “se reintegre al Departamento de Montevideo a los límites que le fueron designados en la época de la creación de los Departamentos”, que el Poder Ejecutivo reglamentó el 28 de agosto de ese mismo año fijando sus límites actuales. Esta fijación de límites, como las posteriores, se realizó por medio de la descripción de los elementos geográficos que los constituían.

En 1837, por la Ley 158 se crearon los departamentos de Salto y Tacuarembó (segregaciones de Paysandú) y Minas (entre los límites de Maldonado y Cerro Largo).

En 1856 se creó el departamento de Florida (segregación del departamento de San José), por la Ley 493, y al año siguiente se le fijaron nuevos límites por medio de la Ley 561.

En 1859 se publicó la obra “Descripción Geográfica del territorio de la República Oriental del Uruguay”, de José María Reyes. En esa obra se describen y representan los límites de los trece departamentos creados hasta ese momento.

En 1879 se fijaron los límites de Durazno, por medio de la Ley 1186 que amplió su jurisdicción “tres leguas más o menos”; este aumento seguramente refería a la delimitación anterior planteada en el trabajo de Reyes porque, como ya se mencionó, no aparecía consagrada en ninguna norma legal.

Astigarraga indica que también en 1879, por medio de un decreto del Poder Ejecutivo, se modificaron los límites departamentales de Minas, Maldonado, Canelones y Florida, al establecer una nueva delimitación de las Secciones Judiciales. El autor llama la atención sobre la ilegalidad del acto, en tanto la fijación fue realizada por el Poder Ejecutivo.

En 1880 se crearon los departamentos de Rocha (segregado de Maldonado) por la Ley 1.474 y Río Negro (segregado de Paysandú) por la Ley 1.475. Esta conformación departamental fue cartografiada por Monegal (1882).

En 1884 se creó el departamento de Treinta y Tres (entre los departamentos de Cerro Largo y Minas) por la Ley 1.754. Ese mismo año, por medio de la Ley 1.757 se crearon los departamentos de Artigas (segregado de Salto) y Rivera (segregado de Tacuarembó).

El último departamento creado fue Flores, cuando la Ley 1.854 de 1885 lo segregó de San José.

En 1900 se publicó el Diccionario Geográfico del Uruguay, de Orestes Araújo, que se convirtió en una fuente de consulta de las descripciones de los límites departamentales. En esos años, también se publicaron varias cartas geográficas del Uruguay con la representación de los límites de los diecinueve departamentos, como las de Senen Rodríguez (1893), Bemporat (1900) y Cortesi (1903).

Posteriormente, se dieron ajustes de límites y nombres: en 1911, por la Ley 3.777 se modificaron los límites entre los departamentos de Cerro Largo

y Treinta y Tres, en 1927, por la Ley 8.187 se pasó a denominar Lavalleja al departamento de Minas y, por último, en 1977, por medio del Decreto-Ley 14.708 se modificaron los límites del departamento de Flores.

A fines de los años sesenta del siglo veinte, tomando como insumo el primer vuelo fotogramétrico de todo el territorio nacional, se inició la elaboración de la carta 1:50.000 de todo el país, con especial interés en realizar el catastro y el índice CONEAT (SGM, 2013). En 2018 la IDE finalizó un nuevo vuelo fotogramétrico de cobertura nacional, que permitió la actualización de la información geográfica básica y temática (IDEUy, 2017), incluyendo la representación cartográfica digital de los límites departamentales y de los padrones catastrales rurales.

3. Situación actual

La organización departamental fue el resultado de un proceso de definición gradual, no siempre lineal, por el cual se fueron creando departamentos, redefiniendo sus límites y superando las ambigüedades iniciales. Hace más de un siglo, Francisco Ros (1911) ya cuestionaba de la conformación departamental: “la vaguedad de sus límites, confusos o contradictorios con el texto de la ley que los determinó”. Estos márgenes de incertidumbre todavía persisten y se pueden encontrar inconsistencias entre las distintas fuentes de información pública oficiales.

Si bien estos problemas, como se verá, no son de gran magnitud si se considera el área involucrada, pasaron a tener una mayor relevancia por el uso intensivo del territorio y el avance tecnológico actuales (seguramente un celular puede brindar hoy una mayor exactitud posicional que la resultante de un relevamiento topográfico en los tiempos en que se fijaron esos límites). En este apartado se realizará un diagnóstico más detallado de la situación. Para ilustrar y ejemplificar los tipos de problema identificados, se utilizarán como fuentes de comparación, por un lado, la cartografía de límites departamentales del Instituto Geográfico Militar (IGM, 2023) y, por otro, en tanto manifestación de las decisiones administrativas que también institucionalizan los límites departamentales, la cartografía de padrones catastrales por departamento que publica la Dirección Nacional de Catastro (DNC, 2024) que tiende a coincidir -en mayor medida que la del IGM- con la cartografía que utilizan las intendencias.

3.1. Formas de fijación de límites

Tal como se reseñó más arriba, los límites departamentales del Uruguay se han fijado de dos formas: i) describiendo las áreas que los conforman y/o de los elementos que los constituyen y, ii) representando cartográficamente

esas descripciones². La forma oficial ha sido la primera, la descripción, pero dado que ha resultado insuficiente, también se han ido institucionalizando las sucesivas representaciones. A continuación se evaluará las características y consecuencias de cada una.

3.1.1. Fijación de los límites departamentales por medio de la descripción de las áreas que los conforman y/o de los elementos que lo constituyen

Esta es la forma de fijación oficial de los límites departamentales. Las descripciones pueden estar consignadas: i) en normas legales, en el caso de aquellos límites de los departamentos que fueron creados o modificados después de 1830 o, ii) en normas reglamentarias o técnicas, para aquellos límites que corresponden a los nueve departamentos reconocidos en la Constitución de 1830 y que no tuvieron modificaciones posteriores.

3.1.1.1. Definición oficial de la descripción

El primer problema, portanto, es la incertidumbre respecto a la **definición** de la descripción oficial de los límites. Esto se ha ido resolviendo con el tiempo, y las interpretaciones realizadas en su momento por autores como Reyes (1859) o Araújo (1900) son, en general, pacíficamente aceptadas, junto con aquellas que están plasmadas en textos legales.

3.1.1.2. Problemas de interpretación de la descripción

Otros problemas, que a diferencia del anterior sí se mantienen vigentes, están asociados a las dificultades de **interpretación**, de forma unívoca y definitiva, de la descripción de los límites para trazarlos y que este trazado permita dirimir, dado cualquier punto del territorio nacional, en qué departamento se ubica.

Esta incertidumbre surge de los siguientes problemas:

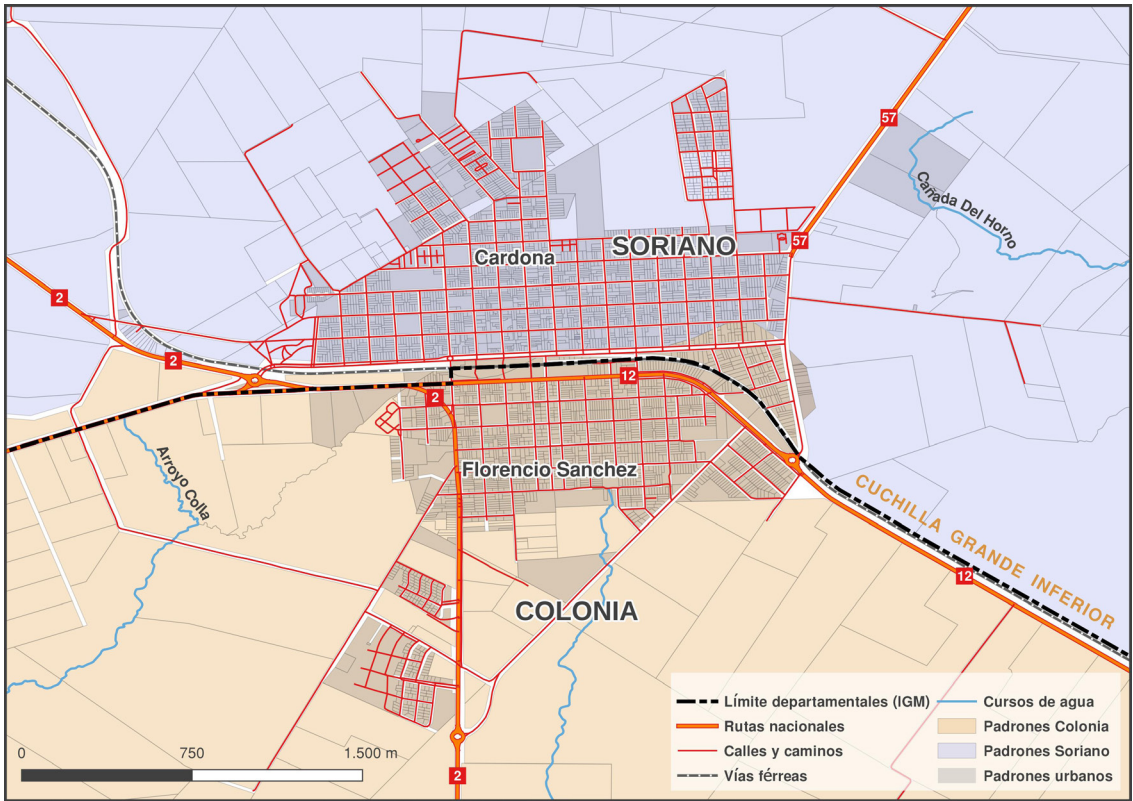
i) Inclusión de elementos no lineales. Si bien la fijación de límites dejó de referenciar grandes áreas (como las que había planteado el Cabildo de Montevideo), la determinación de elementos puede tener otros problemas de ambigüedad, que siguen impidiendo definir una línea sobre el territorio de forma unívoca.

Esto es muy frecuente cuando se utilizan para la definición de límites a los elementos orográficos. En la Figura 1 se aprecian las localidades de Florencio Sánchez y Cardona, ubicadas en los departamentos de Colonia y Soriano, respectivamente. En la cartografía del IGM el límite departamental no coincide con la línea que divide a los padrones catastrales urbanos de cada departamento. Como se ha dicho, la definición de este límite es anterior a la Constitución de 1830, y su descripción fue tomada de la cartografía de Reyes (1859) y otras fuentes

² No se considera la materialización de los límites por medio de marcos o mojones, porque si bien existe un antecedente en el que se encomienda al Departamento Nacional de Ingenieros la determinación y amojonamiento de un límite departamental (Ley 3.777), no se ha logrado identificar su efectiva realización. Asimismo, cuando el límite departamental es un límite nacional, también se puede materializar por medio de marcos, pero ese tema excede los objetivos de este documento.

documentales. En tanto el elemento que define el límite es una cuchilla, ambas representaciones se ubican dentro del margen de ambigüedad de la descripción³.

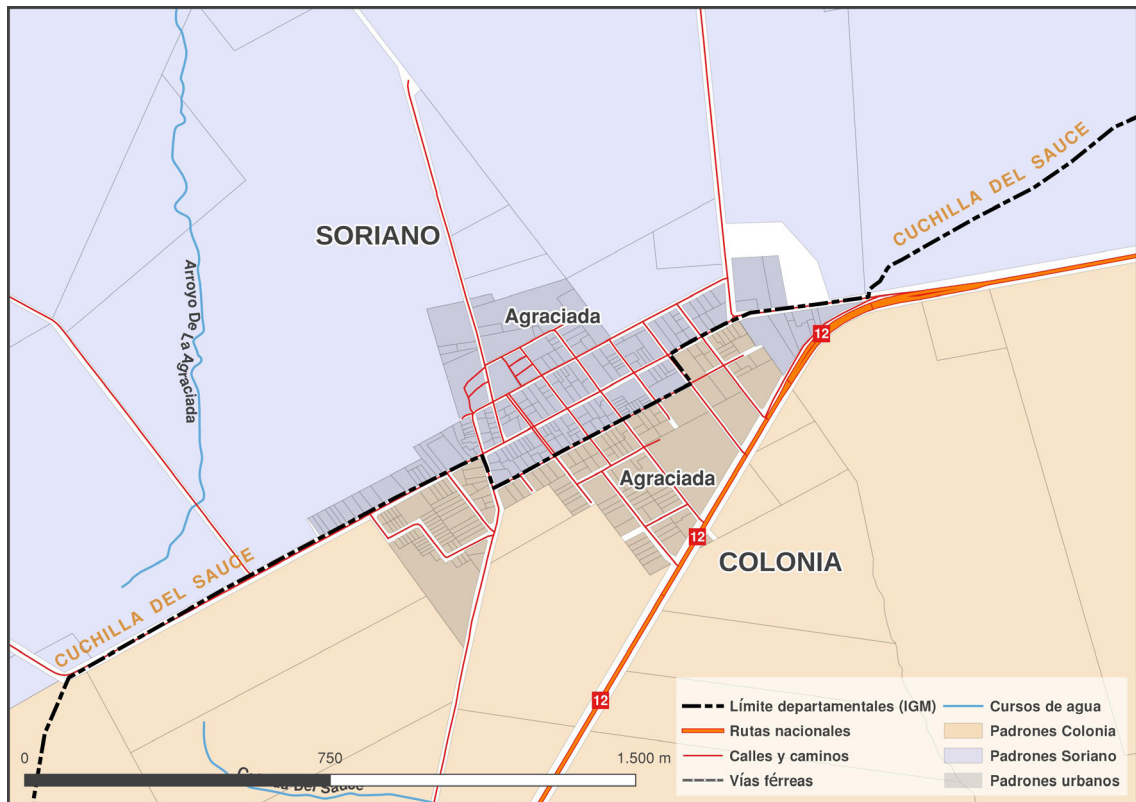
Figura 1: Detalle del límite departamental de Colonia y Soriano (Cardona-F. Sánchez)



En la figura 2 también se muestra el límite entre Colonia y Soriano, igual al caso anterior, pero en la localidad de Agraciada.

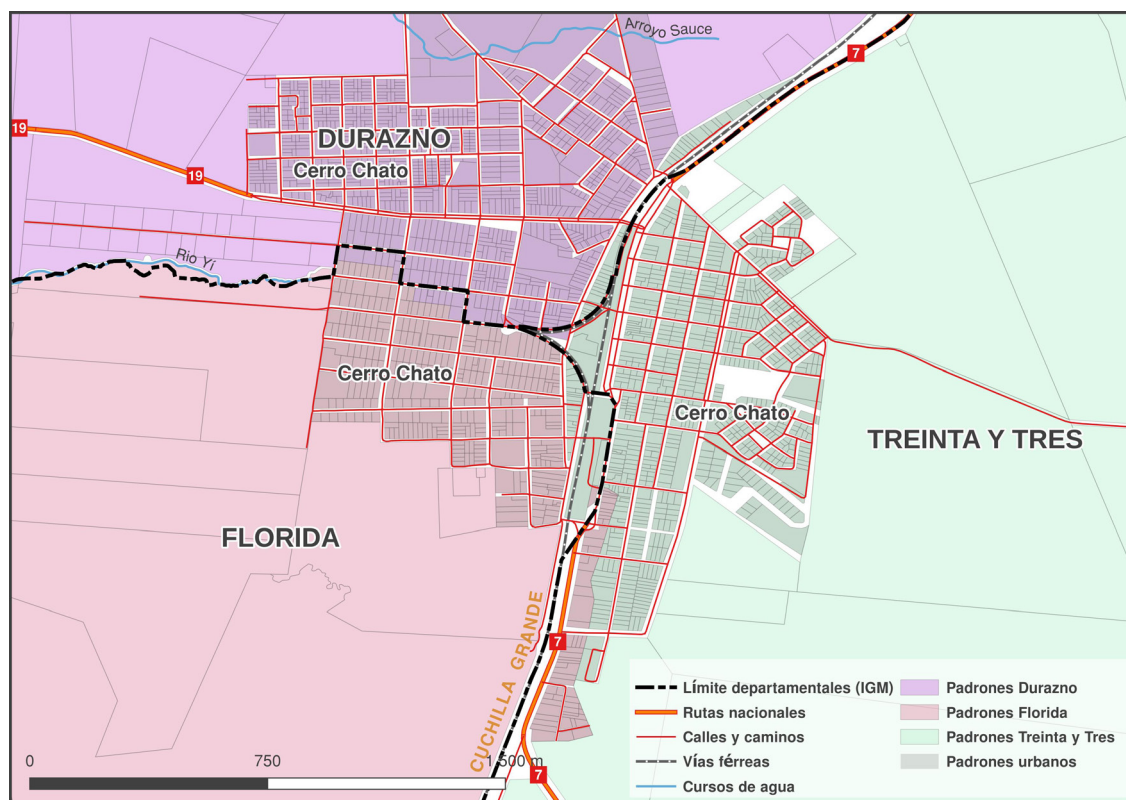
3 En la descripción de Reyes, el límite entre Colonia y Soriano sigue las cuchillas San Juan y Grande (actualmente del Sauce, San Salvador y Grande Inferior).

Figura 2: Detalle del límite departamental de Colonia y Soriano (Agraciada)



En la figura 3 se muestran los límites entre los departamentos de Durazno, Florida y Treinta y Tres, en Cerro Chato. La Ley de creación de Treinta y Tres menciona a la cuchilla Grande como el límite oeste con Durazno y Florida. La utilización de este elemento no lineal habilitó las diferencias que se aprecian en la cartografía de los límites entre la cartografía del IGM y los padrones de la DNC.

Figura 3: Detalle del límite departamental de Durazno, Florida y Treinta y Tres (Cerro Chato)

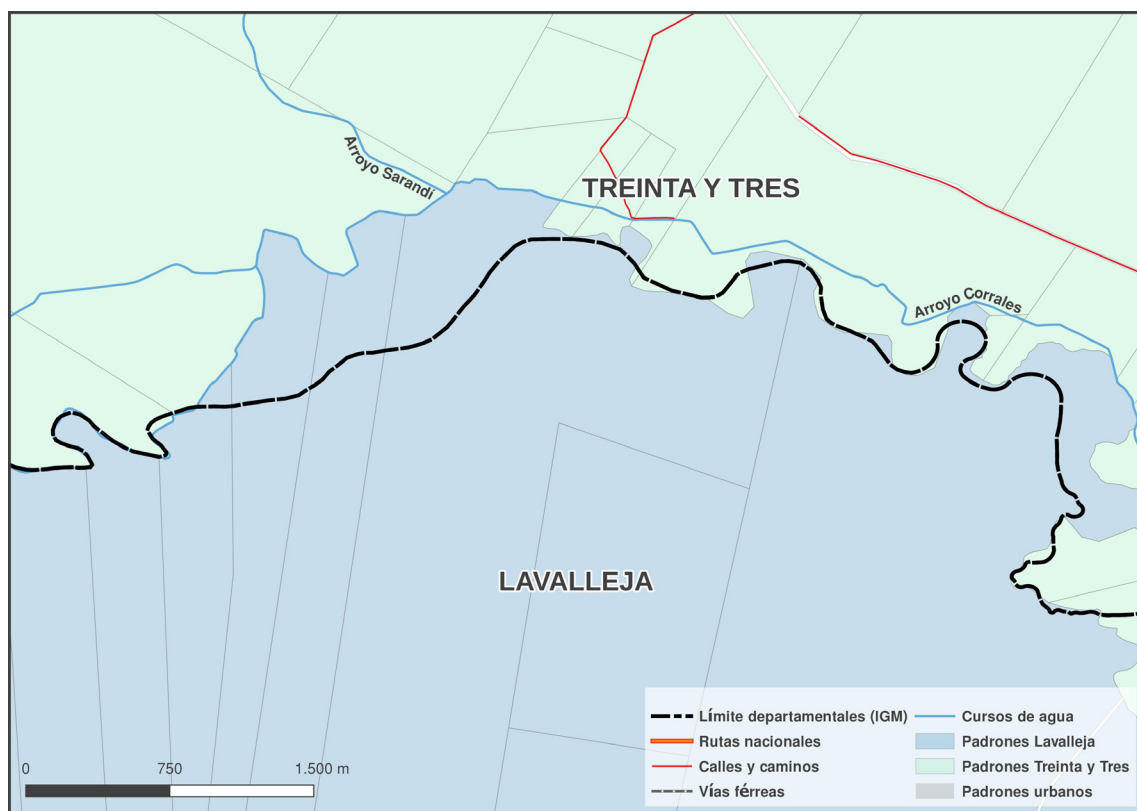


ii) Referencia a elementos que se han modificado con el tiempo.

Muchas veces, las descripciones aluden a elementos que cambian en su geometría. En los ejemplos citados en el apartado anterior, Figuras 1, 2 y 3, la ambigüedad debida a la utilización de un elemento no lineal (cuchilla) como definición del límite departamental se vio aumentada porque la acción antrópica llevó a que, en esas zonas urbanizadas, ya no pueda identificarse la elevación para dirimir de forma objetiva las diferencias de las interpretaciones cartográficas.

En la figura 4 se considera el límite entre los departamentos de Treinta y Tres y Lavalleja. La Ley 1.754 de creación de Treinta y Tres menciona como límite el arroyo Corrales. En esa zona de explotación agrícola, se realizaron canales que modificaron los cursos de agua y hoy resulta difícil determinar el trazado inicial. Los límites de los padrones catastrales siguen, en algunos tramos, el cauce actual, mientras que en otros parecen estar alineados con la delimitación del IGM (que seguramente utilizó fuentes cartográficas anteriores a la modificación del cauce del arroyo).

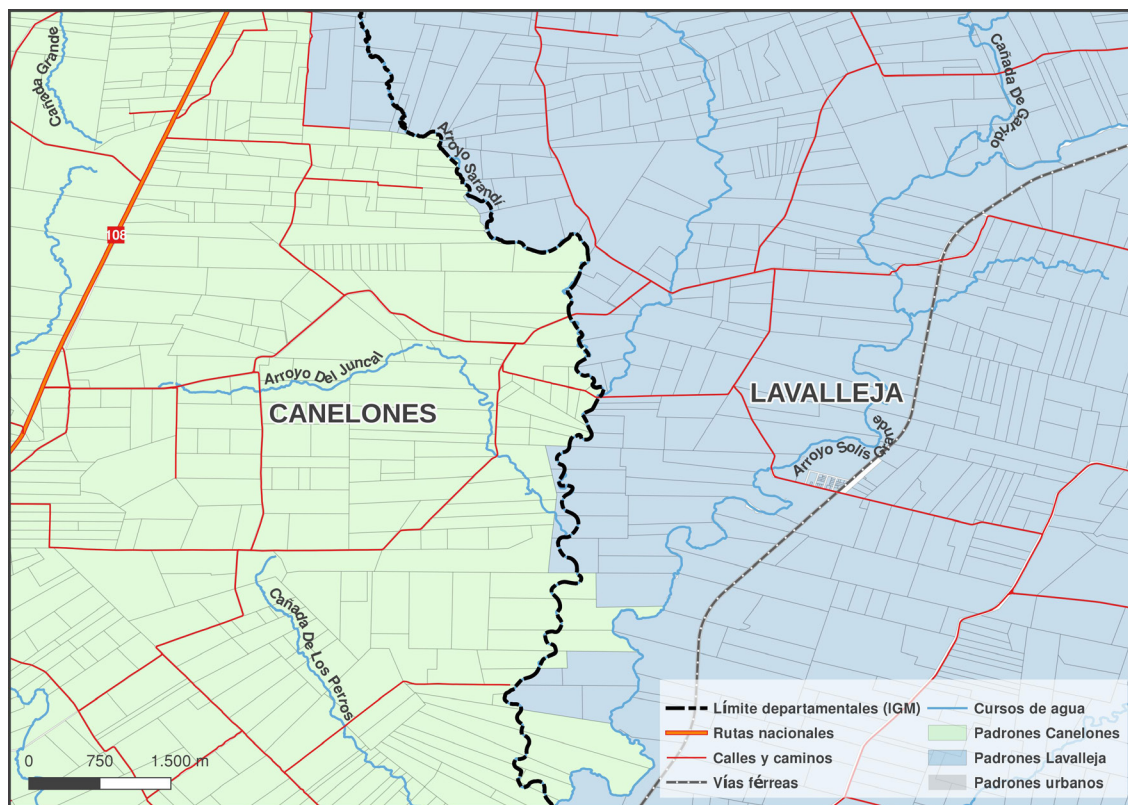
Figura 4: Detalle del límite departamental de Treinta y Tres y Lavalleja (rural)



iii) Referencia a elementos que no se identifican en el terreno. En algunos casos, la transformación del territorio impidió el reconocimiento de los elementos descritos originalmente. En otros casos, desde el momento en que se intentó aplicar la descripción ya no se lograron identificar esos elementos en el territorio.

Este problema ocurre en el límite entre los departamentos de Lavalleja y Canelones. La Ley 158, que creó Minas (el actual Lavalleja) menciona el arroyo de las Conchitas. Como no se encontró ningún curso de agua con ese nombre, al menos desde la obra de Araújo (1900) se toma al arroyo Sarandí como el arroyo de las Conchitas. Parece existir convergencia entre la delimitación del IGM y los padrones catastrales en esa interpretación.

Figura 5: Detalle del límite departamental de Canelones y Lavalleja (rural)



iv) Falta de contigüidad entre los elementos. Esto refiere a aquellos casos en los que se describen elementos que no se intersectan en el territorio, sin que haya indicaciones de cómo deben conectarse.

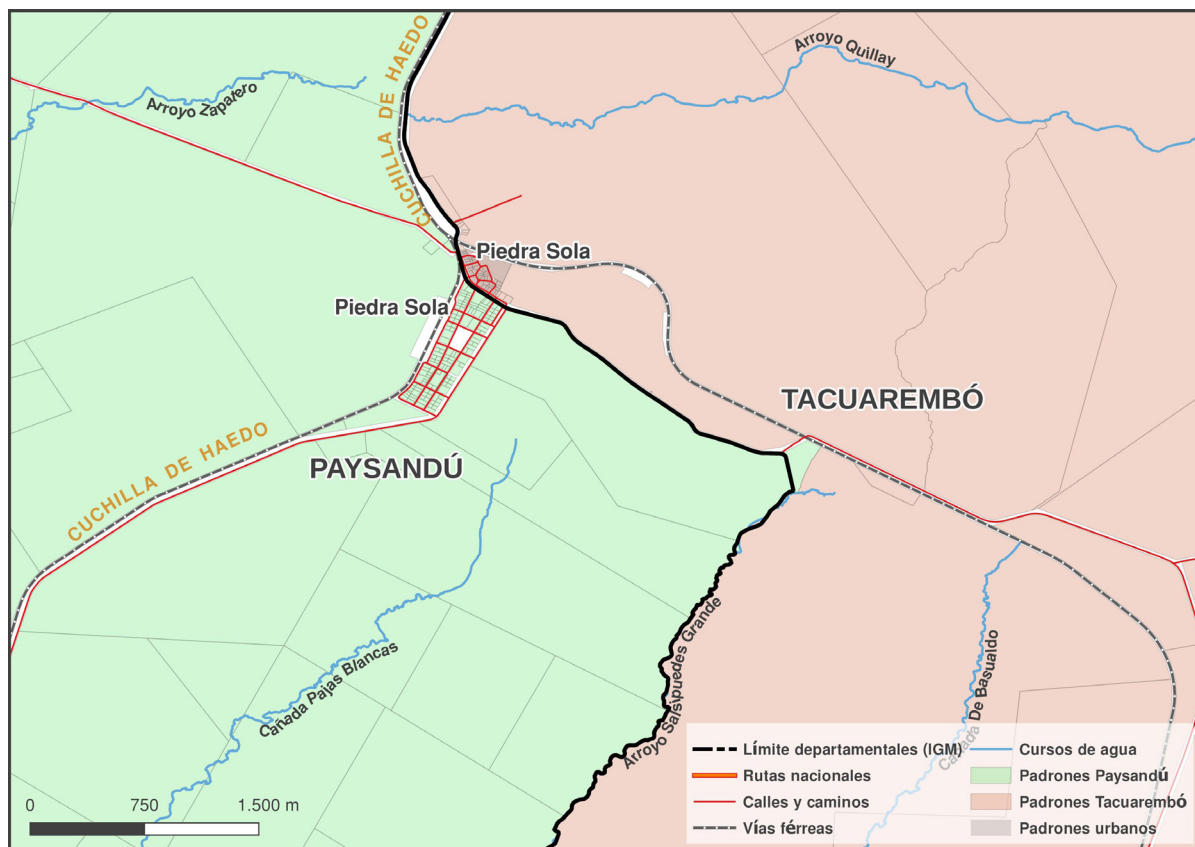
En la zona norte de la figura 3 se mostraban los límites entre Durazno y Florida. Allí, la descripción provenía de los textos de Reyes (1859) y Araújo (1900); ambos indican el río Yí como límite entre Durazno y Florida y la cuchilla Grande como límite entre esos departamentos y Treinta y Tres. Pero las nacientes del Yí distan unos 900 metros de la cuchilla que, por tanto, deja, de acuerdo a las descripciones, un espacio indeterminado, en el que hoy se ubica la localidad de Cerro Chato. Las interpretaciones cartográficas del IGM y de los padrones catastrales, por tanto, no tienen una fuente clara para dirimir sus diferencias.

En la figura 6 se muestra el límite entre Lavalleja y Canelones. En la Ley 158 de creación de Minas (Lavalleja), ese límite está definido por los siguientes elementos: arroyo de las Conchitas (como se mencionó, este elemento no ha sido encontrado, por lo que se considera el arroyo Sarandí) hasta el río Santa Lucía y por este hasta su confluencia con el Campá (desde el Siglo XIX se considera que se alude al Casupá). Pero las nacientes del arroyo Sarandí distan más de 15 km del Santa Lucía. Esta zona de indefinición fue resuelta de dos formas distintas, en momentos diferentes. En el siglo XIX Reyes consideró a los arroyos Vejigas Chico y Vejigas como elementos

Figura 6: Detalle del límite departamental de Florida, Canelones y Lavalleja (rural)

The map shows the Llavallée region, which is a natural area of interest. It is located in the northwestern part of Uruguay, near the border with Argentina. The map highlights the Rio Viejo, Rio Santa Lucia, and Rio de las Nubes. It also shows the location of the Llavallée National Park and the Llavallée National Monument. The map is color-coded by department: Florida (pink), Canelones (green), and Lavalleja (blue). The map also shows the location of the Llavallée National Park and the Llavallée National Monument. The map is color-coded by department: Florida (pink), Canelones (green), and Lavalleja (blue).

Figura 7: Detalle del límite departamental de Paysandú y Tacuarembó (rural)



3.1.2. Fijación de los límites por medio de la representación cartográfica de las descripciones

La otra forma por la cual, históricamente, se han fijado los límites departamentales fue la representación en un mapa.

3.1.2.1. Definición oficial de la representación

El primer problema, y quizás el más importante, es que esta representación no se ha realizado en el acto de fijación de límites por la autoridad correspondiente (que se ha pronunciado únicamente por medio de la descripción), sino que otros organismos o autores, en momentos posteriores, han interpretado las descripciones, sin que exista una ratificación oficial por la autoridad competente que valide esa interpretación.

En la medida que las descripciones contienen ambigüedades, las representaciones cartográficas son, en definitiva, interpretaciones que asumen algún grado de discrecionalidad. Cuando la descripción alude, por ejemplo, a una cuchilla, se pueden encontrar representaciones que

siguen (cuando existen) las vías férreas, rutas o caminos cercanos, alguna aproximación de los puntos más altos dados por las curvas de nivel o ninguna referencia en particular distinta a la propia área de la cuchilla.

Dado ese margen discrecional, las dudas sobre la oficialidad y vigencia de una representación cartográfica específica son muy relevantes. Así tenemos mapas del Instituto Geográfico Militar, de las Intendencias, de la Dirección Nacional de Catastro, entre otros organismos, que asumen límites departamentales que no siempre coinciden entre sí y que, en cada uno de esos casos, tienden a cambiar con el tiempo. Ninguna de esas instituciones tiene la competencia oficial de fijar los límites (dada constitucionalmente a la Asamblea General) pero, a partir de las decisiones administrativas que adoptan con referencia a los límites que asumen, sea visando la información, registrando padrones, definiendo zonas urbanas, etc. los están institucionalizando.

Por tanto, se vienen adoptando decisiones públicas que consolidan las interpretaciones cartográficas de diversos organismos que, en términos generales, convergen pero que tienen algunas diferencias dentro del margen de ambigüedad de las descripciones.

3.1.2.2. Problemas asociados a la representación cartográfica

Además de la incertidumbre por contar con varias interpretaciones cartográficas, hay otros problemas propios de cada una de esas interpretaciones. Porque si bien la representación cartográfica permite desambiguar las descripciones, también incluye otras incertidumbres y fuentes de errores. En este informe se mencionarán la indefinición asociada a la escala utilizada y los errores atribuibles al proceso de elaboración cartográfica.

En primer lugar, debe considerarse la escala de la cartografía (es decir, la relación de semejanza entre las dimensiones reales del espacio geográfico representado y las de su imagen sobre el mapa). Cuando la relación entre la dimensión real y la representada es muy grande, es decir, cuando se utiliza una pequeña escala, el simple ancho de la línea que en un mapa analógico representa el límite departamental es, en el territorio real, una franja. En tanto la representación de los límites surge, a su vez, de la representación de los elementos geográficos que lo componen, muchas veces se estaban utilizando escalas muy pequeñas de representación y, por tanto, con baja exactitud.

En tanto los organismos públicos han utilizado distintas versiones, con diversas escalas, a lo largo del tiempo y, como se ha dicho, no se ha dado una definición clara sobre el valor oficial de cada una ellas, estos problemas atribuibles a la escala usada por cada organismo pudo llevar a inconsistencias.

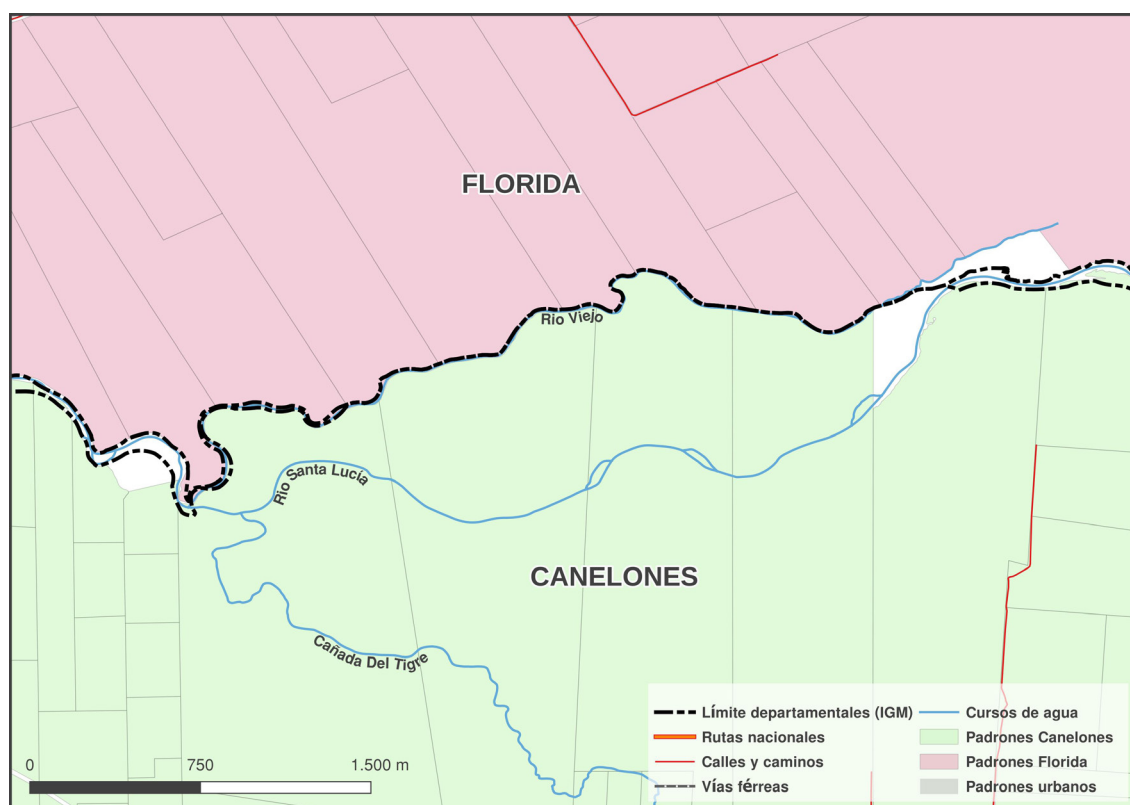
En los últimos años, el IGM realizó un trabajo de actualización de los límites departamentales con las ortoimágenes obtenidas en el vuelo fotogramétrico de la Infraestructura de Datos Espaciales (2018); con esa

misma fuente, la Dirección Nacional de Catastro actualizó el parcelario rural de todo el país. Ambos con cartografía digital. Por tanto, hubo una mejora sustantiva en el formato, la escala y los niveles de exactitud posicional que, en primera instancia, parece haberles otorgado la calidad suficiente para iniciar un proceso de convergencia, luego de que se defina una versión oficial unívoca.

En segundo lugar, se ubican los errores asociados al proceso de elaboración de la cartografía. En algunos casos, son fallos atribuibles al operador y, en otros, refieren al modelo conceptual.

i) Errores atribuibles al operador. Como ejemplo de este tipo de fallo ocurrido al momento de cartografiar y que, finalmente, parece haberse institucionalizado, se muestra el límite entre Florida y Canelones. El elemento mencionado en la descripción es el río Santa Lucía -que se define en las obras de Reyes (1859) y Araújo (1900), porque no se encuentra otra referencia en textos legales-. Sin embargo, en las representaciones cartográficas del IGM y en la que surge de los padrones catastrales, ambas coincidentes, se constata que, en un tramo, el límite departamental se separa del cauce del río Santa Lucía para seguir el trazado del río Viejo, lo que aparece como un fallo de acuerdo a las descripciones. Este error quedó consolidado (en tanto los organismos públicos la han tomado como referencia), y en la medida que la descripción no fue aprobada legalmente, no hay una referencia clara para definir qué elemento debe considerarse.

Figura 8: Detalle del límite departamental de Florida y Canelones (rural)



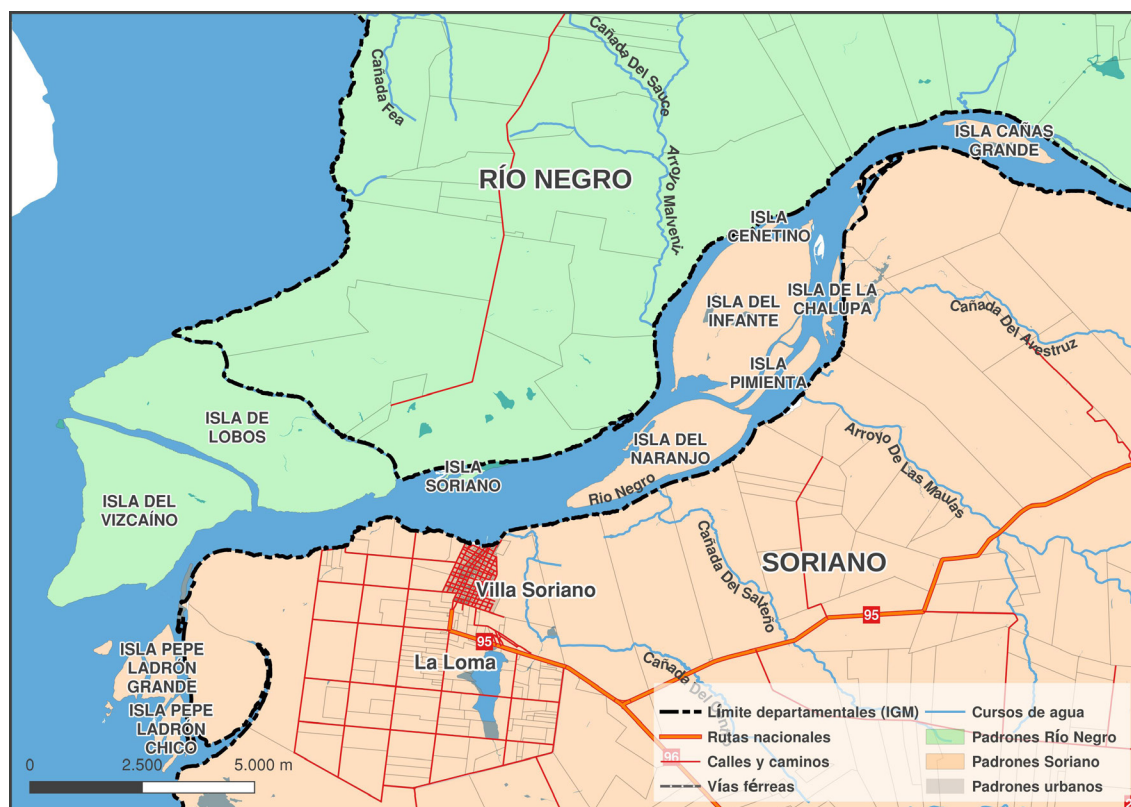
ii) Errores asociados al modelo conceptual. Como ejemplo de este tipo de problemas, se puede mencionar que en la cartografía del IGM se omiten las islas que se ubican en aquellos cursos de agua que constituyen límites departamentales; es decir, en la cartografía actual del IGM se excluyen las islas de forma sistemática del territorio correspondiente a los departamentos. Esto puede ser considerado un error conceptual, porque, si bien cuando el elemento que constituye un límite departamental es un río con islas, las descripciones sólo mencionan el curso de agua (sin incluir ni excluir las islas) se entiende que éstas corresponden al territorio departamental. Esta idea la plantea Delpiazzo (2014: 92), a partir de lo establecido en la Constitución de 1830, que definía al Uruguay como “la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve Departamentos actuales de su territorio”.

Delpiazzo (2014) señala:

En rigor, la disposición constitucional no tiene el valor de una definición del territorio uruguayo pero, por la vía de la sustitución, sugiere que el territorio nacional se divide en territorios departamentales, sin que existan espacios en los que no concurren ambas jurisdicciones, lo que no excluye a las islas. (p.92)

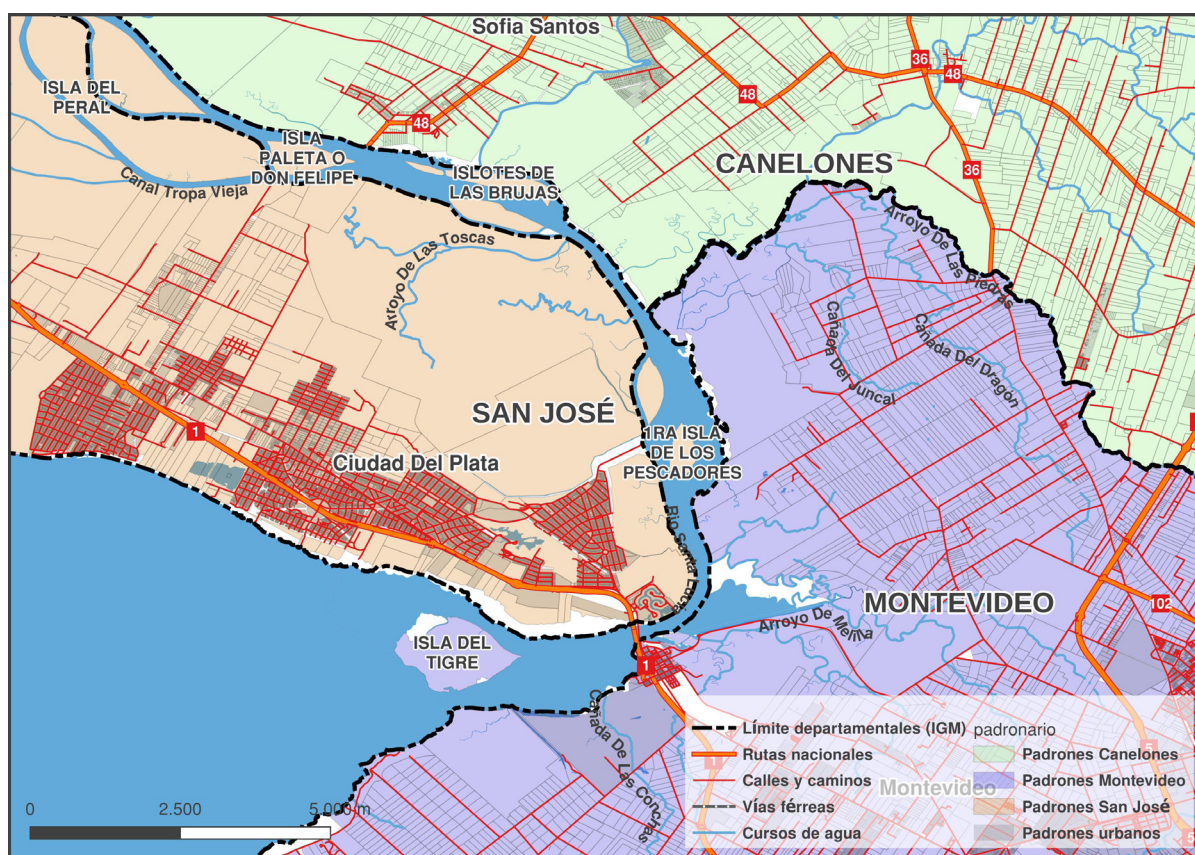
En la figura 9 se pueden apreciar dos islas (De Lobos y del Vizcaíno) que están en la desembocadura del río Negro. Aparecen fuera del límite departamental en la cartografía del IGM pero corresponden a padrones inscriptos en el departamento de Río Negro. Vale notar que si se consulta el diccionario de Araújo (1900), esas dos islas corresponden al territorio departamental; la particularidad es que el autor las atribuye al departamento de Soriano. En el caso de la cartografía antigua, la escala utilizada no permite identificar con claridad a qué departamento correspondían. El resto de las islas que se ven en la figura aparecen fuera del límite departamental según el IGM pero corresponden a padrones del departamento de Soriano.

Figura 9: Detalle del límite departamental de Río Negro y Soriano (islas)



En la siguiente figura se aprecia el mismo error del modelo conceptual en el río Santa Lucía, en el límite entre Montevideo y San José. Como se nota, las islas quedan excluidas, en la cartografía del IGM, del territorio departamental. La Isla del Tigre, por ejemplo, tiene padrones correspondientes a Montevideo. Araújo (1900) también la consideraba como territorio de este departamento.

Figura 10: Detalle del límite departamental de San José, Canelones y Montevideo (islas)



3.2. Resumen y aproximación al dimensionamiento del problema

A modo de síntesis, en el siguiente cuadro se plantea el conjunto de problemas de descripción y representación que se han identificado en los límites departamentales.

PROBLEMAS DE DESCRIPCIÓN	Dudas sobre la determinación de la fuente oficial de la descripción	
	Problemas topológicos (falta de contigüidad)	
	Problemas de interpretación	Referencia a elementos no lineales
		Referencia a elementos que se han modificado geométricamente
PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN	Dudas sobre la determinación de la fuente oficial de la cartografía	
	Escala de representación	
	Errores cartográficos	Atribuibles al operador
		Modelo conceptual

Esto ha generado ambigüedades, errores e inconsistencias entre fuentes públicas respecto de la delimitación territorial de los departamentos.

Sobre la dimensión del problema, se puede apreciar que la magnitud territorial es acotada. Es de especial interés atender al área urbana, ya que la inconsistencia de límites entre organismos públicos puede tener mayores consecuencias administrativas por su mayor densidad de población e infraestructura. En ese sentido, si se consideran los 52 núcleos urbanos ubicados alrededor de los límites departamentales (cada uno de esos núcleos puede ser una única localidad o varias), encontramos que en 11 de ellos hay alguna contradicción entre los límites cartográficos del IGM y los que resultan de los padrones catastrales. Dicho de otra forma, en el 80% de los núcleos urbanos ubicados cerca de los límites departamentales no hay problemas relacionados con la definición de sus límites.

A modo ilustrativo, se revisaron las Directrices de Ordenamiento Territorial y los visualizadores institucionales de las Intendencias correspondientes a esos once núcleos urbanos. Vale notar que no se encontraron documentados todos los casos, y en algunos de ellos el formato de los mapas publicados tampoco permitió identificar los límites con claridad. Con esas restricciones, se identificaron cuatro casos (de los once) en donde junto a la diferencia en la interpretación de los límites de IGM y los padrones catastrales, había una diferencia entre los límites manifestados por las intendencias respectivas. Eso ocurrió en los núcleos urbanos conformados por las siguientes localidades: Algorta, Agraciada, Cerro Chato y Cardona-Florencio Sánchez. A excepción de Algorta, los detalles de esos núcleos urbanos aparecen en las figuras ya presentadas en páginas anteriores.

En ninguno de esos cuatro casos parece existir una reivindicación de territorios (mínimos en cuanto el área afectada) por parte de las intendencias, sino simplemente una falta de claridad en la definición administrativa. En los otros casos, como se dijo, no se hallaron contradicciones entre las Intendencias (que suelen coincidir con la información que surge de los padrones catastrales).

En las zonas rurales, sólo se pudieron comprobar las diferencias entre los límites publicados por el IGM y los que surgen de los padrones catastrales; en ese sentido, todavía existen padrones que deben ajustarse a los límites departamentales, de acuerdo a la normativa, en un proceso que ya inició la Dirección Nacional de Catastro. Mientras tanto, no es clara la atribución de las diferencias, es decir, no es posible afirmar si se originaron en interpretaciones distintas o, simplemente, a la falta de ajuste geométrico de los padrones catastrales.

**Cuadro: Núcleos urbanos donde se identificaron diferencias
en la interpretación de los límites departamentales**

Núcleos urbanos	Departamentos	Detalle	Situación
Algorta	Paysandú Río Negro	Localidad en Río Negro	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Diferencia entre Intendencias. Intendencia de Río Negro coincide con padrones DNC
Agraciada	Colonia Soriano	Localidades con el mismo nombre en ambos departamentos	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Diferencia entre Intendencias. Intendencia de Soriano coincide con padrones DNC
Cerro Chato	Durazno Florida Treinta y Tres	Localidades con el mismo nombre en los tres departamentos	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Diferencia entre las Intendencias de Florida y Treinta y Tres. Intendencias de Durazno y Florida coinciden con padrones DNC. Intendencia de Treinta y Tres difiere con padrones DNC en su límite con Florida
El Caracol - El Pedregal	Maldonado Rocha	Localidades en Rocha	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Intendencias de ambos departamentos coinciden con IGM
Illescas	Florida Lavalleja	Localidades con el mismo nombre en ambos departamentos	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Intendencias de ambos departamentos coinciden con padrones DNC
Merinos	Paysandú Río Negro	Localidad en Paysandú	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Intendencias de ambos departamentos coinciden con padrones DNC
Nico Pérez - José Batlle y Ordóñez	Florida Lavalleja	Nico Pérez en Florida - José Batlle y Ordóñez en Lavalleja	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Intendencias de ambos departamentos coinciden con padrones DNC
Valentines	Florida Treinta y Tres	Localidades con el mismo nombre en ambos departamentos	Diferencia entre IGM y padrones DNC. Intendencias de ambos departamentos coinciden con padrones DNC
Santa Clara de Olimar	Cerro Largo Treinta y Tres	Localidad en Treinta y Tres	Diferencia entre IGM y padrones DNC. No figura en Directrices de Ordenamiento Territorial de Cerro Largo. Directrices de Ordenamiento Territorial de Treinta y Tres coinciden con padrones DNC
Juan Jackson	Colonia Soriano	Localidades con el mismo nombre en ambos departamentos	Diferencia entre IGM y padrones DNC. No figura en Directrices de Ordenamiento Territorial de Colonia. Directrices de Ordenamiento Territorial de Soriano difieren con IGM y padrones DNC
Cardona - Florencio Sánchez	Colonia Soriano	Cardona en Soriano - Florencio Sánchez en Colonia	Diferencia entre IGM, padrones DNC e Intendencias

4. Propuesta de solución

En términos generales, la solución que se propone, y que debe desarrollarse en posteriores documentos, es disponer de una fuente oficial (aprobada por la autoridad competente) e inequívoca de los límites departamentales, consistente en la descripción consolidada de sus elementos constitutivos y en su representación cartográfica digital.

Esto permitirá resolver los problemas identificados, ya que:

- i. No existirán dudas sobre la determinación de la fuente oficial de la descripción y representación de los límites departamentales. La autoridad competente para la fijación de límites, podrá aprobar explícitamente ambos componentes (por medio de los procedimientos y actos jurídicos pertinentes) que serán puestos a disposición pública como única referencia oficial de los límites departamentales.
- ii. La fuente última de definición geométrica de los límites será la representación cartográfica. Por tanto, si bien se podrá aprobar una nueva descripción oficial de los límites departamentales (por medio de la exposición ordenada de los elementos geográficos que los constituyen), que se consolidará en un único texto, los problemas que eventualmente subsistan o surjan en el futuro se remitirán siempre a la cartografía vigente como forma de desambiguación y resolución de diferencias.
- iii. La cartografía oficial de los límites departamentales será digital. De esta manera, más allá de las escalas utilizadas para su digitalización y la de los elementos que los conforman, con esa cartografía oficial siempre se podrá determinar, de forma inequívoca, a qué departamento pertenece cualquier punto del territorio nacional. En caso de que, en el futuro, se realicen trabajos cartográficos de mayor actualización, escala y/o exactitud de los límites departamentales en general o de algunos de sus elementos constitutivos en particular, la Asamblea General podrá aprobar la nueva representación. Pero mientras no la oficialice, se mantendrá vigente la última aprobación como única fuente de delimitación departamental.
- iv. Toda la organización territorial que se establezca: los padrones catastrales, los planes de ordenamiento, los límites administrativos (electorales, municipales, judiciales, policiales, etc.) tendrán una referencia oficial unívoca de los límites que deben considerar y a los cuales deberán ajustarse.

Para lograr esta versión oficial y actualizada de la descripción y representación digital de los límites departamentales, es necesario transitar una fase técnica inicial, de la que el presente documento forma parte.

En la fase técnica inicial se espera elaborar toda la documentación que sirva de insumo para las siguientes fases, que involucrarán a los decisores públicos competentes. Las acciones principales de esta primera fase son:

- Establecimiento de ámbito de trabajo técnico interinstitucional (GTLA + autoridades y técnicos de IGM y DNC). Esto incluye también reuniones de consulta con otros actores.
- Elaboración del Plan de Trabajo, para las actividades propias de la fase técnica
- Elaboración de Diagnóstico de Situación. Esto refiere al presente documento.
- Revisión de descripciones y cartografía y, con ese insumo, elaboración de criterios de ajuste cartográfico de las distintas versiones públicas de límites y de sus expresiones descriptivas.
- Elaboración de la versión borrador, a partir de los criterios mencionados en el punto anterior, de la representación cartográfica digital de los límites departamentales.
- Elaboración de una versión consolidada de las descripciones de los límites departamentales.
- Elaboración de Informe Jurídico sobre los siguientes aspectos:
 - Pertinencia de la propuesta en base a la normativa vigente
 - Definición de los elementos geográficos que deben ser incluidos en el territorio departamental (espacio marítimo, insular u otros)
 - Procedimiento jurídico y acto necesario para su aprobación
 - Consecuencias en caso de ser aprobado.
- Presentación de la propuesta a los actores institucionales correspondientes.

5. Referencias utilizadas

Bibliografía

Araújo, O. (1900). *Diccionario Geográfico del Uruguay*. Imprenta Artística, Montevideo.

Astigarraga, J.P. (1955). *Historia de la división política de la República Oriental del Uruguay 1828-1945*. Conferencia dictada el 23 de noviembre de 1955 en la Sala de Actos de la Facultad de Arquitectura en ocasión de la XII Semana Geográfica del Uruguay. Ministerio de Obras Públicas. Montevideo.

Delpiazzo, C. (2014). *Régimen jurídico de las islas uruguayas*. Revista de la Facultad de Derecho, (29), 91-113.

Reyes, J.M. (1859). *Descripción Geográfica del Territorio de la República Oriental del Uruguay*. Acompañada de Observaciones Geológicas y cuadros estadísticos con un Atlas Topográfico del Departamento de Estado. Establecimiento tipográfico y litográfico de Luciano Mege. Montevideo.

Ros, F. (1911). Apuntes para el fraccionamiento administrativo de la República O. Del Uruguay. Revista Histórica. Tomo IV, 740-748. Montevideo.

Servicio Geográfico Militar. (2013). *Historia del Servicio Geográfico Militar*. SGM. Montevideo.

Zubillaga, C. (1977). *Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911)*. Cuadernos del Claeh, (4), 37-61. Montevideo

Cartografía

Bemporat, A. (1900). *Mapa de caminos del Uruguay*. [Mapa online]. Escala 1:700.000. Barreiro. <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/5798>

Cortesi, S. (1903). *Mapa de la República Oriental del Uruguay*. [Mapa online]. MF. <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/5392>

Dirección Nacional de Catastro. (julio 2024). *Parcelas Catastrales*. [Capa vectorial online]. <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/parcelas-catastrales>. Consultado el 24-07-2024.

Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDE). (2017). *Ortoimágenes 2017-2018*. Tamaño del pixel a 32cm. Vuelo aerofotogramétrico. Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay. Disponible en: https://visualizador.ide.uy/ideuy/core/load_public_project/ideuy/

Instituto Geográfico Militar. (2023). *Límites departamentales*. [Servicio WMS https://srvgis.igm.gub.uy/arcgis/services/LimiteDepartamental_wfs_250000/MapServer/WMSServer]. <https://igm.gub.uy/geoportal/cobertura-nacional-vectorial-wms/>. Consultado el 18-04-2023.

Monegal, G. (1882). *Carta geográfica de la República Oriental del Uruguay*. [Mapaonline].Escala1:1.806.105.Larsch.<http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/32204>

Rodríguez, S. (1893). Carta geográfica de la República Oriental del Uruguay. Reducción de la del General Ingeniero Don José M. Reyes; aumentada y corregida en parte con antecedentes del archivo de la Dirección Gral. de Obras Públicas, por el vocal de la sección Topográfica que suscribe Senen M. Rodríguez.- Autobiografiado. [Mapa online]. Escala 1:97.816.195. Hoen. <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/32191>

Normativa

Constitución de la República. (1830). *Capítulo II. Artículo 20*. 28 de Junio de 1830.

Ley 19.149 de 2013. *Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2012*. Artículo 35. 24 de Octubre de 2013.

Ley 18.362 de 2008. *Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2007*. Sección IV – Incisos de la Administración Central Inciso 02– Presidencia de la República. Artículo 75. 6 de Octubre de 2008.

Ley 8.187 de 1927. *Departamentos. Denominación*. 26 de Diciembre de 1927.

Ley 3.777 de 1911. *Fijación de límites departamentales*. 12 de Junio de 1911.

Ley 1.854 de 1885. *División administrativa. Creación del Departamento de Flores*. 30 de Diciembre de 1885.

Ley 1.757 de 1884. *División administrativa. Creación de los Departamentos de Artigas y Rivera.* 29 de Setiembre de 1884.

Ley 1.754 de 1884. *División administrativa. Creación del Departamento de Treinta y Tres.* 18 de Setiembre de 1884.

Ley 1.475 de 1880. *División administrativa. División del Departamento de Paysandú en los de Paysandú y Río Negro.* 20 de Marzo de 1880.

Ley 1.474 de 1880. *División administrativa. División del Departamento de Maldonado en dos, Rocha y Maldonado.* 18 de Marzo de 1880.

Ley 1.186 de 1873. *División administrativa. Modificación de los límites del Departamento de Durazno.* 26 de Junio de 1873.

Ley 561 de 1857. *División territorial. Fijación de los límites que separan a los Departamentos de San José y Florida.* 23 de Octubre de 1857.

Ley 493 de 1856. *División territorial. Creación del Departamento de Florida.* 9 de Julio de 1856.

Ley 158 de 1837. *División territorial. Creación de los Departamentos de Salto, Tacuarembó y Minas.* 14 de Junio de 1837.

Ley 84 de 1835. *División territorial. Se reintegra al Departamento de Montevideo sus límites originarios.* 7 de Abril de 1835.

Decreto-Ley 14.708 de 1977. *Modificación de los límites departamentales de Flores.* 30 de Setiembre de 1977.