

# NAP Ciudades

Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras



*Consultoría IC URU18002-996 “Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)”*

---

## INFORME PRODUCTO 2-

### Propuestas de herramientas de gestión territorial para ciudades de Uruguay.-

PERÍODO CONSULTORÍA: 01-06/2021

Marzo – abril , 2021.-



# PROPUESTAS DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA CIUDADES DE URUGUAY

**AÑO 2021**

Proyecto URU 18/002 - Integración del enfoque de adaptación al cambio climático en Ciudades e Infraestructuras (NAP Ciudades)

Consultoría - IC URU18002-996 Consultor/a local para el desarrollo de “Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)”

Supervisor/a: Analista de Programa- Área Medio Ambiente del PNUD, en coordinación con la Consultora Principal del Proyecto y el Comité Técnico del proyecto, en particular DINOT, DINAMA y DINAGUA.

Tipo de Contrato: Contrato Contratista Individual (IC)

Duración de consultoría: 5 meses

Lugar de la Consultoría: Montevideo-Localidades Costeras - Uruguay

## **Consultora responsable**

Consultora responsable:

**Dra. Claudia Moroy**

Contraparte. Equipo de seguimiento: Gustavo Piñeiro y Pablo Urruti (DINABISE), Paloma Nieto (DINACEA), equipo de DINAGUA

Colaboradores: Adriana Piperno y Juan Pablo Martínez (DINAGUA); Gustavo Piñeiro, Pablo Urruti (DINABISE), Mónica Gómez Erache (DINACC), Paloma Nieto (DINACEA)

Agradecimientos: José Pedro Aranco, Natalia Da Silva

Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto URU/18/002, Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructuras y ordenamiento territorial, cuyo objetivo principal es la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades). El Proyecto es liderado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Mvot) y el Ministerio de Ambiente (MA), implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado por el Fondo Verde para el Clima y cuenta con el apoyo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Específicamente responde al Producto 2 de los Términos de referencia del llamado a Consultor/a local para el desarrollo de Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)” (IC URU18002-996) y al Plan de Trabajo acordado con Comité Técnico del Proyecto NAP Ciudades, integrado por MVOT DINOT, MA DINAMA, DINAGUA, NAP COSTAS, Gestión Costera.

### **Comité Técnico NAP Ciudades**

Myrna Campoleoni, Consultora principal NAP Ciudades

Gustavo Olveyra, Consultor NAP Ciudades

Magdalena Preve, PNUD

Mariana Kasprzyk y Mónica Gómez, Dinacc

Rossana Tierno y Elba Fernández, DINOT

Adriana Piperno, DINAGUA

Carolina Passeggi, DINAVI

Paloma Nieto, Dinacea y Dinabise

Ana Guerra, PMB

Guillermo Rey, Ignacio Ferrari y Stella Zuccolini, ANV

Alejandra Cuadrado, Dinagua (Hasta marzo de 2020)

Cecilia Curbelo, Dinavi (Hasta diciembre 2020)

Cristina Sienra, Mevir (2018, 2019)

Gabriela Pignataro (Hasta agosto de 2020)

### **Equipo Técnico del proyecto**

Myrna Campoleoni (Consultora principal)

Alicia Iglesias

Ana Laura Surroca

Andrés Bentancor

Florencia Etulain

Gonzalo Pastorino

Gustavo Robaina

Gustavo Olveyra



Helena Garate

Silvina Papagno

Sinay Medouze

Virginia Arribas

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe, no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

El uso del lenguaje que no discrimine entre géneros es una de las preocupaciones en la narración del presente informe. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto URU/18/002, Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructuras y ordenamiento territorial, cuyo objetivo principal es la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades). El Proyecto es liderado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Mvot) y el Ministerio de Ambiente (MA), implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado por el Fondo Verde para el Clima y cuenta con el apoyo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Específicamente responde al Producto 1 de los Términos de referencia del llamado a Consultor/a local para el desarrollo de Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)” (IC URU18002-996) y al Plan de Trabajo acordado con Comité Técnico del Proyecto NAP Ciudades, integrado por MVOT DINOT, MA DINAMA, DINAGUA, NAP COSTAS, Gestión Costera.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe, no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

El uso del lenguaje que no discrimine entre géneros es una de las preocupaciones en la narración del presente informe. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Uruguay  
Presidencia



## Contenido

1.1 ANTECEDENTES, RELACIÓN CON EL PRODUCTO 1 Y LOS CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTES. ....	13
1.2 DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL PRODUCTO 2 : HERRAMIENTAS DE GESTIÓN .....	21
1.3 CLASIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS: JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	23
1.4 PRODUCTO A DESARROLLARSE .....	24
1.5 PLAN DE TRABAJO PARA EL PRODUCTO 2 Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO .....	25
2.1 PROPUESTA METODOLÓGICA PARTICIPATIVA.....	28
2.1.1 DOCUMENTACIÓN CONSULTADA .....	29
2.1.2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES .....	29
2.1.3 ENTREVISTAS, REUNIONES EQUIPOS DEPARTAMENTALES.....	30
2.1.4 SEMINARIO INTERNACIONAL .....	30
2.2 TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS EN LOS CONFLICTOS COSTEROS IDENTIFICADOS .....	35
3.1 ANALISIS DE LA NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL APLICABLE .....	36
3.1.1 Normativa departamental. IOTDS y otras normas de alcance departamental. ....	36
3.1.2. Limitación al derecho de propiedad.....	39
3.1.3. Protección del AMBIENTE y de las AGUAS.....	40
3.1.4. Faja de defensa de costas - Código de AGUAS.....	40
3.1.5. Otras normas de aplicables .....	41
3.1.6. Determinación del dominio público o fiscal de la costa y su relación con las facultades de Policía territorial.....	42
3.1.7 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible (LOTDS) en relación a la costa. ....	45
3.1.8. Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en relación a la costa.....	47
3.1.9. Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del espacio costero atlántico y Río de la Plata.....	47
3.2 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE HERRAMIENTAS APLICABLES.....	48
3.3 TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS A LAS SITUACIONES DE CONFLICTO COSTERO.....	51
3.4 CLASIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS APLICADAS IDENTIFICADAS.....	67
3.5 ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS .RECOMENDACIONES SOBRE AJUSTES NORMATIVOS Y HERRAMIENTAS JURÍDICAS SUGERIDAS.....	73
3.5.1 Servidumbres.....	73

3.5.2 Seguros costeros.....	77
3.5.3 Responsabilidad del Estado .....	79
3.5.4 Expropiación para el cumplimiento de los planes y por incumplimiento de deberes territoriales.....	85
3.5.5 Derecho de preferencia .....	91
3.5.6 Derecho de superficie.....	96
3.5.7 Transferencia de derechos de construcción en áreas de conservación. Art. 60 LOTDS....	99
3.5.8 Prescripción adquisitiva .....	100
3.5.9 Facultades de Policía Territorial.....	104
3.5.10 Regulación de la Cartera de Tierras .....	113
3.5.11 Reutilización de inmuebles abandonados. Estrategia de Acceso al suelo urbano. ....	116
3.5.12 Concesiones de uso .....	118
3.5.13 AAP como protección normativa de la faja de defensa de costas. EAE en procesos de elaboración de los IOTDS.....	121
3.5.14 Declaración judicial de la propiedad pública. ....	128
3.5.15 Impactos territoriales acumulativos .....	131
3.5.16 Medidas cautelares. Prohibición de innovar.....	132
3.5.17 Sanciones y desestimulaciones de uso .....	133
3.5.18 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS JURÍDICAS .....	137
3.6 ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANICERAS. PROPUESTA DE DISEÑO DE HERRAMIENTAS, RECOMENDACIONES, PROPUESTA DE ADECUACIONES O AJUSTES. ....	139
3.6.1 Herramientas tributarias .....	139
3.6.2 Estímulos e incentivos .....	146
3.6.3 Catastro y aumento del valor del suelo debido al riesgo .....	146
3.6.4 Herramientas de financiación .....	147
3.6.5 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANCIERAS .....	152
3.7. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DE OT . RECOMENDACIONES SOBRE AJUSTES NORMATIVOS Y HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN SUGERIDAS.....	154
3.7.1 Información sobre riesgos .....	160
3.7.2 Mapas de riesgo en planificación.....	161
3.7.3 Normativa de protección en usos turísticos .....	171
3.7.4 Preservación y transformación de las zonas de riesgo alto, MDR. ....	171

3.7.5 Relocalizaciones, policía territorial y resignificación de los espacios liberados mediante usos concretos.....	176
3.7.6 Mayores aprovechamientos, retorno de valorizaciones y cesiones obligatorias.....	185
3.7.7 Planes parciales, planes especiales y aplicación DE Art. 50 LOTDS.....	189
3.7.8 Perímetros de actuación.....	193
3.7.9 Proyectos de urbanización y de reparcelación .....	194
3.7.10 Operaciones territoriales concertadas. cooperación público-privada .....	194
3.7.11 Programas de actuación integrada .....	195
3.7.12 Órganos de gestión.....	196
3.7.13 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	197
4. REFLEXIONES FINALES DEL PRODUCTO 2.....	201
4.1. CONFLICTO COSTERO. APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS Y GOBERNANZA .....	201
4.2. HACIA EL DESARROLLO DE LA ETAPA FINAL DE LA CONSULTORÍA .....	205

## ANEXOS:

ANEXO I: BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

ANEXO II: MEMORIA DE PARTICIPACIÓN

ANEXO III: JURISPRUDENCIA

ANEXO IV: FICHAS DESCRIPTIVAS CONFLICTOS COSTEROS



## ACRÓNIMOS Y SIGLAS UTILIZADAS

CC Cambio climático

CVC Cambio Climático y variabilidad climática

IOTDS Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

LOTDS Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

NAP Plan Nacional de Adaptación (por sus siglas en inglés)

MVOT Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial

MA Ministerio de Ambiente

DINOT Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

DINAGUA Dirección Nacional de Aguas (MVTOMA)

ONU Organización de las Naciones Unidas

OPP Oficina de Planificación y Presupuesto

AAP Autorización Ambiental Previa

EAE Evaluación Ambiental Estratégica

DDHH derechos humanos

IUE Identificación única de expedientes

S/I Sin identificar

CC Código Civil

LJU La Justicia Uruguaya

TCA Tribunal de lo Contencioso Administrativo

SCJ Suprema Corte de Justicia



Uruguay  
Presidencia



## GLOSARIO

Las siguientes definiciones fueron tomadas del Glosario sobre respuesta al cambio climático (<https://www.mvotma.gub.uy/cambio-climatico>) y del libro “Inundaciones urbanas: instrumentos para la gestión de riesgo en las políticas públicas” (DINAGUA, MVOTMA 2011).

**Acuerdo de París:** Primer acuerdo global sobre el cambio climático adoptado en la COP21 de París por los 195 países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en diciembre del 2015.

**Adaptación:** Capacidad de los sistemas naturales o humanos para responder a los cambios climáticos actuales o esperados, que permite moderar los danos o aprovechar oportunidades. Se distinguen 3 tipos:

**Adaptación anticipada o proactiva:** tiene lugar antes de que se observen los impactos del cambio climático.

**Adaptación autónoma o espontánea:** No constituye una respuesta consciente a las condiciones climáticas, pero es provocada por cambios ecológicos en sistemas naturales y por modificaciones en el bienestar del sistema humano.

**Adaptación planificada o ex-post:** Adaptación que resulta de las decisiones políticas, basadas en la conciencia de que las condiciones han cambiado o están a punto de cambiar y que es necesario actuar para volver a recurrir, mantener o alcanzar un estado deseado.

**Amenaza:** fenómenos o proceso que implica la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar daño. La amenaza puede ser de origen natural, antrópico, o surgir como resultado de la interrelación de la naturaleza con las prácticas sociales (como es el caso de las inundaciones).

La identificación de un evento como amenaza no es intrínseca al evento. La amenaza se visualiza a través del impacto en la sociedad; una amenaza es posible solamente si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas.

**Cambio climático:** El cambio climático se define como un cambio atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmosfera mundial y que se suma a la variabilidad climática observada durante periodos de tiempo comparables. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hace una distinción entre el cambio climático atribuido a las actividades humanas que alteran la composición de la atmosfera y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.

**Capacidad de adaptación:** Es la capacidad de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para minimizar los danos posibles, aprovechar las oportunidades o para hacer frente a las consecuencias.

**Curva de inundación:** se define como la intersección de la superficie del terreno y la superficie de agua en un momento dado o para una magnitud de inundación dada.

**Curva de inundación por período de retorno:** son curvas de inundación asociadas a un período de retorno. Se calculan a partir de datos estadísticos.

**Gestión del riesgo:** capacidad que desarrolla una comunidad para manejar debidamente su relación con las amenazas de manera que los riesgos no necesariamente se conviertan en desastres. La gestión del riesgo es un proceso social mediante el cual una sociedad influye en la reducción, previsión y/o control de los niveles de riesgo que atraviesa. Esta gestión -con características, estrategias e instrumentos particulares- debe ser considerada en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial, hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.

**Impactos del cambio climático:** Son los efectos del cambio climático sobre los sistemas naturales o humanos. Se puede distinguir entre impactos potenciales y residuales. Los potenciales son todos aquellos que pueden ocurrir dando un cambio proyectado en el clima, sin considerar la adaptación. Los residuales son los que pueden ocurrir después de la adaptación.

**Inundación:** se define como aquella crecida que afecta la actividad antrópica, ya sea vivienda, producción o equipamientos e infraestructuras en general.

**Mapa de riesgo por inundación:** es una herramienta fundamental en la toma de decisión que permite gestionar los riesgos más allá del momento del evento y la emergencia, por tanto es un proceso continuo en el tiempo. A los efectos de la gestión, cuando se habla de mapa de riesgo de la ciudad se refiere a una clasificación del suelo incorporada al plan local. El mapa de riesgo permite localizar, controlar, dar seguimiento y representar en forma gráfica, los agentes generadores de riesgos, la susceptibilidad del territorio a verse afectado y la vulnerabilidad de la sociedad sobre la cual impactan.

**Medidas de adaptación al cambio climático:** son aquellas que sirven para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados del cambio climático.

**Mitigación:** planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que ni es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y consecuencias y solo es posible atenuarlas (Ley N° 18.621, Sistema Nacional de Emergencias)

**Período de retorno:** es un concepto estadístico que estima el tiempo promedio entre dos eventos que iguallen o superen determinada magnitud.

**Resiliencia:** Se refiere a la capacidad de un sistema social o ecológico de absorber una alteración sin perder su estructura básica, sus modos de funcionamiento o su capacidad de organización, de adaptación al estrés y al cambio. Esta habilidad se desarrolla con el tiempo y se ve reforzada

por los factores de protección del ambiente. La resiliencia contribuye a mantener una buena salud eco sistémica y la mejora del mismo.

**Riesgo:** es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales, o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos. (Ley N° 18.621).

**Variabilidad Climática:** El término "variabilidad climática" debe ser usado para destacar variabilidad dentro del clima, o sea fluctuaciones en las propiedades estadísticas sobre periodos de semanas, meses o años. De esa manera se determinan límites dentro de los cuales los valores medios, varianzas o frecuencias de valores entre los límites establecidos puede ser aceptada como normal. Los eventos fuera de estos límites pueden ser vistos como anómalos a un cierto nivel de significación. Si las propiedades estadísticas de una secuencia de años, décadas, etc. difieren considerablemente respecto de otra secuencia de años, décadas, etc. de referencia, podemos hablar de "Cambio Climático" sobre una escala de tiempo adecuada. (<http://meteorologia.fcien.edu.uy/Curuguay.html>)

**Vulnerabilidad:** corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre.

# CAPITULO I: ANTECEDENTES Y ALCANCE DEL PRODUCTO 2

---

## 1.1 ANTECEDENTES, RELACIÓN CON EL PRODUCTO 1 Y LOS CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE.

### 1.1.1 Antecedentes. Objeto de la consultoría

La presente Consultoría se propone impulsar el análisis e implementación de herramientas de gestión territorial para la adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática (CVC) de forma de reducir la vulnerabilidad urbana y aumentar la resiliencia de las ciudades costeras, abarcando territorialmente las costas sobre el Océano Atlántico y Río de la Plata.-

A estos efectos, para el desarrollo de la misma, es necesario referir en primer término, en el marco de la unidad conceptual y metodológica que se intenta, al Producto 1 “ ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES Y NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CVC EN CIUDADES COSTERAS”, en tanto se considera que su contenido es base fundamental para el desarrollo del Producto 2, por tratarse de una propuesta de herramientas jurídicas, económicas y de ordenamiento territorial, aplicables a las situaciones de conflicto costero ya identificadas.

Por otra parte, se hace indispensable tener presente al propio objeto de la consultoría, el cual refiere justamente al diseño de herramientas, que será el contenido general en el que se enmarque el producto 2, con el objetivo de generar conocimiento para el desarrollo de herramientas de gestión territorial para la readecuación y reordenamiento de fraccionamientos costeros (formales e informales, consolidados y no consolidados) y sus infraestructuras asociadas, ubicados en zonas con riesgo actual y amenaza potencial - por el aumento del nivel del mar y la erosión costera, en un contexto de adaptación al CVC.

Considerando este objeto, en el marco del Producto 1 se definió el alcance del ámbito territorial de la Consultoría y las situaciones de riesgo alto actual o potencial que implicaban, a lo cual nos remitimos, tomándose como base fundamental el Estudio efectuado por DINAGUA -MA y basado en los Informes de la Universidad de Cantabria para Uruguay, los que definen zonas de riesgo alto en las localidades costeras de Océano Atlántico y Río de la Plata.

Importa señalar, que el mismo responde al riesgo actual y potencial por inundación costera pero es claro que también existen otros fenómenos en la propia faja de defensas de costa como la erosión y que se consideran parte del objeto de estudio en tanto se encuentran en la zona de mayor vulnerabilidad ecosistémica y por ende debiera ser la de mayor protección.

Apuntamos en dicha oportunidad también, que estas zonas de riesgo alto actual o potencial pueden estar integradas a la planificación, si el Gobierno Departamental cuenta con su MDR aprobado en sus Planes Locales, pero no siempre ello es así, existiendo diferentes desarrollos a nivel departamental.

Por otra parte, si bien está claro que la faja de defensa de costas es parte de las zonas de riesgo alto, hoy por hoy, en vigencia de las Directrices Costeras es posible que los IOTDS amplíen dicha zona, por lo que puede ser más extensa que las mismas. Asimismo, estas zonas de riesgo alto, en espacial las de riesgo potencial en el estudio referido de Universidad de Cantabria e IMFIA se expanden continentalmente en muchos casos más allá de los 250 metros, elemento importante para la consideración de la regulación de estas zonas.

De esta forma, las zonas de riesgo alto pueden coincidir en su totalidad con la faja de defensa de las costas establecida por el Código de Aguas o, cuando existen ecosistemas a proteger, las mismas pueden ser mayores y no coincidir exactamente con la faja de protección costera del Océano Atlántico y Río de la Plata, cuando así lo establezcan los IOTDS.

El objeto de la consultoría antes detallado nos permitió delimitar los casos de estudio del Producto 1 y será fundamental para la definición de los Casos Piloto a desarrollarse en el Producto 3, tratándose de **situaciones de conflicto costero específicas y con un ámbito territorial de aplicación concreto**. A dichas situaciones las denominamos conflictos costeros, siendo aquellos que se relacionan entonces con fraccionamientos costeros, en costa atlántica y Río de la Plata, sobre las zonas de riesgo alto (riesgo actual o amenaza potencial o futura). Dichos conflictos pueden identificarse en zonas de ocupación formal o informal (tierras de dominio público o fiscal o tierras propiedad privada) en zonas urbanas, suburbanas o rurales, es decir con un grado real de consolidación, con una consolidación potencial o no consolidadas y en estado natural pero con riesgo potencial de alteración.

En el marco del producto 1 se detalló que no todo conflicto costero es analizado desde la presente consultoría, en el entendido de existen otros, como los conflictos netamente ambientales, pero que no son los que se enmarcan en el objeto de estudio, de ahí la importancia de su definición como punto de partida.

De esta forma, el conflicto analizado es esa tensión entre la urbanización o potencialidad de la misma por una parte y el aumento del nivel del mar y erosión costera por el otro, y como esa tensión se produce en las zonas de riesgo alto, es decir aquellas que deberían contar con la mayor protección desde el punto de vista jurídico, para su conservación y preservación ecosistémica.

El objeto de la consultoría es claro y ello implica, el estudio de casos ya desarrollado en el producto 1, el diseño de las herramientas de aplicación a esos casos y el estudio de los 2 casos pilotos en las zonas de riesgo alto, en las cuales existen los conflictos costeros antes detallados y que guardan relación con la ocupación ya sea para residencia, turismo u otros usos de dichas zonas, su potencial ocupación y la protección del ecosistema costero.

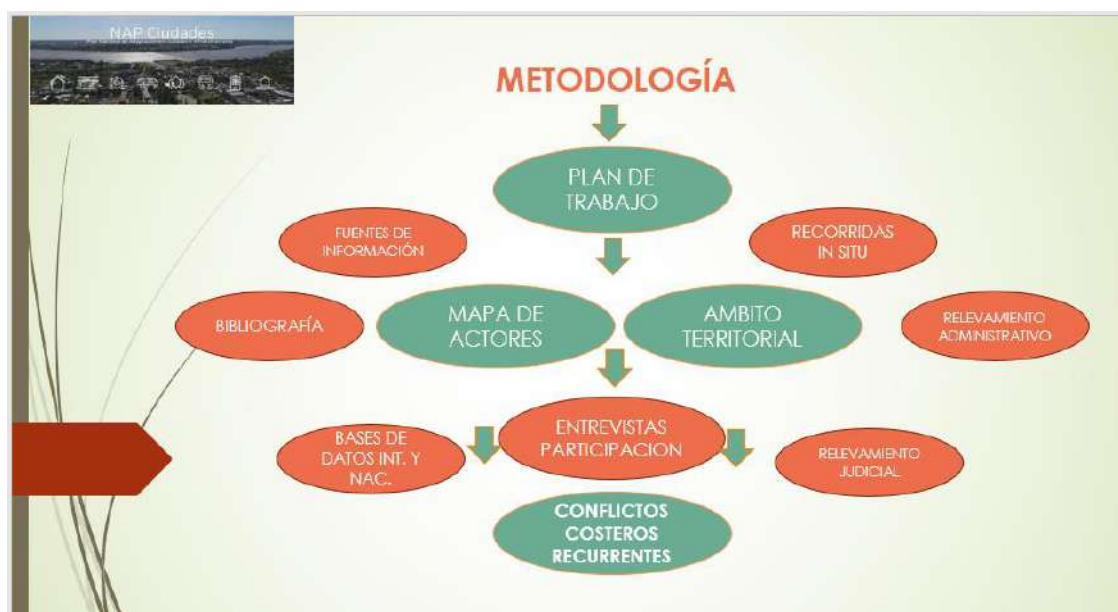
Considerando este objeto general de la Consultoría, de acuerdo a sus TRD, se espera de la misma que el producto contribuya a:

- generar criterios y herramientas para el desarrollo de nuevos fraccionamientos en zonas costeras, basados en la disminución del riesgo y la adaptación al CVC,

- proteger los componentes vulnerables del espacio costero.
- aportar criterios a ser considerados en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial de ámbitos vinculados a los espacios costeros.

### 1.1.2 Relación con el Producto 1

En el marco de dicho objeto se desarrolló el estudio de casos nacionales e internacionales considerando no cualquier tipo de conflicto costero sino , como se dijo, aquel que implicaba esa tensión de intereses entre situaciones en muchos casos perpetuadas en el tiempo de ocupación formal o informal en estas zonas costeras de riesgo alto y, por otra parte, la erosión y el aumento del nivel del mar y demás variables que inciden por efecto del CVC.



**Figura 1. – Imagen metodología producto 1. Elaboración propia.**

La figura 1 resume la metodología empleada en el Producto 1, generando un Plan de trabajo, del cual se deriva un Mapa de actores relevantes para todo el proceso y un ámbito territorial de aplicación definido. Por otra parte, la participación como centro, las fuentes de información y relevamiento utilizadas, para concluir en lograr un diagnóstico de los CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTES.

Desde el punto de vista del objeto de estudio y ámbito de aplicación territorial se identificaron y validaron luego del estudio de casos las siguientes problemáticas costeras más recurrentes, consideradas desde el punto de vista de la urbanización de la costa por un lado y los fenómenos climáticos que inciden en el territorio costero de Uruguay, en particular el aumento de nivel del mar y la erosión.

Importa señalar lo antedicho en tanto los conflictos ambientales en el territorio costero pueden ser muy variados y no serán analizados por la consultoría por no enmarcarse en su objeto de

estudio, sin perjuicio de la directa relación de las herramientas a aplicarse con la CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS y en definitiva con contribuir a mitigar o reducir los efectos del CVC.

En este sentido, resulta de particular importancia y complementariedad la Consultoría llevada adelante por el Lic. Andrés Fernández en el marco del Proyecto NAP Ciudades, el cual generará una GUÍA DE INTERPRETACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN BASADAS EN ECOSISTEMAS EN ENTORNOS URBANOS, en donde el enfoque se centra a la preservación de los ecosistemas.

Asimismo, importa resaltar que las herramientas a aplicarse y proponerse van a referirse a las aplicables en las zonas de riesgo alto, tal como se definiera a las mismas, considerándose el riesgo actual y potencial. Ello implica que para la protección de los ecosistemas vulnerados en estas zonas de riesgo alto, las medidas serán las propuestas, en general las que implican transformaciones de uso y excluyen los procesos de urbanización, aunque no necesariamente en todos los casos, ya que otras herramientas podrán aplicarse desde la prevención y control ante el riesgo potencial.

La pérdida o degradación aumenta la vulnerabilidad de la zona litoral activa, y, en consecuencia la exposición de las zonas urbanas ante las amenazas generadas por los fenómenos climáticos. En este sentido, corresponde enumerar y caracterizar brevemente aquellas situaciones que por la propia urbanización de las zonas costeras generan efectos nocivos en los ecosistemas en relación a los principales fenómenos climáticos que acontecen en dicho territorio, estos son:

- ❖ OCUPACIÓN CON USO RESIDENCIAL DE LA FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS POR USOS RESIDENCIALES O TURÍSTICOS. FRACCIONAMIENTOS Y URBANIZACIONES
- ❖ OCUPACIÓN CON USO RESIDENCIAL EN ZONAS DE RIESGO POTENCIAL
- ❖ OCUPACIONES EN ZONAS DE RIESGO ALTO QUE NO SON PARTE DE LA FAJA DE PROTECCIÓN DE COSTAS
- ❖ OCUPACIÓN DUNAR
- ❖ OCUPACIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN, MARGENES DE CURSOS DE AGUAS, ECOSISTEMAS VULNERABLES
- ❖ ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ZONAS COSTERAS DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN O INUNDABILIDAD
- ❖ EDIFICACIONES COSTERAS DE GRAN PORTE EN GENERAL CON USOS TURÍSTICOS
- ❖ OTROS

El producto 1 es antecedente directo del actual producto, en tanto efectuó un exhaustivo relevamiento de situaciones de conflicto costero a nivel internacional y, asimismo a nivel administrativo y judicial a nivel nacional.

El producto 1 desarrolló asimismo un marco conceptual y normativo de referencia en el cual se refirió a toda la normativa nacional y el marco institucional y competencial de la costa, que se enriquecerá en el presente producto con el marco normativo departamental.



Metodológicamente, en el marco del Plan de trabajo elaborado, dentro del ámbito territorial definido, se optó por elaborar un relevamiento a nivel internacional recurriendo a bases de datos de jurisprudencia internacional y opiniones e información recabada de expertos internacionales, las cuales se detallaran en el anexo Memoria de Participación. Si bien está claro que no toda situación de conflicto costero en los términos ya mencionados del objeto de la consultoría tiene porqué encontrarse judicializada, existe un incremento a nivel internacional de la judicialización de los mismos y, en definitiva, se optó metodológicamente por relevarlos a los efectos de contar con bases de datos y conflictos representativos, generándose así la **TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS**.

Dicha tabla es un muestreo internacional que se considera representativo de los conflictos que aparecen de manera recurrente en las zonas costeras asimilables a la costa uruguaya y, dicha elaboración nos permitió posteriormente poder **caracterizar o generar tipologías de conflictos**, lo cual en definitiva podríamos denominar como una etapa de **DIAGNOSTICO DE CONFLICTOS COSTEROS**. Llegamos de esta forma a los **CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE**s.

Se entiende que partiéndose de la base de estas tipologías de conflicto, el siguiente paso en el producto 2 será el de analizar las herramientas aplicadas o pasibles de ser aplicadas en dichas situaciones de conflicto costero.

#### CONFLICTOS COSTEROS INTERNACIONALES RECURRENTE

##### ❖ RECLAMOS CONTRA EL ESTADO RECLAMANDO PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS

Los colectivos o personas individuales reclaman la acción del Estado, ya sea mediante el reclamo de obligaciones de hacer (hacer obras concretas, elaborar planes y demás instrumentos de ordenamiento territorial) o reclaman indemnizaciones por los daños sufridos.

##### ❖ RECLAMOS CONTRA EL ESTADO POR RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN

Por otra parte, se reclama la falta de planificación y de control territorial para evitar por ejemplo desastres por inundaciones. Se diferencian en estos casos eventos imprevisibles como grandes catástrofes que son los que en general originan dispositivos para reparar los daños.

##### ❖ TURISMO VS COSTA

Otro de los conflictos costeros recurrentes es el de urbanizaciones relativas al turismo aprobadas con “obligaciones climáticas”, es decir incorporando obligaciones o requerimientos para mitigar los impactos en la costa. En otros casos, con aprobaciones a nivel local y nacional y class action de la sociedad civil organizada para impugnarlo, como es el caso de Miramar, Argentina.

##### ❖ DESARROLLOS INMOBILIARIOS VS COSTA

Por su parte, de las situaciones de conflicto costero más judicializados en EEUU y a nivel global son los casos de apelaciones de permisos de construcción en zonas costeras denegados. Exigen generalmente por el sentenciante medidas de mitigación al momento de construir.

##### ❖ DERECHOS RIBEREÑOS.

Finalmente, se producen reclamos de propietarios linderos a costa por sus derechos ribereños, en el entendido de derecho adquiridos, en general relacionados con la posibilidad de construir en las zonas de protección costeras.

## CARACTERIZACIÓN DE CONFLICTOS RECURRENTE INTERNACIONALES

### ❖ JUDICIALIZACIÓN CRECIENTE

Judicialización creciente de los conflictos costeros a nivel global, mediante “class actions” y en general reclamando sobre **derechos ribereños**.

### ❖ VARIABLE DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Incorporación de la variable del CVC en la legislación de los países a nivel nacional y local, aunque sin aparecer en las sentencias judiciales.

### ❖ MITIGACIÓN DE IMPACTOS:

Judicialización como forma de mitigación de impactos nocivos en los ecosistemas,, apareciendo recién en dicha etapa y las obligaciones y se les imponen a los propietarios ribereños.

No cabe duda de la relación más que estrecha entre esta identificación de conflictos y el producto 2, en tanto en esta instancia corresponde analizar entonces ante estas tipologías de conflictos recurrentes identificados qué HERRAMIENTAS ya sea jurídicas, económicas o de planificación fueron aplicadas o pueden ser de aplicación para estas situaciones.

Por su parte, la misma metodología fue empleada en el producto 1 para los casos nacionales, abarcando tanto aquellos que tuvieron algún tipo de reclamo administrativo como los que llegaron a la vía jurisdiccional. En este sentido, se elaboró la TABLA 1: CASOS ADMINISTRATIVOS REPRESENTATIVOS NACIONALES y posteriormente se analizaron las tipología de conflictos recurrentes identificados, correspondiendo pues en esta etapa avanzar hacia el análisis de las herramientas o la propuesta de aplicación de las mismas.

## CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE A NIVEL ADMINISTRATIVO

### ❖ AUTORIZACIÓN AMBIENTAL PREVIA

Uruguay cuenta con la garantía legal para la protección de los ecosistemas costeros de que todos los proyectos en la FAJA DE PROTECCIÓN DE LAS COSTAS requieran AAP. Varios de los casos identificados refieren a urbanizaciones o proyectos de fraccionamiento en la FAJA DE PROTECCIÓN DE LAS COSTAS en los cuales no se concede la AAP, es decir no se autorizan los mismos porque la categoría de suelo es RURAL NATURAL de acuerdo al instrumento de ordenamiento territorial aplicable. En los casos en los cuales los proyectos se localizan en suelos urbanos o suburbanos, y siempre que el IOTDS lo habilite, en general se aprueban las AAP, pero se realizan ajustes al propio proyecto y, una vez levantadas las mismas, también se le efectúan recomendaciones de gestión.

### ❖ OCUPACIÓN INFORMAL – ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Otras de las situaciones relevadas y que son recurrentes en la costa de nuestro país es la ocupación de las zonas costeras por parte de pescadores artesanales. Esta situación de asentamientos irregulares se repite en la costa, máxime cuando se trata de un sector de la economía que se ha resentido en los últimos años y que genera que la ocupación transitoria de estas familias se transforme en algunos casos en ocupación permanente.

#### ❖ OCUPACIÓN INFORMAL – USO RESIDENCIAL SEGUNDA RESIDENCIA

Existen también otras formas de ocupación informal en tanto segunda residencia con fines de vivienda de verano, como en los casos emblemáticos de Aguas Dulces o Valizas, en donde la falta de control territorial ha perpetuado en el tiempo dichas ocupaciones, situación aún sin resolverse y que se acrecienta en tanto el nivel del mar aumenta, sin que se hayan alcanzado aún medidas definitivas de reversión del fenómeno.

#### ❖ ACCESO PÚBLICO A LA PLAYA

Existen otras situaciones relevadas de obstrucción del acceso público a la playa, que es recurrente en los departamentos costeros, lo cual entendemos requiere del accionar de los Gobiernos Departamentales mediante sus potestades de Policía Territorial.

#### ❖ INDEMNIZACIONES

Caso de la Laguna de Rocha, en donde frente a un Área Protegida declarada por SNAP, y la limitación en definitiva por ley de su derecho de propiedad, reclaman indemnizaciones al respecto. En el caso se entiende que las indemnizaciones no operan per sé, ya que nuestra legislación es clara, sólo corresponden cuando desnaturalizan el derecho de propiedad, no siendo el caso planteado.

A modo de primeras reflexiones sobre la realidad administrativa relevada podemos afirmar que para la cantidad de proyectos presentados por AAP en la FAJA DE PROTECCIÓN DE COSTAS, que surgen del Sistema de Información Ambiental del MINISTERIO DE AMBIENTE <https://www.dinama.gub.uy/visualizador/index.php?vis=sig#>, no resultan numerosos los casos con RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PETICIONES O RECLAMACIONES y los mismos pueden resumirse en las situaciones antes descriptas.

De las fuentes consultadas puede extraerse que en general en Uruguay el conflicto costero no es en todos los casos explicitado o los particulares no efectúan reclamos sobre los mismos.

Frente a ello, dejábamos planteadas algunas primeras interrogantes en cuanto a por qué esto es así:

¿Porque los IOTDS se aplican a nivel Departamental y establecen requerimientos?

¿Porque si se cumple con la normativa de OT la AAP se autoriza y no hay reclamos?

¿Porque en general son cumplidas las recomendaciones realizadas?

¿Porque los Gobiernos locales ceden a la presión de los desarrolladores antes y aprueban los permisos de construcción incluso contra las disposiciones de sus IOTDS o en interpretaciones “laxas” de sus normas?

¿Porque el Uruguay no tiene “cultura” del reclamo a nivel administrativo?

Dejábamos abiertas estas interrogantes, esperando puedan ir siendo retomadas en el desarrollo de la consultoría y sus posteriores productos, aunque quizás sean cuestiones que no tienen respuestas absolutas y ello porque el territorio costero es de por sí complejo y así las manifestaciones de sus conflictos.

En cuanto a los conflictos judicializados en Uruguay, se empleó la misma metodología y se arribó a las siguientes conclusiones:

## **CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTES A NIVEL JUDICIAL Y CONCLUSIONES PRELIMINARES PRODUCTO 1**

### **❖ ESCASA JUDICIALIZACIÓN EN URUGUAY**

Los procesos judiciales sobre conflictos costeros en Uruguay no son cuantiosos, no siendo la judicialización del conflicto la manera más frecuente de su resolución, por oposición a la creciente judicialización a nivel internacional para reclamos relativos a los efectos nocivos del CVC y protección de intereses colectivos de grupos, comunidades, activistas etc.

### **❖ RECLAMOS MEDIANTE CLASS ACTIONS**

Estas “class actions” se han propiciado cuando los colectivos no encontraron la respuesta a la defensa de sus intereses a nivel del Gobierno departamental y/o nacional, y es cuando mediante estas acciones se intenta hacer valer la protección de derechos que tiene un alcance ambiental y social y que en la temática costera se relacionan sin duda además con los efectos del CVC.

### **❖ FALTA DE INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE CVC**

Específicamente sobre CVC no ha sido encontrado sentencia o caso alguno a nivel nacional que mencione el concepto, pero tratándose de la costa, puede identificarse algún caso representativo en el que, aunque de manera oblicua, se mencione la protección de los ecosistemas y las comunidades costeras, en definitiva, del interés general.

### **❖ EVOLUCIÓN NORMATIVA**

Se puede evidenciarse en el transcurso del tiempo la evolución normativa y su incorporación a la aplicación concreta, en especial la normativa de ordenamiento territorial relativa al proceso judicial especial para las demoliciones previsto por la LOTDS en su art. 69.

### **❖ PROPIEDAD PUBLICA EN LA COSTA**

La cuestión del DOMINIO, aparece en las acciones DECLARATIVAS efectuadas por particulares ya sea para iniciar una posterior prescripción adquisitiva de la propiedad o por ser propietarios de padrones fraccionados con anterioridad a la Ley de Centros Poblados o al propio Código de Aguas pero la jurisprudencia es clara en cuanto a su CARÁCTER PÚBLICO Y la CESIÓN DE PLENO DERECHO de la FAJA en sus 150 metros de dominio público.

### **❖ CONTROL TERRITORIAL Y APLICACIÓN DE ART 69 LOTDS**

Se registran casos en la zona costera de Rocha ( citamos en la TABLA caso de Punta del Diablo) en los cuales frente a resoluciones administrativas de DEMOLICIÓN en construcciones sobre la costa, se iniciaron ACCIONES DE AMPARO ante el Poder Judicial solicitando la suspensión de las mismas y, frente a ello, las sentencias analizan la falta de debido proceso en el sentido de que no se aplicó el procedimiento judicial específico previsto para demoliciones en el art 69 de la LOTDS. En dichos casos se entendió que más allá de las facultades de Policía Territorial con las que cuentan los Gobiernos Departamentales en sus territorios, para las demoliciones es necesario un procedimiento que garantice el derecho a la defensa de estos ocupantes.

#### ❖ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Las situaciones detalladas en el marco del Producto 1 nos interpelar y llamar a la reflexión, en tanto la condena por omisión o falta de servicio guarda una relación directa respecto a la actitud proactiva de parte de los Gobiernos departamentales en la gestión costera y en la adopción de medidas concretas.

Las situaciones antes descritas resumen entonces la casuística de conflictos costeros recurrentes, correspondiendo profundizar en el análisis de las herramientas aplicadas y con potencialidad de aplicación, en el marco del Producto 2.

### 1.1.3 Integralidad de la Consultoría y sus productos

En la unidad que posee la consultoría, la etapa que se desarrolla en el presente informe resulta clave para alcanzar una visión general de las herramientas aplicables o a proponerse, más allá de la especificidad que se alcanza en el producto 3 con el estudio para 2 casos pilotos.

La relación con el producto 1 es entonces fundamental y se entiende que el mismo proporciona una base firme para poder analizar las herramientas aplicables y profundizar asimismo la mirada a nivel de las escalas departamentales y locales.

Por último, corresponde referir a la unidad de la consultoría en tanto el devenir de la misma y de su proceso en clave participativa, como ya se ha explicitado en el producto 1, implica el enriquecimiento del contenido de los 3 productos y actividades, reuniones, entrevistas, recorridas in situ y demás actividades que aportan a todos los productos y que se detallan en los anexos, en particular en la Memoria de participación.

## 1.2 DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL PRODUCTO 2 : HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

Como lo veníamos adelantando en el punto anterior, el contenido del presente producto se relaciona con el diseño propiamente de las herramientas jurídicas, económico-financieras y de gestión y planificación para atender los conflictos costeros identificados en el marco del objeto de la consultoría.

En este sentido, corresponde en primer término delimitar el contenido del producto 2 en los términos de los TDR de la consultoría así como en función del Plan de trabajo aprobado.

La Consultoría contendrá los productos esperados generando una propuesta de aplicación de herramientas de planificación y gestión del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática, con énfasis en el enfoque jurídico de la temática.

Los productos esperados incluirán los siguientes contenidos:

**Producto 1 – Estudio de casos internacionales de adaptación al CVC en ciudades costeras.** Estudio de casos a nivel administrativo y judicial a nivel nacional.

**Producto 2 – Propuestas de herramientas de gestión territorial para ciudades de Uruguay.**

**Producto 3 – Desarrollo de propuestas asociadas a dos estudios de caso del territorio nacional:** uno de ocupación informal y otro de ocupación formal que puedan ser replicables en otros contextos similares.

El Producto 1 ya ha sido elaborado, presentado y aprobado en el marco de la presente Consultoría.

En relación al Producto 2, el mismo es objeto del presente informe e incluirá esas propuestas de herramientas de gestión territorial referidas, las cuales son detalladas en el TDR con los siguientes contenidos:

#### CONTENIDO PRODUCTO 2 SEGÚN TDR

##### **a) Estudio del marco jurídico nacional:**

- Identificación de las oportunidades y debilidades para llevar adelante las acciones necesarias.
- Recopilación de casos nacionales, que pudieran ser aplicables o de interés
- Instrumentos estrictamente jurídicos relevados

##### **b) Estudio de instrumentos económicos y financieros.**

- Evaluación de alternativas de instrumentos, incentivos económicos, tributos, etc.
- Propuesta de diseño de instrumentos.

##### **c) Estudio de herramientas de planificación y gestión de suelo**

- Identificación de herramientas para la gestión y control asociadas a la normativa nacional y departamental.
- Recopilación de casos nacionales
- Definición de recursos y capacidades técnicas necesarios para la implementación de las herramientas identificadas.

- Propuestas de diseño y aplicabilidad en función de las estructuras y competencias de los gobiernos departamentales.

De lo que viene de citarse y del desarrollo y metodología empleada en el Producto 1 se desprende que para el análisis normativo existe un avance importante ya adelantado en el marco de dicho producto, correspondiendo profundizar, luego del estudio de casos realizado, en las herramientas propiamente dichas y en la mirada departamental para su aplicación.

El enfoque que se pretende entonces en este producto, es el de determinar las herramientas aplicables y analizar su aplicación concreta en las realidades departamentales costeras de nuestro país, para, luego de ello, lograr alcanzar propuestas de diseño y ajuste. En ese proceso, considerar asimismo, las experiencias internacionales estudiadas y su posibilidad de aplicación en el país.

En este marco, se elaboró un Plan de trabajo que efectuó una primera propuesta metodológica de cómo desarrollar el producto 2 en sus 3 aspectos fundamentales, el cual se detalla en el punto 1.5 del presente informe.

### 1.3 CLASIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS: JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En relación a los propios términos de los TDR de la consultoría, y en tanto esta clasificación se considera a los efectos metodológicos y del planteo de la propuesta del presente producto, importa referir a la clasificación que se efectúa de las herramientas a analizarse y proponerse, y realizar alguna puntualización sobre la misma.

Los TDR clasifican las herramientas a analizarse y proponerse en JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN y, tal como transcribiéramos *ut supra*, el desarrollo del producto 2 se enmarca en dicha clasificación.

Corresponde dejar en claro que existen herramientas estrictamente jurídicas como por ejemplo la expropiación, la concesión, la servidumbre y otras que podrían considerarse de naturaleza mixta, como por ejemplo la regulación de un tributo como la tasa ambiental, que es económica y a la vez jurídica, al establecerse normativamente. Por otra parte, puede tener claros fundamentos de planificación y ordenamiento territorial.

Los ejemplos citados evidencian, y corresponde aclararlo, que la clasificación no es absoluta, que hay herramientas que son tanto jurídicas, económicas como de planificación, ya que en definitiva todas las herramientas y el propio producto de la consultoría se entiende como un producto enmarcado como una propuesta de ordenamiento territorial.

En este sentido, la ubicación de cada herramienta en cada categoría de la clasificación referida, se efectúa **solo a los efectos metodológicos** y del desarrollo que se explicitará en los capítulos siguientes.

Por otra parte, preferimos ajustar la clasificación a :

- ❖ **HERRAMIENTAS JURÍDICAS:** Entendiéndose por ello, aquellas que desarrollan algún instituto propio del campo del Derecho y que es “ adaptado” de alguna manera a la planificación o a la gestión y, en definitiva utilizado como herramienta para la resolución de los CONFLICTOS COSTEROS. En ocasiones se trata de un Protocolo aprobado por una resolución ministerial o departamental, o referimos a de institutos como la expropiación, la servidumbre, la concesión.
- ❖ **HERRAMIENTAS ECONÓMICAS O FINANCIERAS:** Se entiende por ello a las herramientas que mediante la aplicación del principio de equidistribución de cargas y beneficios generan un instrumento económico o financiero que las efectivice, en general ello a través de algún mecanismo tributario o financiero.
- ❖ **HERRAMIENTAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** En este caso a las herramientas de planificación y gestión territorial definidas en los TDR les ajustamos su denominación a herramientas de ordenamiento territorial, en tanto entendemos que el ordenamiento territorial engloba tanto la planificación por una parte y la gestión de dicha planificación por otra, para su efectivo desarrollo. De esta forma, herramientas como los Planes Locales de OTyDS, un Plan Parcial o un PAI se incluyen en esta clasificación.

## 1.4 PRODUCTO A DESARROLLARSE

La Consultoría, de acuerdo a sus TDR, desarrolla su investigación y análisis en 3 PRODUCTOS esperados, de los cuales el presente Informe desarrolla el segundo de ellos.

Como se precisara en al Producto 1, se entiende que si bien la misma se divide en 3 PRODUCTOS que se suceden cronológicamente, su formulación implica un proceso dinámico y participativo, lo cual genera la posibilidad de que productos anteriores sean enriquecidos con posterioridad a su presentación formal. Esto es así, además, dada la importancia metodológicamente de la participación de todas las escalas de Gobierno y la importancia del trabajo local con las Intendencias Departamentales Costeras y/o Municipios.

Ello implica que cada producto contenga su conclusión y entrega en el plazo establecido en el Plan de Trabajo acordado, pero que los mismos puedan verse enriquecidos en el proceso cada uno de los productos de toda la duración de la Consultoría.

La Consultora elaborará los productos esperados generando una propuesta de aplicación de herramientas de planificación y gestión del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática, con énfasis en el enfoque jurídico de la temática, sin perjuicio del desarrollo de toda la clasificación antes detallada.



## 1.5 PLAN DE TRABAJO PARA EL PRODUCTO 2 Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Se establece entonces un Plan de Trabajo para el PRODUCTO 2 y para todo el desarrollo de la Consultoría, con una Propuesta metodológica ampliada.

Se transcribe a continuación el PLAN DE TRABAJO PROPUESTA METODOLÓGICA INICIAL:

Dentro de la propuesta metodológica inicial se enumeran las siguientes acciones en cada componente a) b) y c) detallados según TDR

### a) PROPUESTA PARA ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL

#### 1. INFORME Y ANALISIS NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL APLICABLE:

Tomándose como referencia las FICHAS comparativas del Producto 1, se elaborará un informe conteniendo la normativa nacional y departamental aplicable y se efectuará un análisis de FODA de aplicabilidad de la misma a las situaciones concretas de interés ya relevadas en el Producto 1.

#### 2. CASOS NACIONALES:

Se entiende que en el Producto 1 se identificarán los casos nacionales de relevancia, correspondiendo en el Producto 2 la profundización del ANALISIS COMPARATIVO DE CASOS tanto nacionales en formato de FICHAS DESCRIPTIVAS así como la formulación de recomendaciones de actualización normativa, debilidades y fortalezas a nivel normativo y jurisprudencial, desafíos y proyecciones futuras y demás aproximaciones a una propuesta jurídica que permita optimizar y dar mayor efectividad a la aplicación de las herramientas jurídicas existentes. Asimismo se podrán efectuar propuestas de implementación de herramientas jurídicas nuevas o poco aplicadas en Uy en base a las experiencias internacionales analizadas en el Producto 1.

### b) PROPUESTA PARA ESTUDIO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

#### 1. LISTADO Y ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS ECÓMICOS APLICABLES EN ZONA COSTERA

Se propone informe listando las posibilidades de aplicación de instrumentos económicos en las zonas costeras afectadas por riesgo alto de inundación para el logro de los objetivos propuestos desde la planificación.

Para ello, en caso de contarse con la definición de los 2 casos de estudio del Producto 3, se sugiere centrar la propuesta considerando los instrumentos de ordenamiento territorial y su planificación aplicada a los mismos, a efectos de visualizar aplicaciones concretas

#### 2. PROPUESTA DE DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS ECÓNICOS

Para la propuesta de diseño específico se entiende pertinente el trabajo con las Intendencias costeras que cuentan con experiencia propia en la aplicación de estos instrumentos ( caso Canelones y Maldonado) a efectos de considerar un alcance de aplicación más concreto y tangible, lo cual puede relacionarse con los 2 casos de estudio a definirse para el Producto 3.

Con la definición de los casos de estudio, lograr una aproximación a todos los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en el ámbito de aplicación concreto, Planes Locales, Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Perímetros de Actuación, MRD etc. y lograr una primera aproximación a un DIAGNÓSTICO que posibilite una aplicación concreta de los instrumentos económicos a proponerse y, de esta forma, adelantar una aproximación al conocimiento del área de estudio de la siguientes etapa, mapa de actores, información a recopilar etc.

Analizar asimismo, si algunas de las herramientas económicas previstas en la normativa departamental han sido aplicadas y la efectividad de logro de los objetivos propuestos desde la planificación a través de las mismas.

Incluir sugerencias de nuevas herramientas o adaptación de las existentes.

### **c) PROPUESTA HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE SUELO.**

#### **1. LISTADO Y ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y DE GESTIÓN DE SUELO APLICABLES EN ZONA COSTERA**

Se entiende fundamental el contacto con las Intendencias costeras para conocer de primera mano los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes así como los instrumentos de gestión que están siendo aplicados y la normativa departamental específica, así como la gestión de los mismos.

Se sugiere centrar el mencionado análisis con las 2 Intendencias a las que correspondan los casos de estudio del Producto 3 a efectos de lograr en el tiempo previsto para la Consultoría entrevistas con los Equipos Técnicos de las Intendencias definidas, con los enlaces de DINOT que acompañan los proceso de planificación, con DINAGUA y sus procesos en elaboración de los MDR, etc.

En este primer punto, se genera entonces la base normativa departamental de herramientas de planificación y gestión aplicables.

#### **2. IDENTIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL PARA ZONAS COSTERAS DE RIESGO ALTO DE INUNDACIÓN**

Una vez identificada la normativa departamental aplicable, de manera más general se propone generar un listado en FORMATO FICHA de HERRAMIENTAS DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL, en especial asociadas a las facultades de Policía territorial de los Gobiernos Departamentales y posibilidades de actuación en los territorios costeros, con propuestas que garanticen los proceso de relocalización, refraccionamiento, reacondicionamiento de infraestructura y demás acciones previstas desde la planificación.

De acuerdo a lo previsto en el TDR en la FICHA será incluirá la definición de los recursos y capacidades técnicas mínimas requeridas para la implementación de las herramientas identificadas y una propuesta de aplicabilidad en las estructuras y competencias de los gobiernos departamentales en general, sin perjuicios de las particularidades que cada Intendencia costera.

En la medida en que dichos Pilotos sean definidos, se irá ajustando asimismo el contenido del presente producto.

**AJUSTE ENERO 2021** En el punto 4 del PLAN DE TRABAJO antes citado, se plantea la realización de un SEMINARIO INTERNACIONAL, el cual, en una primera instancia, se visualizó como insumo para el Estudio de casos internacionales a desarrollarse en el PRODUCTO 1.

Las actividades preparatorias para dicha actividad fueron desarrolladas por la CONSULTORA, en conjunto con la colaboradora Safira de la Sala, contactándose a variados ABOGADOS URBANISTAS internacionales a efectos de, por una parte, relevar experiencias internacionales como insumo para el presente producto y, por otra parte, proponer la posibilidad de participación en la actividad de SEMINARIO planteada.

En tanto dicha actividad requiere contrataciones internacionales y la necesidad de preparación de la misma y difusión con la antelación necesaria, así como la propia invitación a los participantes, se resolvió definir la fecha del mismo para el día 11 y 12 de marzo 2021. Se consideró además la situación de licencias de los participantes en el mes de enero y febrero de 2021 así como la superposición de otras actividades de NAP Ciudades.

La postergación de la fecha obedece además a la necesidad de previas reuniones con las 6 Intendencias costeras y con DINOT y sus enlaces territoriales recientemente designados a efectos de lograr la efectiva participación de los Gobiernos Departamentales.

Lo antedicho obligó por tanto a un AJUSTE del PRODUCTO 1 respecto a que la realización del Seminario internacional, el cual al plantearse para el mes de marzo será insumo para el PRODUCTO 2, en virtud de las fechas de entrega de cada producto, sin perjuicio de lo cual es un aporte fundamental para el contenido de toda la CONSULTORÍA y otra de las formas de participación en el proceso.

Respecto a la estructura del documento, el mismo será adecuado a la clasificación de las herramientas realizada. En primer término, se elabora una Tabla con los herramientas aplicadas a cada situación de conflicto costero recurrente. Posteriormente se incluyen las herramientas en la clasificación y en base a la misma se desarrolla cada una de las herramientas jurídicas, económico-financieras y de ordenamiento territorial. En dicho análisis se vincularán dichas herramientas a casos concretos y a su regulación y aplicación a nivel departamental. Finalmente, se identificarán oportunidades y/o debilidades para llevar adelante las acciones en el marco de las realidades nacionales, departamentales y locales, para asimismo proponer recomendaciones respecto a ajustes normativos, herramientas sugeridas no previstas y pasibles de aplicar a los casos concretos.

# CAPITULO II:

## METODOLOGÍA PROPUESTA

---

### 2.1 PROPUESTA METODOLÓGICA PARTICIPATIVA

Tal como se adelantara al remitir al Plan de Trabajo de la Consultoría aprobado oportunamente, la Propuesta metodológica se diseñó en el mismo para los 3 productos.

Nos remitimos por tanto a la metodología inicial antes citada.

Por su parte, específicamente respecto al Producto 2 con el Ajuste ya indicado sobre la actividad de Seminario internacional, la Metodología se entiende debe partir de las siguientes premisas que se consideran fundamentales:

- 1) Que durante el proceso de estudio e investigación de toda la consultoría se coordina a nivel del Gobierno nacional, Gobiernos subnacionales, actores de relevancia y con injerencia en la gestión costera, para la efectiva participación proactiva en el desarrollo de los mismos.
- 2) Propiciar los diferentes mecanismos de participación de los actores involucrados, priorizando los virtuales en virtud de la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 en la que se encuentra el país.
- 3) Generar instancias, como el Seminario internacional realizado que, siendo un valioso mecanismo para generar insumos para la consultoría, también permitió el debate y discusión de la temática, así como al involucramiento desde el inicio de los actores de crucial relevancia.
- 4) De esta manera, si el resultado del trabajo pretende generar conocimiento y aportes, así como sistematizar información y experiencias para diseñar una “caja de herramientas” de real aplicación, deviene indispensable el involucramiento de los actores potenciales para ello a todo nivel y con un énfasis marcado a nivel local ya que, por otra parte, serán ellos mismos quienes nos aporten su visión para detectar los conflictos objeto del presente estudio y las experiencias de aplicación de herramientas hasta la fecha.
- 5) Lograr el involucramiento de los gobiernos locales y de las comunidades locales, quienes en definitiva serán los destinatarios de estas acciones, en particular como preparación para el desarrollo del producto 3.
- 6) Alcanzar al decisor político y gestor territorial un aporte para la tan compleja realidad de los conflictos costeros.
- 7) Proponer ajustes normativos o adecuaciones del diseño de las herramientas.

### 2.1.1 DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

En relación a la documentación consultada en el marco del Producto 2, la misma se detalla en los ANEXOS sobre bibliografía.

Sin perjuicio de ello importa señalar, que la información ha sido validada en el proceso por las Intendencias Departamentales mediante formularios elaborados al efecto y mediante comunicaciones variadas y reuniones mantenidas con los Equipos Técnicos.

### 2.1.2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES

Partiendo las premisas antes descriptas puede decirse que metodológicamente las instancias de participación son cruciales y específicamente respecto al Producto 2 ellas se desarrollaron en su mayoría mediante ENTREVISTAS de ACTORES RELEVANTES, tanto a nivel nacional como departamental, definidos en el MAPA DE ACTORES, relevamientos in situ, actividad de seminario, reuniones y actividades en grupo.

Se deja constancia de que el agravamiento de la situación sanitaria, que llevó a la paralización de funcionamiento presencial de muchas oficinas públicas, entre ellas las Intendencias, llevó a la cancelación de recorridos presenciales previstas en los meses de marzo y abril, las que se espera puedan realizarse durante el mes de mayo 2021.

Tal como se refiriera en el marco del Producto 1, se elaboró un Mapa de actores relevantes a los efectos de reunir la información y estudios necesarios para toda la consultoría, el cual se fue nutriendo en el proceso y en las diferentes instancias de participación y aporte.

Se registra en la Memoria de Participación cada una de las entrevistas y reuniones mantenidas con Equipos de las 6 Intendencias Departamentales Costeras y demás actores de relevancia a nivel Nacional, así como la participación muy amplia con la que se contó en la actividad del Seminario Internacional.

Como se apuntara, se entiende que para la elaboración del Producto 2, se hace necesario profundizar en la escala departamental y local, para lo cual resultó fundamental el involucramiento de Directores y Equipos técnicos de las Intendencias Departamentales, en particular las que tiene que ver con las áreas de Planificación y Ordenamiento territorial, áreas jurídicas y de Ambiente. En ese sentido se logró trabajar conjuntamente con la mayoría de las intendencias, con diferente grado de profundización en cuanto a la información solicitada y con las limitaciones propias que se mencionaran relacionadas a la situación de emergencia sanitaria que impidió las instancias presenciales.

De esta forma el proceso se vio enriquecido en el marco del Producto 2 por los propios contactos generados en las entrevistas, actividad de Seminario y contactos con las 6 Intendencias Departamentales costeras.

### 2.1.3 ENTREVISTAS, REUNIONES EQUIPOS DEPARTAMENTALES.

A los efectos del relevamiento de información efectuado y en definitiva para acceder a información calificada y clave para el desarrollo del presente producto, las entrevistas y reuniones colectivas virtuales vía zoom fueron la forma metodológicamente utilizada para ello, en especial por la situación de emergencia sanitaria del país. Sin perjuicio de ello, se efectuaron reuniones con Equipos técnicos de las 6 Intendencias Departamentales costeras, intentándose recorridas en los posibles casos de estudio, pudiéndose realizar únicamente hasta el momento en el Departamento de Rocha.

Si bien se encontraban previstas recorridas en Canelones y San José por ejemplo, el incremento de casos de COVID 19 y las medidas tomadas a nivel general en el país, hicieron imposible dichos contactos presenciales con los equipos y las recorridas referidas por los lugares identificados como de interés, lo cual se suplió con reuniones virtuales y remisión de documentación, fotografías, gráficos.

Sin perjuicio de las dificultades anteriores, se trató de un proceso muy rico y dinámico, en tanto se pudo intercambiar de primera mano con los Equipos Técnicos en su conjunto, a efectos de proporcionar la mirada local que se entendía necesaria en esta etapa respecto a la aplicación de herramientas a los casos concretos.

Se llevaron adelante reuniones asimismo con áreas claves con incidencia a nivel nacional tales como DINOT, DINAGUA, MA EAE Y AAP.

El aporte de los actores mediante las entrevistas y las reuniones a nivel del Gobierno nacional y de los Gobiernos Departamentales ha sido fundamental, con buena receptividad al trabajo a desarrollarse y con disponibilidad, salvo en casos concretos, para compartir las experiencias y proporcionar la información e involucrarse en la temática, sugiriendo asimismo los posibles casos pilotos de estudio para el siguiente producto.

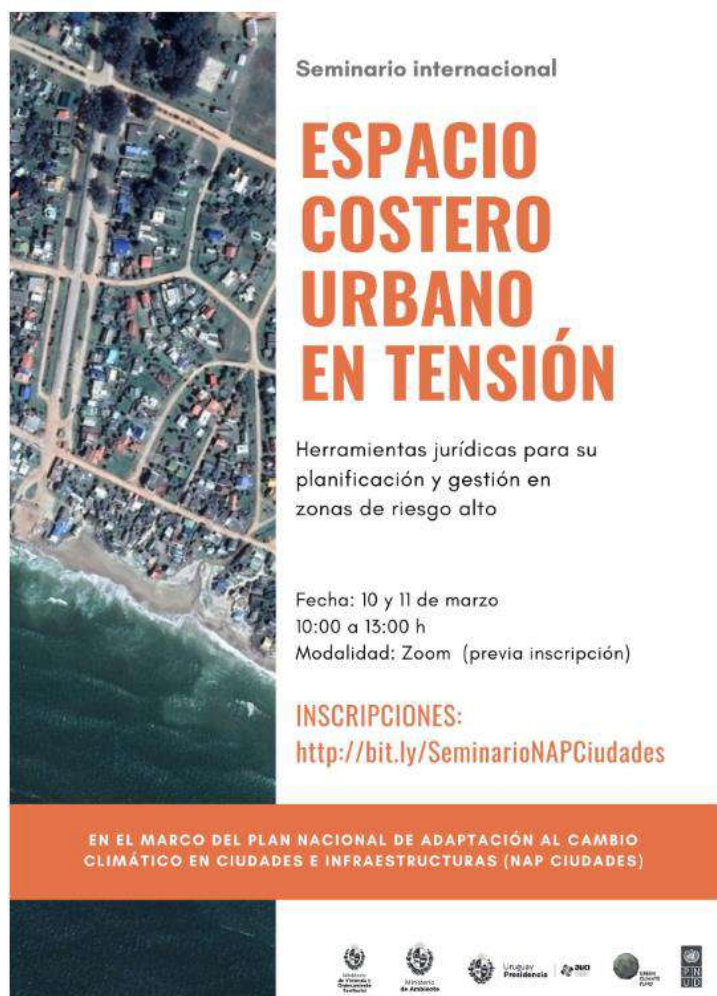
Las entrevistas realizadas se detallan en **ANEXO I MEMORIA DE PARTICIPACIÓN**, documento que se irá nutriendo en todo el proceso del registro de las instancias de participación planteadas en todo el proceso de la Consultoría

### 2.1.4 SEMINARIO INTERNACIONAL

Una de las actividades de participación y aporte más destacadas fue la realización del **SEMINARIO INTERNACIONAL “ Espacio urbano en tensión: herramientas para su planificación y gestión en zonas de riesgo alto ”** que se desarrolló los días 10 y 11 de marzo de 2021, en 2 jornadas en las cuales expertos nacionales e internacionales compartieron sus experiencias en materia de conflictos costeros, además de una actividad de intercambio mediante taller que convocó a más de 180 participantes que realizaron valiosos aportes al proceso.

La propuesta de la realización de un Seminario Internacional se enmarca en la Consultoría como generadora de insumos en el estudio de casos y de herramientas aplicables y, por otra parte

para propiciar la participación de los más variados actores con incidencia en la gestión del espacio costero.



**Figura 2. – Invitación NAP Ciudades para Seminario Internacional Estacio Costero urbano en tensión, 10 y 11 de marzo 2021**

El seminario, en formato virtual vía ZOOM, se centró en el estudio de dos experiencias internacionales en aplicación de herramientas jurídicas de actuación frente a los conflictos costeros antes detallados, experiencias a ser expuestas por expertos internacionales (abogados urbanistas con experiencia en manejo costero y aplicación de herramientas jurídicas y de gestión en dichas zonas) y las experiencias a nivel nacional.

Detallamos a continuación su programa:





## MIÉRCOLES 10 DE MARZO

Conflictos entre el derecho de propiedad y el cambio climático

Aplicación de herramientas jurídicas en situaciones de conflicto de ocupación formal e informal en zonas de riesgo alto del espacio costero.

### Apertura

**Natalie Pareja**, Directora Nacional de Cambio climático,  
**Norbertino Suárez**, Director Nacional de Ordenamiento Territorial.  
**Gabriel Bottino**, Asesor Senior Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
**Myrna Campoleoni**, Coordinadora principal del NAP Ciudades.

### Exponen



**Dra. Saira de la Sala**  
*Derecho urbanístico y su evolución en clave de cambio climático.*

**Dr. Camille Mialot (Francia)**  
*Erosión y normativa de ordenamiento territorial y cambio climático. Desafíos jurídicos del caso de Soulac-sur-Mer, Francia.*

**Dr. Marcelo Cousillas**  
*Normativa ambiental de protección costera*

**Taller de intercambio.**

**Conclusiones y cierre de la jornada.**



## JUEVES 11 DE MARZO

Espacio costero urbano en tensión y formas de negociación de conflicto

Experiencias en procesos de participación ciudadana, gobernanza e institucionalidad frente a los conflictos nacionales, subnacionales y locales.

### Exponen



**Dra. Claudia Moroy**  
*Consultoría local: "Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)"*

**Dra. Melinda Maldonado (Argentina)**  
*La productividad del conflicto en el caso "Mendoza" en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). Del reclamo social al desbloqueo institucional.*

**Dr. José Pedro Aranca (DINOT)**  
*Aplicación de normativa de ordenamiento territorial sobre la costa. Desafíos y oportunidades*

**Arq. Adriana Piperno - Ing. Juan Pablo Martínez**  
*Mapas de riesgo de inundación en ciudades costeras*

**Taller de intercambio**

**Conclusiones y cierre de la jornada**



Figura 3. – Programa 2 Jornadas Seminario Internacional Estacio Costero urbano en tensión, 10 y 11 de marzo 2021.-

### Moderadoras y expositoras:



**Dra. Claudia Moroy (Uruguay)**  
Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, especialista en Urbanismo y ordenamiento territorial. Actualmente es Consultora del PNUD, NAP Ciudades, para el desarrollo de "Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)". Fue Directora de Ordenamiento Territorial y Vivienda, así como de Asesoría Letrada de la Intendencia de Paysandú y Encargada de Inspección de Control territorial.



**Dra. Saira De La Sala (Brasil)**  
Abogada y consultora. Maestra en Vivienda por el Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (Brasil) y candidata a Doctor en Planeación Urbana y Ambiental del Technion - Israel Institute of Technology, con prácticas de investigación en el Center for Water, Oceans and Environmental Law de la Universidad de Utrecht (Holanda) y experiencia de docencia e investigación en el Instituto for Housing and Urban Development Studies del Erasmus University Rotterdam (Holanda). Es colaboradora docente e investigadora en el Programa para Latinoamérica y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas Urbanas en cambio climático.



**Dr. Camille Mialot (Francia)**  
Abogado francés. Doctor en Derecho Público por la Universidad de París I Sorbonne (Francia) y en Derecho Administrativo por la Universidad de Barcelona (España). Se desempeña como abogado y profesor de Derecho Urbanístico en la Facultad de Derecho de Sciences Po Paris (Francia) y como profesor visitante de la Georgia State University College of Law (EEUU). Es autor de diversos artículos y libros, siendo lo más reciente *La ville face au changement climatique: Nouveaux instruments juridiques*.



**Dra. Melinda Maldonado (Argentina)**  
Abogada habilitada en Argentina y Colombia. Candidata a Doctora en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento (Argentina). Colaboradora docente e investigadora en el Programa para Latinoamérica y el Caribe del Instituto Lincoln en derecho urbanístico y cambio climático, en la Universidad Católica de Santa Fe (Argentina), y en la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad, se desempeña en la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, parte de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) de Buenos Aires. Escribió varios artículos especializados, donde destaca su participación del libro *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis de América Latina* (2017), como co-autora del capítulo "Expropiación en Argentina: prácticas y debates legales con respecto al interés público".







**Dr. Marcelo Cousillas (Uruguay)**

Abogado uruguayo, con maestría en Derecho Ambiental y especialización en Derecho y Administración Ambiental. Director del Área Jurídica del Ministerio de Ambiente. Profesor de Derecho Ambiental en la Universidad de la República y en la Universidad de Montevideo. Profesor de Arquitectura Legal en la Facultad de Arquitectura (FADU-Udelar). Coordinador del Centro de Derecho Ambiental-Uruguay (CDA/FDAR-Udelar). Autor de diversas publicaciones y libros de su especialidad. Es miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental (WCDEL-IUCN) y presidente de la Comisión de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del Uruguay.



**Arq. Adriana Piperno de Santiago (Uruguay)**

Arquitecta y Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, FADU-Udelar. Coordinadora del equipo de Inundaciones Urbanas de la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Ambiente. Profesora del ITU FADU-Udelar, corresponsable del equipo de investigación de Aguas Urbanas y Gestión del Riesgo, y del Núcleo Interdisciplinario Aguas Urbanas: Proyecto y Gestión del Espacio Interdisciplinario. Es docente de cursos de grado y posgrado y autora de artículos y libros relacionados con la temática de las aguas urbanas.



**Dr. José Pedro Aranco (Uruguay)**

Abogado uruguayo y director de la Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Desde el año 2012 se desempeña como Asesor Jurídico en dicha Dirección. Especializado en Derecho Público y Ordenamiento Territorial. Coautor de varias publicaciones institucionales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.



**Ing. Juan Pablo Martínez Penadés (Uruguay)**

Ingeniero Hidráulico Ambiental, especialista en Inundaciones y Drenaje Urbano. Técnico del Área de Inundaciones y Drenaje Urbano de la Dirección Nacional de Aguas en donde realiza entre otros, estudios hidrológicos e hidráulicos, mapas de riesgo, criterios y normativa nacional y departamental. Fue Ingeniero proyectista en el Servicio de Estudios y Proyectos de Saneamiento de la Intendencia de Montevideo y ha realizado diversos proyectos como profesional independiente en infraestructura hidráulica, viabilidad, de saneamiento y sanitaria interna de grandes emprendimientos. Es también co-autor de varios libros y artículos sobre la temática.

**Figura 4. – Expositores Seminario Internacional Estacio Costero urbano en tensión, 10 y 11 de marzo 2021.-**

Los aportes realizados el marco de la actividad se detallan en ANEXO I MEMORIA DE PARTICIPACIÓN, los cuales son tomados por el presente producto y generaron posteriores intercambios.



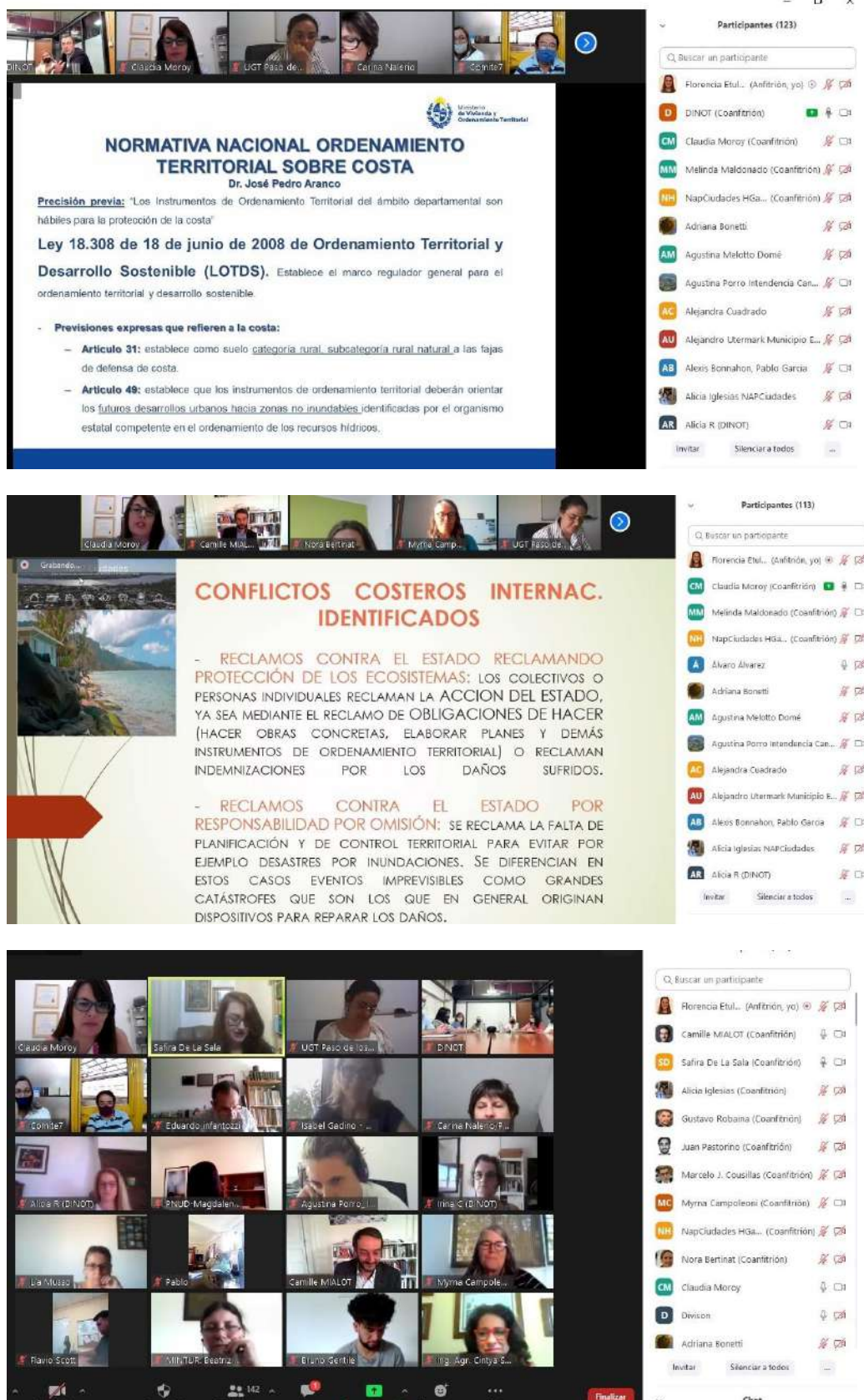


Figura 5. – Fotografías de la actividad Seminario Internacional Estacio Costero urbano en tensión, 10 y 11 de marzo 2021.-

## 2.2 TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS EN LOS CONFLICTOS COSTEROS IDENTIFICADOS

En el presente producto 2, metodológicamente se utilizará el formato de tabla para listar las herramientas aplicadas o aplicables a las situaciones de conflicto costero ya identificadas. La misma se utilizó asimismo a modo de “ check list” mediante formulario elaborado para relevar la aplicación de las herramientas listadas a las Intendencias departamentales.

De esta forma, se elaborara tabla de herramientas aplicadas a nivel internacional y, por otra parte, en la clasificación de herramientas efectuadas ( jurídicas, económicas y de OT). Luego de la confección de dichas tablas, las cuales permitirán identificar las herramientas aplicables clasificadas se desarrolla cada una de las mismas haciendo referencia a su normativa aplicable ( nacional o internacional) y las experiencias de regulación y aplicación a nivel departamental.

Finalmente, se efectuarán las recomendaciones, propuesta de ajuste normativo, adecuación o diseño de las herramientas en relación a la experiencia de aplicación recogida en el proceso tanto a nivel de las intendencias departamentales como de actores claves a nivel del gobierno nacional con incidencia directa en estos procesos.

Se entiende que la casuística identificada en el Producto 1, al permitir individualizar y tipificar los conflictos costeros hace posible en esta instancia profundizar sobre la base de dichos casos en las herramientas aplicadas, es decir que a la tabla antes mencionada se la extrae directamente de dicho análisis internacional y nacional, sin perjuicio de la consulta bibliográfica y de otros estudios particulares y consultorías ya realizadas en el país sobre herramientas de gestión.

# CAPITULO III: PROPUESTA DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

---

## 3.1 ANALISIS DE LA NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL APLICABLE

Cuando intentamos analizar la normativa nacional y departamental aplicable en materia de costas y considerando la variable del CVC, partimos de la base de que nos encontramos frente a un sistema complejo, en cuerpos normativos dispersos, con normativas lejanas en el tiempo aún aplicadas, con vacíos normativos en otros casos, y en esa complejidad, es que en este capítulo analizamos la normativa nacional, agregando a lo ya anotado en el producto 1, la normativa departamental general aplicable en los 6 Departamentos costeros que se relacionan con el ámbito territorial de aplicación de la consultoría.

Implica además referir a las diferentes escalas competenciales ya que la injerencia en el territorio costero es variada y, por tanto, esa multiplicidad competencial requiere de coordinaciones interinstitucionales ineludibles.

El Producto 1 desarrolló un detalle y análisis de la normativa A NIVEL NACIONAL en materia costera, sin perjuicio de que cada Gobierno Departamental costero cuenta con sus propios instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en diferentes grados de desarrollo, a los cuales es posible acceder a través del Inventario Nacional que lleva adelante el MVOT- DINOT (<https://sit.mvotma.gub.uy/inot/>).

### 3.1.1 Normativa departamental. IOTDS y otras normas de alcance departamental.

Los IOTDS, con su naturaleza jurídica de Decreto Departamental, constituyen una parte fundamental de la normativa aplicable en cada situación de conflicto de acuerdo a su localización territorial, pero que a los efectos metodológicos serán analizados al momento de elaborar el Producto 2.

Comenzamos dicha incorporación haciendo referencia a la siguiente TABLA de IOTDS vigentes:

DEPARTAMENTO	IOT O NORMATIVA ANTERIOR A LOTDS	AÑO APROBADO/EN ELABORACIÓN
COLONIA	Plan Local de Conchillas y su microrregión	
	Plan Local de Colonia del Sacramento	En elaboración
	Plan Local de OTDS de Juan Lacaze y su microrregión	En elaboración
	Directrices Departamentales	2013 y modif. Al 2017
	Plan Local de Carmelo	En elaboración
	Plan Local Nueva Palmira.	Finalizado, dec. 012/2018
	Plan derivado de recuperación del frente costero: a elaborar	
	Plan Microrregión Sureste: en elaboración	
SAN JOSÉ	Decreto 1947 fraccionamientos y Centro Poblados Decreto Ord. Territorial, del 7/11/1997	
	Plan Kiyú y vecindades	2012
	Plan Local de ciudad del Plata y Plan de Aguas Urbanas	2015
	Directrices Departamentales	2013, modif. al 2016
	Plan Parcial Desembocadura del Arroyo Mauricio	En elaboración
	Plan Parcial Balneario Bocas de Cufré	En elaboración
	PAI Kiyú	Etapas inicial
MONTEVIDEO	PAI Ibirapitá	Etapas inicial
	Plan de Ordenamiento territorial ( )	1998
	Directrices Departamentales	2013, modif. 2019
	Humedales Santa Lucía- Área Protegida recursos manejados. Plan de Manejo	2015
	Parque Nacional Isla de Flores – Parque Nacional. Sin Plan de Manejo	2018
	Plan Especial de Pocitos	En elaboración
	Plan Parcial Costa Oeste	En elaboración
	Plan Parcial del Arroyo Pantanoso	En elaboración
	Proyecto Urbano de Detalle Bahía – Cerro	En elaboración
	Parque Punta Yeguas	En elaboración
	Plan Especial Carrasco – Punta Gorda	Aprobado
	Plan Especial Ciudad Vieja	Aprobado
	Plan Especial Barrio Sur	Aprobado





Según surge de la tabla, la cual fue validada mediante el intercambio con las Intendencias costeras y podemos decir que los recientes Planes incorporan la variable del CVC y del riesgo, no así de mayor tiempo de aprobación.

A continuación transcribimos un resumen del análisis ya efectuado de la normativa nacional aplicable, con consideraciones a nivel de su aplicación.

### 3.1.2. Limitación al derecho de propiedad

Nuestra Constitución nacional en su art 7 enumera el derecho de propiedad y protege su goce efectivo y asimismo establece la posibilidad de su limitación ÚNICAMENTE a través de las LEYES y por RAZONES DE INTERÉS GENERAL.

La ley 18308 por su parte, siendo una ley de ORDEN PÚBLICO establece derechos y obligaciones territoriales en sus arts. 2 y 6 y, de esta forma, limita el derecho de propiedad por razones de interés general. Establece asimismo un capítulo específico sobre Régimen general de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble, ya transcritos en el Producto1.

a) Deber de usar. Los propietarios **no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial**

b) Deber de conservar. Propietarios obras de conservación

c) Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. **Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.**

d) Deber de proteger el patrimonio cultural.

e) Deber de cuidar.

f) Deber de rehabilitar y restituir.

Asimismo, su art 44 establece un régimen de indemnización particular y que corresponde recalcar en esta instancia en tanto la misma no opera per se sino solo en aquellas situaciones **que** desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

Es así que, si bien es cierto que en nuestro país existe una concepto y una tradición “civilista” del derecho de propiedad, la normativa actual, en su interpretación integral y sistémica nos permite afirmar de que ese derecho de propiedad, en determinadas circunstancias, con determinadas garantías, con el fundamento de las razones de interés general establecidas legalmente, puede ser legítimamente limitado mediante las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial o leyes aplicables a la situación concreta.

Este punto de partida, nos permitirá situarnos desde una perspectiva de derechos y haciendo primar el **interés general** frente al particular en un conflicto costero específico.

### 3.1.3. Protección del AMBIENTE y de las AGUAS

El Art 47 de nuestra Constitución nacional incorpora en la reforma de 1996 la **protección del ambiente** como de interés general y la abstención de las personas de cualquier acto de depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.

Es la reforma del 2004 que incorpora al AGUA como un recurso esencial para la vida y que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

Asimismo establece una política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

- a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
- b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.

De esta forma, se consagra el derecho al agua como un derecho humano fundamental y en definitiva su protección para la preservación del recurso hídrico, debiéndose considerar en la gestión del recurso el interés general.

Además, corresponde citar la ley de ambiente Ley 17283.. Artículo 1, 26 y 28.

### 3.1.4. Faja de defensa de costas - Código de AGUAS.

Tal como mencionáramos anteriormente, no solo existen en materia de normativa dispersión de las normas, sino que también normativa vigente de larga data, como es el Código de Aguas, con dificultades prácticas de aplicabilidad y en definitiva gestadas sin incorporar la variable del CVC.

Podemos citar sus normas más aplicada, las que podemos resumir en las siguientes:

El Código de Aguas establece en su artículo 153, una faja de defensa de la ribera del Océano Atlántico, el Río de la Plata, río Uruguay y de la Alguna Merín y define la FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS: El ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros, medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera, establecido en los artículos 36 y 37 de este Código. Hacia el exterior, en las costas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el Plano de Referencia Hidrométrico Provisorio (cero Wharton).

En el río Uruguay, el límite exterior de dicha faja será determinado por el Ministerio competente, en función de las costas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las diferentes zonas del río.

Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas.



Cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural, requerirá la autorización previa del Ministerio competente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.

Como apuntáramos en el Producto 1, la forma de determinación de la FAJA DE PROTECCIÓN DE LAS COSTAS ha tenido sus problemáticas de aplicación concretas y hoy asimismo se entiende que corresponde integrarlas con lo establecido Ley N° 19.772 de fecha 17/07/2019 Directriz Nacional Costera art 10 y los art 37 y 154 del Código de Aguas.

El Artículos 37 del Código de Aguas dispone respecto al Río de la Plata y Océano Atlántico:

### 3.1.5. Otras normas de aplicables

La Ley General de Protección del Ambiente número **17.283** en su artículo 26 declara por vía interpretativa, a efectos de lo dispuesto por los artículos 153 y 154 del Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por los artículos 192 y 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987 establece que Se entiende por modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes.

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental número **16.466** en su artículo 6 literal I establece que queda sometida a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las actividades, construcciones u obras, públicas o privadas que se proyectaren realizar en la faja de defensa costera definida por el artículo 153 del Código de Aguas, lo cual resulta fundamental para las intervenciones que se pretenden en esta zona y los conflictos potenciales en ellas planteados.

El **Decreto 349/005** en su artículo 2 establece que requerirá la Autorización Ambiental Previa (AAP), toda construcción u obra que se proyecte en la faja de defensa de costas, definida por el artículo 153 del mencionado Código de Aguas.

La Ley número **16.736** de 1996 establece en su artículo 452 prohibiciones a las acciones de particulares que mediante la utilización de vehículos de cualquier naturaleza accedan a la faja de defensa de costas a la que se refiere el artículo 153 del Decreto-Ley N.º 14.859, pudiendo ser sancionados los propietarios de los vehículos infractores, con una multa de 5 UR hasta UR 25 (veinticinco unidades reajustables) siendo estos, solidariamente responsables.

Asimismo, el **Decreto 100/91** denominado “Reglamento de uso de espacios acuáticos y costeros y portuarios”, en su artículo 129 establece dentro de las disposiciones referentes a infracciones en costas y zonas balnearias, la prohibición y penalización por circulación de vehículos: *“Se prohíbe el acceso en las zonas habilitadas para baños de vehículos automotores o de tracción a sangre, exceptuándose los de la Policía, Intendencias, o Salud Pública en funciones de servicio”*

### 3.1.6. Determinación del dominio público o fiscal de la costa y su relación con las facultades de Policía territorial.

Como ya detalláramos, resulta relevante la determinación del DOMINIO PUBLICO O FISCAL de las AGUAS.

No solo importa determinar si el dominio de los propios cursos de aguas y sus álveos son de dominio público o privado sino la propiedad pública o privada de los territorios costeros.

Desde el punto de vista de la costa y de las situaciones de conflicto costero ya definidas, resulta fundamental determinar en el caso concreto si el dominio de los territorios costeros es público o privado, sobre todo a los efectos de las diferentes herramientas aplicables.

Corresponde citar la ley de Centros Poblados Art 13 en la redacción dada por el art. 83 literal g de la LOTDS, el que establece que toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos, entre ellos que:

Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.

Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, dentro de las tierras abarcadas **por una faja costera de 150 metros de ancho por lo menos**, medida según lo dispone el Código de Aguas, a partir de la línea de ribera.

**En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público.**

Por su parte, el art 503 de la ley 19355 dispone que en todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, **cualquiera sea la categoría del suelo de que se trate, pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público**, según dispone el Código de Aguas y sin perjuicio de otras limitaciones establecidas por leyes especiales, una faja de 150 (ciento cincuenta) metros medida a partir de la línea superior de la ribera. Cuando existieren a una distancia menor, rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público, abiertas y pavimentadas, conforme a lo dispuesto por el artículo 393 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, la faja a que refiere el inciso anterior se extenderá hasta dichas rutas o ramblas. Se deberá dejar constancia de la referida cesión en el plano de fraccionamiento respectivo. Esta disposición entrará en vigencia a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Las normas antes citadas resultan claras en cuanto al carácter público de estos 150 metros en tanto se establece que pasaran “ de pleno derecho” a dominio público, lo cual quiere decir que sin necesidad de ningún acto jurídico propiamente. Posteriormente se establece no solamente la propiedad pública sino que al efectuarse este pasaje de pleno derecho, quedara dicha faja afectada al uso público.

De los casos analizados en el Producto 1 se confirma que en ocasiones en que particulares han querido reclamar mediante sentencias declarativas la propiedad privada de esta faja pública, las sentencias han remarcado el carácter público de la misma. No se relevó sentencia alguna que estableciera lo contrario y en definitiva por la propia intención del legislador uruguayo de protección costera siendo esta porción de los 150 de dominio netamente público y afectada al uso público.

Cabría analizarse que significa el término “ de pleno derecho” y si para detentar dicho carácter público es necesario algún acto jurídico determinado como la escritura pública, la inscripción registral o la simple anotación en el plano de mensura.

Entendemos que las normas refieren a su constancia en el plano, y que por lo tanto, no existiría necesidad de efectuar escritura pública en relación a esta faja pública. Sin perjuicio de ello, al momento de efectuarse un fraccionamiento costero, podría ser recomendable para los Gobiernos departamentales llevar un registro o inventario de estas fajas e incluirlas en la cartera de tierras departamental- Asimismo, es recomendable su inscripción o noticia al registro de la propiedad a efectos de su oponibilidad a terceros.

Saldada la cuestión del indiscutible carácter público de estos 150 metros, un elemento no menor a considerar y que sin dudas genera dificultades de aplicación es que la normativa refiere para su delimitación de acuerdo a los criterios aportados por el Código de Aguas, los cuales responden a variables dinámicas y que no resultan del todo claras o de fácil aplicación, lo que genera dificultades reales relevadas por la presente consultoría.

Muchos de los actores relevantes directamente relacionados a su aplicación expresan la necesidad de definir criterios más objetivos para su delimitación e incluso la variabilidad de la propia línea de acuerdo a la época del año de que se trate, lo cual genera inseguridad jurídica para su aplicación.

Se entiende que sería recomendable un ajuste normativo que intente generar una forma de delimitación más ajustada y actualizada respecto a la que establecía el Código de Aguas, para evitar frente a un mismo padrón, diferentes límites de acuerdo a por ejemplo en que época del año se solicite una AAP. Frente a esta situación constatada, sería recomendable optar por un criterio que priorice la medida más protectora a nivel del bien jurídico tutelado, que en este caso es el interés general en la preservación del ecosistema costero frente a los intereses particulares por padrón y por acciones acumulativas por padrón.

Por otra parte, si integramos lo antes expresado aparece un tercer elemento a considerar, esto es que sucede con la propiedad pública cuando esta faja varía y se incrementa, hasta donde es propiedad pública y cuál es el límite específico de la propiedad privada si este límite físico es móvil ?. Esta pregunta no se encuentra prevista en la legislación, por lo cual se entiende que existiendo el vacío legal, sería recomendarle su regulación. Sin perjuicio de ello, en virtud del espíritu de protección de la norma, podría interpretarse que el límite es el mayor. Por otra parte, desde el punto de vista del propietario ribereño pero también para el Estado en su conjunto, ya

sea en escala nacional o local, sería recomendable contar con un límite cierto y claro para brindar seguridad jurídica a todas las partes.

Por otra parte, la ley 18308 es clara en su art 69 establece las competencias de los Gobiernos Departamentales en cuanto a las facultades de Policía Territorial definidas desde la Ley Orgánica municipal 9515 de 1935 y dispone que en tanto existan incumplimientos en las disposiciones de los IOTDS, las facultades de Policía territorial pueden aplicarse tanto en tierra pública como en tierra de propiedad de particulares.

Entendemos que ello resulta de gran importancia al momento de diseñar herramientas jurídicas y de gestión sobre los territorios costeros en tanto muchas veces los Gobiernos locales no actúan en padrones propiedad privada o existen resistencias al control territorial cuando se trata de áreas que son propiedad de particulares.

Conviene entonces dejar en claro que las facultades de Policía territorial frente a los incumplimientos, por ejemplo respecto a uso de suelo o cualquiera de las disposiciones establecidas en los IOTDS, pueden y deberían ser ejercidas tanto en suelo propiedad pública como privada. Lo único que la LOTDS establece es una diferencia respecto al procedimiento a utilizarse pero las facultades son para el territorio en general, con independencia de titularidad sobre la propiedad.

Nos parece importante entonces, no partir de falsas premisas y la importancia de reivindicar las facultades de Policía territorial en todo el territorio, en este caso, en el territorio costero en su conjunto.

Así pues, cuando los IOTDS establezcan zonas inundables non edificandi y exista un incumplimiento de dicha regulación, los Gobierno Departamentales, en ejercicio de estas facultades de Policía territorial podrán actuar hasta llegar incluso a la demolición de las construcciones, existiendo experiencias exitosas en el país de Protocolos de Actuación en este sentido y de utilización de los procedimientos previstos en la propia LOTDS a estos efectos.

Es decir que, más allá de la importancia de determinar el carácter público o privado de los suelos contiguos a los territorios costeros, ello no impide el efectivo control territorial y la actuación a través de los IOTDS por las propias disposiciones ya citadas de la LOTDS, esto es:

- ❖ RAZONES DE INTERÉS GENERAL
- ❖ ORDEN PÚBLICO DE LAS DISPOSICIONES
- ❖ DEBERES TERRITORIALES
- ❖ LIMITACIONES LEGALES AL DERECHO DE PROPIEDAD
- ❖ FACULTADES DE POLICÍA TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES.

### 3.1.7 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible (LOTDS) en relación a la costa.

Como apuntáramos en el Producto 1, si hablamos de OT en el territorio costeros corresponde referir a nuestra LEY MARCO Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), así como sus modificativas y decretos reglamentarios que cuyas disposiciones refieren a su aplicabilidad concreta.

Primeramente, la LOTDS declara al ORDENAMIENTO TERRITORIAL como de INTERÉS GENERAL y sus instrumentos de ORDEN PÚBLICO y define a la materia de ordenamiento territorial (art 4) disponiendo además que el OT es un COMETIDO ESENCIAL del ESTADO y sus disposiciones de ORDEN PÚBLICO, lo cual debemos ligarlo a lo detallado en el presente informe de forma previa con el derecho de propiedad y los derechos y deberes territoriales de las personas.

Específicamente respecto al territorio costero varias de sus normas regulan la conservación y protección de la costa. El artículo 31 establece como suelo categoría rural, subcategoría rural natural a las fajas de defensa de costa. El artículo 50 dispone que los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) deberán proteger especialmente las zonas costeras y establece herramientas específicas para su protección como es el caso del Plan Especial en el caso de fraccionamientos costeros ya aprobados y no consolidados:

La especial protección cuenta con una herramienta de planificación específica que es el Plan Espacial, el cual, sin embargo no ha tenido la aplicación esperada en los casos concretos. Cabría preguntarse cuál es el motivo de esta inaplicabilidad y podemos ensayar algunas posibles respuestas a esta interrogante:

- ❖ Porque el requerimiento de elaboración de un Plan Espacial se considera una carga para el particular que termina no realizándolo
- ❖ Porque el fraccionamiento igualmente es aprobado a nivel departamental por alguna interpretación laxa de los propios IOTDS aplicables
- ❖ Porque el urbanizador construye igualmente sin la autorización
- ❖ Porque no hay controles posteriores a la solicitud e igualmente se edifica
- ❖ O porque en ciertos casos desestimula la intervención.

De todas formas, sin dudas la falta de aplicabilidad del requerimiento, entendemos debería ser un elemento a considerar en posibles modificaciones de la LOTDS, a efectos de generar mecanismos que permitan su elaboración o, en su caso, la aplicación de alguna otra herramienta si es que , como se viene de decir, la figura del Plan Parcial no ha tenido la aplicación esperada.

En este sentido, se considera primordial la perspectiva local en cuanto a las posibilidades técnicas y financieras para el desarrollo de esta herramienta y las posibilidades de sustitución por alguna otra herramienta más dinámica en su proceso y que a la vez permita la protección esperada. De alguna forma, la rigidez del requisito en ocasiones efectúa un efecto inverso, por lo que estas variables debieran ser analizadas para proponer una sustitución de la herramienta.

Se entiende que le exigencia de obligaciones urbanísticas importantes para el caso, siempre y cuando desde el punto de vista del uso del suelo la intervención sea admisible.

Asimismo, la LOTDS establece la exclusión de procesos de urbanización en zonas de especial protección en su art 48, **quedando excluidos del proceso urbanizador los suelos:**

- Pertenecientes al **Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas**, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley Nº17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación.
- Con **valores ambientales**, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área.
- Necesarios para la **gestión sustentable de los recursos hídricos**.
- De **dominio público** que conforme a su legislación específica deban ser excluidos.
- Con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas.
- Con valores agrícolas, ganaderos, forestales o, en general, de interés departamental, regional o nacional para la producción rural.
- **Que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado.**

Es decir que la escala departamental de planificación resulta fundamental y a través de los IOTDS podrán excluirse de procesos urbanizadores suelos que de determinen como de protección especial, lo cual deviene una herramienta fundamental para el territorio costero.

Por su parte, la LOTDS incorpora la noción de previsión del riesgo en su Art. 49 y mandata a los IOTDS a orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos.

Por otra parte, corresponde citar al art. 51, el cual establece disposiciones sobre las consecuencias de actuaciones que generen impactos negativos en la costa y es aplicable específicamente en el marco del procedimiento de AAP otorgado por MA, el cual establece que el MA **rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos**, entendiendo como tales:

- a) **La contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables.**
- b) La construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red.
- c) La materialización de fraccionamientos o loteos sin las infraestructuras completas necesarias.
- d) Las demás que prevea la reglamentación.

Por otra parte, incorpora el art 1 un noción fundamental que es la del impacto acumulativo, dado que muchas veces la actuación en un solo padrón puede no producir grandes afectaciones pero si ello se potencia en el entorno sobre otros suelos linderos, es necesario evaluar si existe un impacto territorial acumulativo. El art 51 lo considera expresamente y establece que *se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar **impactos territoriales acumulativos***, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

### 3.1.8. Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en relación a la costa

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobadas por ley 19525 del 19/09/2017, es otras de las leyes nacionales de la materia de OTyDS de necesaria cita e integración con las demás normas que se han ido detallando.

En el Producto 1 se hizo referencia a la relevancia del art 22 con relación a las aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables mandando a los Gobiernos Departamentales que a través de sus **IOTDS deben incluir planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales**, con los criterios establecidos por la autoridad nacional competente, **quedando prohibida la urbanización de las áreas contaminadas y de aquellas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a cien años.**

Corresponde además referir brevemente a la reglamentación de las Directrices Nacionales de OTyDS, **Decreto 30/020**, en particular en lo relativo a la reglamentación del Artículo 22 de las mismas, en tanto frente a la OBLIGATORIEDAD o mandato imperativo de incluir en los IOTDS las disposiciones sobre manejo de aguas establecidas, se determina quien es la autoridad competente a los efectos de la fijación de los criterios al respecto y la elaboración de los MAPAS DE RIESGO DE INUNDACIÓN en el marco de los propios IOTDS.

### 3.1.9. Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del espacio costero atlántico y Río de la Plata.

Finalmente, la **Ley N° 19.772** de fecha 17/07/2019 Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata es la otra ley ineludible aplicable al territorio costero y la misma establece que la FAJA DE DEFENSA DE LA COSTA definida por el Código de Aguas puede verse modificada a través de los IOTDS cuando se trate de ecosistemas vulnerables.

La ley 19.772 establece lineamientos que deberán tener en cuenta las nuevas urbanizaciones, infraestructuras y los demás proyectos que se piensen establecer en esta área costera. Dentro de estos lineamientos se destacan:

- ❖ **Uso del suelo:** Se controlarán los procesos de ocupación urbana, construcciones u obras continuas a lo largo de la costa, alternando los centros urbanos con áreas de baja intensidad de uso y espacios de dinámica natural costera activa.



- ❖ Accesibilidad a la ribera: Se procurará la accesibilidad pública a la ribera y su libre tránsito peatonal, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008.
- ❖ Protección de visuales: Se identificarán los paisajes con valores escénicos relevantes procurando que no se alteren, obstruyan o distorsionen las visuales, evaluando la singularidad e intensidad de percepción.
- ❖ Procesos dinámicos: Se identificarán y respetarán los procesos dinámicos naturales del espacio costero y definirán intervenciones compatibles con el mantenimiento de aquellos, siempre y cuando dichos procesos no representen una amenaza o riesgo para el propio ecosistema y el hábitat.
- ❖ Protección de los ecosistemas costeros y componentes vulnerables: Se propenderá a que las intervenciones sean compatibles con el mantenimiento de la integridad de los ecosistemas y que protejan especialmente los componentes vulnerables y sus funciones.
- ❖ Gestión integrada del espacio costero: como herramienta de manejo de las distintas actuaciones que se realicen en el área, incorporando la participación de instituciones del Estado y actores sociales.

### 3.2 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE HERRAMIENTAS APLICABLES

Para efectuar el análisis relativo a herramientas aplicables, partimos de la base del estudio de casos efectuado y de los antecedentes reseñados en el Capítulo 1 del presente informe, en donde pudimos alcanzar una tipología de conflicto costero recurrente. De esta forma, identificados los conflictos tanto a nivel internacional o nacional podemos analizar las herramientas jurídicas aplicadas o aplicables en cada situación tipificada y, por otra parte, valorar las capacidades instaladas o a desarrollarse y proponer ajustes o adecuaciones que se entiendan necesarias.

Corresponde entonces analizar, en primer término, que alternativas de herramientas ya sea jurídicas, económicas o de OT fueron aplicadas en los casos internacionales y nacionales identificados como los conflictos costeros recurrentes para, posteriormente, definir propuestas de adaptación y/o ajuste normativo o el traslado de experiencias en realidades similares a las problemáticas nacionales, para ensayar propuestas nuevas de aplicación posibles. Asimismo, en el enfoque a desarrollarse, corresponde un análisis a escala departamental, de la aplicación de las herramientas y de las experiencias recogidas evaluar alternativas de desarrollo de las mismas.

En este sentido, como se detallara en el primer producto de la consultoría, los criterios de selección de los casos a nivel internacional intentaron captar realidades asimilables a las del Uruguay, para hacer posible este “traslado” de experiencias internacionales exitosas.

Con este punto de partida, se confeccionará entonces una **TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS A LAS SITUACIONES DE CONFLICTO COSTERO**, con un detalle de su desarrollo y aplicación a nivel país.

Con dicha tabla, posteriormente se clasificarán las herramientas en las 3 categorías ya descriptas (jurídicas, económico-financieras y de OT) para luego desarrollarlas en cada uno de sus capítulos correspondientes, en los cuales se analizará cada herramienta desde el punto de vista de su regulación nacional y departamental.

Asimismo se hará referencia a la información recabada durante todo el proceso de la consultoría y en especial en el macro del presente producto, a través de diversas instancias con las Intendencias Departamentales y el Gobierno Nacional. En el caso de los Gobiernos departamentales, se elaboró cuestionario enviado a las Intendencias Departamentales costeras que permitió recoger de primera mano las experiencias de aplicación concreta de las herramientas y aportar la información necesaria para la consultoría y el desarrollo del Producto 2.

Una cuestión no menor es la de tener presente, que las herramientas de planificación y gestión en su mayoría se materializan en una norma jurídica. Los Planes Parciales o los PAI por ejemplo, culminan todo el proceso de elaboración de la LOTDS en una norma jurídica departamental general, esto es, tiene la naturaleza jurídica de decreto departamental y como tal, con fuerza de ley en su jurisdicción.

Es decir que las herramientas a nivel jurídico son muy bastas pero, a los efectos metodológicos y en base a la clasificación de herramientas que efectuáramos en el capítulo anterior, a los IOTDS, pese a ser normas jurídicas también, los analizaremos al tratar las herramientas de planificación y gestión territorial.

Por su parte, las herramientas económicas o financieras en su mayoría se materializan a través de una norma jurídica específica que los crea o regula, sin embargo, de acuerdo a la clasificación planteada, dichas herramientas serán analizadas como herramientas económico-financieras en tanto generan recursos específicos.

Podemos entonces referir a variadas herramientas jurídicas pasibles de ser aplicadas a las tipologías de conflicto identificadas, muchas de ellas relacionadas con institutos clásicos del Derecho Civil, como la concesión, utilizada mucho en el derecho español y francés, y otras de ellas que se relacionan con herramientas jurídicas clásicas del Derecho Administrativo como la expropiación con su “justa indemnización” utilizadas en todos los sistemas jurídicos, con énfasis mayores en el papel de las indemnizaciones a los propietarios ribereños.

Asimismo, existen otras herramientas jurídicas que provienen originariamente del Derecho Civil, como las servidumbres, que se adaptan en términos de derecho urbanístico y aparecen figuras como el derecho de avulsión muy frecuente en los casos analizados de EEUU, en los cuales se reconocen “derechos ribereños”.

El concepto de “obligaciones urbanísticas” aparece también como propio del derecho urbanístico como una aplicación del principio de equidistribución de cargas y beneficios , y ellas pueden surgir de la aplicación a través de normas departamentales concretas, mediante cláusulas contractuales con los particulares o ser el producto de una sentencia que condene a estas obligaciones de hacer específicas.

En nuestro país, la LOTDS crea una “ caja de herramientas” que ha tenido mayor o menor grado de desarrollo y que tiene que ver con la adaptación de institutos clásicos del derecho civil y administrativo a los principio de OT enumerados por la propia ley, además de las que son novedosas y propias de planificación y gestión. Entre ellas podemos destacar las facultades y obligaciones territoriales, la equidistribución de cargas y beneficios, las facultades de actuación y control territorial, el derecho de superficie, el derecho de preferencia, la prescripción adquisitiva, la expropiación por incumplimiento de deberes territoriales, las cesiones obligatorias, entre otras.

Algunas de las herramientas, en particular las relacionadas a la actuación territorial tales como los Regímenes de gestión de suelo, Perímetros de Actuación, Proyectos de urbanización y reparcelamiento, operaciones territoriales concertadas, fraccionamientos y edificación o utilización obligatoria, serán analizadas como herramientas de gestión de suelo, concentrándonos en este capítulo a aquellas que evidencian un origen netamente jurídico y procedimental específico como lo son las anteriormente mencionadas y en tanto las mismas guardan una estrecha vinculación con el derecho de propiedad desde su función social y ambiental.

De la casuística estudiada se desprenden además algunas herramientas que son estrictamente normativas, es decir que han sido creadas por una norma y su regulación garantiza una protección, como lo es la AAP, la EAE, o la aplicación del art. 69 de la LOTDS.

A continuación se elabora, ante las situaciones de conflicto identificadas, una TABLA en la que se detalla la herramienta jurídica aplicada, si la misma se aplicó a nivel internacional o nacional y una valoración primaria sobre las mismas.

### 3.3 TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS A LAS SITUACIONES DE CONFLICTO COSTERO

Como viene de decirse, se detalla a continuación la TABLA DE HERRAMIENTAS APLICADAS A SITUACIONES DE CONFLICTO COSTERO, correspondientes a las situaciones de conflicto costero recurrente identificadas a nivel internacional como nacional, en el concepto de conflicto costero definido en el marco de la consultoría (urbanización actual o potencial, formal o informal en zonas de riesgo alto).

En dicha tabla no se hace referencia a una caso en particular, dado que los mismos ya fueron referidos en el Producto 1, sin perjuicio de que al momento de desarrollar cada herramienta se profundizará en el análisis refiriendo a situaciones concretas de aplicación específica.

Luego del desarrollo de la Tabla referida, se procederá a identificar a cada herramienta en una TABLA DE CLASIFICACIÓN, se incluirá el formulario de la ENCUESTA remitirá a las 6 Intendencias costeras y se desarrollará cada una de las herramientas en base a la clasificación propuesta y a los aportes recibidos en el proceso producto del desarrollo participativo que ha tenido el presente producto.

Importa señalar que en el marco del presente producto, se encontraban previstas recorridas in situ con las Intendencias departamentales, las cuales debieron ser suspendidas en virtud del agravamiento de la situación de emergencia sanitaria.

TIPO DE CONFLICTO COSTERO	HERRAMIENTA APLICADA	PRIMERAS RECOMENDACIONES PARA SU APLICACIÓN EN COSTA URUGUAYA
<p><b>DERECHOS RIBEREÑOS FRENTE ACRECIÓN Y AVULSIÓN</b></p> <p><b>DERECHOS DEL PROPIETARIO RIBEREÑO</b></p>	<p><b>SERVIDUMBRES</b></p> <p>Ante situaciones de reclamo de derechos ribereños indemnizables, sobre todo en casos de EEUU aparecen herramientas jurídicas aplicables como por ejemplo las SERVIDUMBRES en las zonas de protección costera, en estos casos los particulares otorgan al Estado servidumbres de paso o para determinadas obligaciones establecidas por la normativa departamental o las sentencias judiciales en las áreas afectadas a ese territorio. También es utilizada la servidumbre non edificandi en las zonas de mayor riesgo.</p> <p><b>INDEMNIZACIÓN A PROPIETARIOS POR RESPONSABILIDAD DEL ESTADO O ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL</b></p> <p>La indemnización por parte del Estado a particulares titulares de derechos ribereños es muy frecuente en el derecho comparado y más aún en EEUU. El caso de Le Signal Francia a la situación más extrema de haberse generado por ley un FONDO PRESUPUESTAL para indemnizar a propietarios, aunque en estos casos se encuentran actualmente en zona de riesgo alto, en tanto se reconocen sus derechos adquiridos.</p>	<p>Aplicación de servidumbre de paso o non edificando pueden ser una herramienta exitosa de aplicación para la protección de fajas dentro de los padrones propiedad de particulares.</p> <p>Dichas servidumbres se recomiendan sean acompañadas de un efectivo control territorial para garantizar su cumplimiento.</p> <p>De acuerdo a lo dispuesto por el art. 44 de la LOTDS sólo se establece la obligación de indemnizar cuando las limitaciones al derecho de propiedad desnaturalicen las facultades de dicho derecho. Se recomienda la utilización de este fundamento para que procedan indemnizaciones sólo en estos casos. Por otra parte en nuestro derecho positivo, el régimen de responsabilidad del estado no es considerado objetivo, sino que la responsabilidad surge relacionada con una “ falta de servicio”, que en estos casos puede considerarse el no realizar acciones u obras de mitigación de los impactos o la propia planificación y control territorial. Se entiende que la variable del CVC, su imprevisibilidad y demás fenómenos deberían ser considerados al momento de valorar una</p>

	<p><b>SEGUROS COSTEROS</b></p> <p>A nivel internacional, institutos propios del derecho civil como los contrato se seguro entre particulares son muy utilizados y aseguran la reparación de los perjuicios sufridos frente a los efectos del CVC. En general no son contratados con el Estado sino con aseguradoras a nivel privado y se aplican a situaciones en las cuales existen edificaciones en zonas de riesgo de inundación. A nivel nacional no es una herramienta desarrollada.</p>	<p>indemnización. El caso Jaureguiverry no consideró por ejemplo dichas variables.</p> <p>No existen antecedentes en Uruguay respecto a la creación por ley de un FONDO para financiar indemnizaciones, entendiéndose una herramienta viable pero que termina por reconocer o hacer primar el derecho de los propietarios frente a las razones de interés general.</p> <p>Los seguros costeros como herramienta para la reparación de los perjuicios pueden constituir una forma de evitar reclamaciones de daños contra el Estado. Sería conveniente valorar la aplicación por parte de las aseguradoras privadas y que las mismas consideren los parámetros de riesgo que se encuentran incluidos en los IOTDS locales y normativa nacional aplicable.</p> <p>Se considera una herramienta a desarrollar en Uruguay.</p>
<p><b>RECLAMOS CONTRA EL ESTADO sobre PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS: CLASS ACTIONS POR INTERESES DIFUSOS</b></p>	<p><b>OBLIGACION DE PLANIFICAR</b></p> <p>En mucho de los casos analizados la Responsabilidad del Estado se determina frente a considerar la omisión respecto a la planificación y se ordena la obligación de planificar en tanto se entiende que dicha omisión vulneró el bien jurídico tutelado que, en el caso de las acciones colectivas por intereses difusos ( class actions ) se relacionan con la protección ambiental en general o en particular de algún ecosistema específico vulnerado.</p>	<p>Las acciones colectivas por intereses difusos y la participación ciudadana en los procesos es cada vez más creciente en Uruguay y demanda su consideración al momento del diseño de las propuestas de planificación y gestión y de las propias normativas proteccionistas.</p> <p>Se entiende que en estos casos puede ser responsable el Estado por omisión o por falta de participación en dichos procesos.</p>

	<b>OBLIGACIÓN DE EJECUTAR OBRAS</b> En otros casos la consecuencia ha sido la condena a ejecutar obras físicas concretas para contrarrestar los efectos del CVC y los daños producidos a los ecosistemas	
<b>RECLAMOS CONTRA EL ESTADO POR RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN</b>	<b>RESPONSABILIDAD DEL ESTADO</b> <b>Art 24 Constitución</b> En varios de los casos de estudio citados a nivel internacional así como en por ejemplo el caso Jaureguiberry a nivel nacional se hace referencia a la responsabilidad del Estado por omisión en su actuación tanto a nivel de obras como de planificación. En estos casos se condena al Estado a reparar los perjuicios ocasionados por dicha omisión	<p>Si bien en Uruguay no encontramos situaciones numerosas en las que se condene al Estado existen algunas y la planificación considerada como poder-deber del Estado se relaciona con la actitud proactiva respecto a la planificación y al control territorial. Este punto será desarrollado en el capítulo específico sobre herramientas de planificación y ordenamiento territorial.</p> <p>Cuando existe la posibilidad de generar obras hidráulicas o por otra parte o de infraestructura verde en el territorio costero, sin dudas deben entenderse como parte de la responsabilidad del Estado en ese sentido. En Uruguay existen claros ejemplos a nivel costero de obras de contención a nivel dunar que contribuyan a frenar la retracción costera y que tengan el menor impacto en los ecosistemas.</p> <p>Las experiencias a nivel de diques u otro de tipo de obras de infraestructura gris en el Uruguay no han generado los resultados esperados, con problemáticas asociadas a la gestión posterior de la obra y a los impactos en los entorno.</p>
<b>URBANIZACIÓN COSTERA TURÍSTICA EN ZONAS DE RIESGO ALTO</b>	<b>NORMATIVA DE PROTECCIÓN</b>	



	<p>Los permisos de desarrollo para usos de tipo turístico aparecen en el espacio costero y las herramientas aplicables son en definitiva la <b>regulación de los usos del suelo y la generación de normativa de protección costera restrictiva</b> para las zonas de riesgo alto definiéndolas como <b>áreas non edificandi</b>.</p> <p>Ello debería llevar a un rechazo de los permisos de construcción a nivel departamental y, en caso de encontrarse en la faja de defensa de costas al rechazo de la AAP.</p> <p>En estos casos no serían aplicables medidas de mitigación de los impactos o de adaptación al CVC en tanto si se trata de zonas non edificandi.</p> <p>Existen situaciones en las que se propician usos turísticos compatibles con infraestructuras livianas acorde y en esos casos aprobar permisos con condiciones y medidas de mitigación.</p>	<p>Se entiende que si el IOTDS cuenta con una normativa proteccionista para estas zonas de riesgo algo los permisos deberían ser rechazados y por consiguiente la AAP.</p> <p>Respecto a la normativa en sí misma se recomienda que la misma cuente con delimitaciones claramente medibles de las áreas non edificandi, lo cual puede requerir incluso un ajuste a nivel nacional de la normativa que rige la línea de costas, Ello resulta necesario porque genera seguridad jurídica por una parte y facilita al aplicador y a la gestión local y departamental.</p> <p>Respecto a las medidas propias de normativa de planificación se profundizará en el capítulo de herramientas de ordenamiento territorial.</p>
<p><b>URBANIZACIÓN COSTERA RESIDENCIAL EN ZONAS DE RIESGO ALTO</b></p>	<p><b>PRESERVACIÓN O TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE RIESGO ALTO</b></p> <p>En situaciones de usos residenciales ya sea formales como informales en las zonas costeras de riesgo algo resulta indispensable contar con <b>normativa de protección para la preservación de estos ecosistemas y, por otra parte, la transformación de dichos usos.</b></p>	<p>El Art. 48 de la LOTDS establece la exclusión de los procesos de urbanización en zonas con riesgos naturales, con valores ambientales, paisajísticos, necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos.. entre otros, siendo la costa sin dudas un</p>

	<p>La herramienta por excelencia es incluir estas regulaciones en los IOTDS y, en lo relativo al riesgo por inundación la elaboración de los MRD y su incorporación en los mismos con <b>áreas definidas como no urbanizables</b>.</p> <p>Para el logro del objetivo de transformación efectivo de usos, podemos detallar varias herramientas jurídicas que pueden contribuir al mismo, incluso la combinación de las mismas:</p> <p><b>EXPROPIACIÓN PARA CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES Y POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES TERRITORIALES</b></p> <p>La expropiación es una herramienta jurídica originaria del Derecho Civil que es un mecanismo muy utilizado para la adquisición del suelo por parte del Estado para el cumplimiento de sus objetivos de planificación a cambio de una justa indemnización por el valor del precio del suelo.</p> <p>Al mecanismo clásico de la expropiación nuestra LOTDS agrega los casos de expropiación por incumplimiento de deberes territoriales, herramienta por demás aplicable a las situaciones de ocupación formal o informal en zonas a transformar con prohibición de uso residencial</p> <p><b>DERECHO DE PREFERENCIA</b></p> <p>Es derecho de prioridad en la adquisición de determinados bienes establecidos en los IOTDS por parte del Estado para el desarrollo de sus fines. Para el territorio costero puede ser una herramienta para adquirir el suelo una en zonas prioritarias de</p>	<p>ecosistema a proteger y amenazado por los procesos de urbanización.</p> <p>Se destaca la relevancia de los MDR y la necesidad de su inclusión en la planificación así como la delimitación de zonas claras <b>non edificandi</b>.</p> <p>El Art. 62 de la LOTDS establece la utilidad pública para la expropiación de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes.</p> <p>Art. 63 LOTDS lo establece en la LOTDS</p> <p>La LOTDS establece en su art.66 el derecho de preferencia A nivel nacional muchas Intendencias departamentales no hay utilizado la herramienta ni lo han previsto en sus planes locales Se trata de una herramienta con potencialidad de desarrollo</p>
--	---	---

	<p>conservación, más allá de que el precio en general es el precio del mercado.</p> <p><b>DERECHO DE SUPERFICIE</b></p> <p>El derecho de superficie se encuentra muy desarrollado a nivel de derecho comparado y permite la transferencia de derechos de edificación en altura, disgregándose el derecho de propiedad del suelo del “derecho de vuelo”.</p> <p><b>TRANSFERENCIA DE DERECHO DE CONSTRUCCIÓN EN ÁREAS DE CONSERVACIÓN</b></p> <p>Es una herramienta muy utilizada en el derecho comparado (Brasil por ejemplo) no siendo generalizada en Uruguay sin perjuicio de encontrarse regulada en la LOTDS, que establece que los OITDS podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.</p>	<p>En Uruguay surge esta disgregación del derecho de propiedad recién con la LOTDS en su Art 36, entendiéndose una herramienta con potencialidad de desarrollo que no ha tenido demasiada aplicación concreta.</p> <p>En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.</p> <p>También se podrá ejercer el <b>derecho de construir en otro lugar</b>, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. Artículo Nº 60 de la LOT Y DS). De esta forma, en las zonas de protección costera podría el particular enajenar su derecho de construir si por ejemplo contaba con él al momento de adquirir el bien, o en su caso ejercer el derecho a construir en otro lugar en donde la urbanización sí se encuentre permitida.</p>
--	---	--

	<p><b>PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA</b></p> <p>La prescripción adquisitiva es un modo de adquirir el dominio clásico del derecho civil que puede ser utilizado por los particulares para acceder al derecho de propiedad por la posesión prolongada en el tiempo.</p> <p>Desde el punto de vista de las ocupaciones costeras se hace indispensable por parte del Estado, efectuar acciones que interrumpan esta prescripción o en su caso, oponerse a dichos procedimientos cuando se trate de predios en la faja de 150 metros por ser ellos propiedad pública de pleno derecho.</p> <p><b>PROTOCOLOS POLICIA TERRITORIAL PARA DEMOLICIONES, RELOCALIZACIONES, RESIGNIFICACIÓN DE ESPACIOS.</b></p> <p><b>ACUERDOS CON PROPIETARIOS</b></p> <p>Para la transformación de usos de las zonas de riesgo alto se hacen necesarias propuestas para revertir la ocupación. En algunos casos mediante acuerdos con los propietarios del suelo para que construyan en otro predio proporcionado o vendido por el Estado; en otros casos mediante procesos de relocalización directamente, en uso de las competencias de ordenación del territorio de los Gobiernos Departamentales. Procesos exitosos en este sentido conllevan la necesidad de involucramiento y participación social en los procesos, policía territorial para posterior demolición de los espacios luego de las relocalizaciones y colonización de esos espacios</p>	<p>La prescripción adquisitiva ha sido un herramienta jurídica utilizada a nivel de los particulares, poseedores que adquieren el derecho de propiedad luego de la posesión notoria y con ánimo de dueño, con la reciente modificación de la Ley 19889 por más de 20 años ininterrumpidos.</p> <p>La LOTDS establece en su art. 65 asimismo una prescripción corta con determinadas condiciones que determinen los IOTDS</p> <p>La LOTDS establece en su art 68 y siguientes las facultades de Policía territorial de los Gobiernos Departamentales estableciendo asimismo un procedimiento judicial especial.</p> <p>Se evidencia la necesidad de profundización de la herramienta jurídica: el procedimiento especial es abreviado y buscar el objetivo de la demolición y recuperación del espacio, no lográndose históricamente ello con las denuncias penales de usurpación que efectuaban los Gobiernos Departamentales.</p> <p>Por su parte, se recomienda procedimientos administrativos claros previos que garanticen el debido proceso ( Protocolo de</p>
--	---	---

	<p>resignificándolos mediante acciones de restauración específicas. Estas propuestas serán analizadas al desarrollarse las herramientas de ordenamiento territorial. Como referencia a nivel internacional podemos tomar el caso Cuenca de Matanza Riachuelo en Argentina, con un Protocolo específico desarrollado. A nivel nacional existen variados procesos de relocalización en zonas inundables en el marco del Plan Nacional de relocalizaciones, sin perjuicio de lo cual puede tomarse a modo de ejemplo el caso de Paysandú, el cual combina el proceso con la creación de una Inspectoría de Control Territorial, un Protocolo de Actuación a nivel administrativo previo al procedimiento judicial de la LOTDS y proyectos de Resignificación concretos como el Parque la Chapita y el Parque de Unión Portuaria y Ledesma, todo ello enmarcado en el Plan Local.</p> <p><b>CARTERA DE TIERRAS</b></p> <p>Indispensable para la gestión y concreción de las relocalizaciones en generar una cartera de tierra solida que permita contar con el suelo necesario a estos efectos.</p>	<p>Actuación caso Paysandú) y un cuerpo inspectivo con presencia territorial y trabajo social previo y post relocalización.</p> <p>Respecto a procedimientos novedosos, aunque en propuesta y sin concreción, en el caso del Dpto de Rocha se plantea por las Directrices Costeras la posibilidad de negociación con los propietarios informales de las zonas balnearias definidas de tomar su propiedad como parte del valor para la compra de un terreno a ser proporcionado por la Intendencia, a efectos de liberar la zona costera a protegerse. Si bien en teoría puede ser una herramienta de potencial desarrollo y que permita la resolución del conflicto, no pudo ser efectivizada por el Gobierno Departamental de Rocha, manteniéndose hasta la fecha la misma problemática, la cual, por efectos del CVC se acrecienta cada vez más. Se entiende que en estos casos en los cuales la posesión del suelo es de tan larga data, procesos de planificación consensuados como los que la propia Directriz costera previó, con efectiva participación social serían al camino para lograr el traslado no compulsivo de los ocupantes, en estos casos en los que se trata en general de casas de veraneo y que pueden ser trasladadas a otras zonas con usos admisibles. Por otra parte, estas acciones requieren de financiación importante y una cartera de tierras departamental que permita los traslados y así la transformación de las zonas de riesgo alto.</p> <p>El art 67 de la LOTDS refiere a la Cartera de Tierras y en general la normativa departamental de las Intendencias la regula, siendo de</p>
--	---	--

	<p>Este instrumento puede ser regulado por los propios IOTDS a nivel departamental.</p> <p><b>ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO URBANO: CESIONES OBLIGATORIAS ART 38 LOTDS</b></p> <p><b>FONDO DE GESTIÓN TERRIOTIRAL PARA CARTERA DE TIERRAS</b></p> <p><b>REUTILIZACIÓN DE INMUEBLES ABANDONADOS</b> Ley 19676</p>	<p>real importancia poder contar con suelo apto para propiciar las transformaciones.</p> <p>La ENASU desarrollada a nivel nacional y las estrategias departamentales para el acceso al suelo urbano es fundamental y las cesiones obligatorias permiten el ingreso de suelo a la cartera de tierras departamental.</p> <p>Esta herramienta tiene mucho potencial de desarrollo a nivel departamental mediante la generación de suelo y que su gestión permite la autofinanciación. Es una herramienta indispensable para acceder al suelo y contar con el recurso a los efectos de las relocalizaciones o negociaciones con propietarios antes mencionadas. Asimismo se recalca la necesidad de actualización normativa y gestión de la Cartera de Tierras mediante su regulación normativa específica.</p> <p>Herramienta con potencialidad de desarrollo y de aplicación nacional.</p>
<p><b>URBANIZACIÓN Y FRACCIONAMIENTOS EN FAJA DE DEFENSA DE COSTAS</b></p>	<p><b>RECHAZO DE AAP</b></p> <p>Cuando la urbanización o fraccionamiento con dichos fines se pretende en la propia faja de defensa de costas nuestra legislación, requiriendo la AAP, cuenta con una herramienta de origen legal que protege la faja de defensa y prohíbe su urbanización.</p>	<p>Algunas cuestiones a analizar es la relación con la categoría de suelo, suelos rurales naturales no pueden permitir la urbanización y, en el caso de los suelos categorizados como urbanos o suburbanos es indispensable para su rechazo que los IOTDS</p>

	<p><b>CONCESIONES DE USO</b></p> <p>La concesión a particulares por determinado período de tiempo de las zonas propiedad pública en las zonas de protección costera ha sido una herramienta jurídica utilizada en España como medio de reconocer los derechos adquiridos de propietarios costeros, tratándose de costas con importante grado de consolidación urbana-</p>	<p>cuenten con la prohibición expresa de urbanización y edificabilidad.</p> <p>Independientemente la propia LOTDS en varios de su art 48 respecto a la exclusión de procesos de urbanización en situaciones de suelos de dominio público que conforma a su legislación específica deban ser excluidos así como también aquellos con riesgos naturales o con afectación de riesgos, debiendo los IOTDS establecer las medidas de protección.</p> <p>Lo que puede permitir la concesión es regularizar una situación de urbanización de hecho y paralizar la urbanización futura mediante la prohibición de nuevos permisos de desarrollo. Sin embargo, si no es acompañada con fuertes contrapartidas para mitigación de los impactos nocivos en la costa, puede generar el efecto de perpetuar la urbanización y acrecentar la vulneración de los ecosistemas.</p>
<p><b>URBANIZACIONES EN PROPIEDAD PUBLICA O PRIVADA</b></p>	<p><b>DECLARACIÓN JUDICIAL DE PROPIEDAD PUBLICA</b></p> <p>Importa como herramienta jurídica, la aplicación del proceso de declaración judicial de la propiedad a efectos de la clarificación de que en la faja de 150 metros el dominio es público de pleno derecho</p>	<p>Sin perjuicio de la propiedad pública de la faja de 150 metros por la legislación actual ya referida, se evidencia la necesidad de ajuste normativo en tanto se identifica la problemática del límite de la misma en tanto es móvil, en virtud de la propia retracción costera y aumento del nivel del mar y en tanto su mecanismo de determinación es complejo.</p>



<b>FRACCIONAMIENTOS O DESARROLLOS EN ZONAS DE RIESGO PONTENCIAL O ACUMULATIVO</b>	<b>IMPACTOS TERRITORIALES ACUMULATIVOS</b> <b>APLICACIÓN ART 51 LOTDS</b> Se prevé la consideración de los impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.	Herramienta con potencial de aplicación y desarrollo a nivel departamental y nacional. Aparece como necesario la valoración de los impactos acumulativos y que los IOTDS así lo consideren, sin perjuicio de lo cual la LOTDS es muy amplia en su definición y se considera indispensable definir qué se entiende por estas disfunciones territoriales o ambientales severas.
<b>ACCESO PUBLICO A LA PLAYA</b>	<b>POTESTADES DE POLICÍA TERRITORIAL PARA ABRIR ACCESO PUBLICO</b> Para los casos de obstrucción del acceso público a la playa el ejercicio de las facultades de Policía y control territorial resulta fundamental a efectos de la liberación de dicho acceso-  <b>SERVIDUMBRE DE PASO</b> Constituye una herramienta válida para delimitar en un predio propiedad de particulares el acceso a la playa como acceso de uso público.	Las facultades de Policía territorial permiten la liberación de ese acceso público de forma directa y ejecutiva en el caso de que se trate de bienes de dominio público.  En el caso de que el acceso atravesase predios propiedad privada, se recomienda la delimitación clara de servidumbre de paso de acceso a la playa y la generación de sendero a dichos efectos.
<b>OTRAS HERRAMIENTAS IDENTIFICADAS A NIVEL GLOBAL Y DEL INTERCAMBIO CON LAS INTENDENCIAS DEPARTAMENTALES Y A APLICACIÓN DE SUS IOTDS</b>	<b>INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS</b> Información abierta (y comunicada) de los riesgos de determinada zona de protección Información específica a cada propietario ribereño y conocimiento al momento de venta  <b>MEDIDAS CAUTELARES. PROHIBIÓN DE INNOVAR</b>	Aparece como fundamental para evitar reclamos sobre daños y en los procesos de planificación. Se recomienda incluir e incluso alguna normativa específica en cuanto a este deber de información  Las medidas cautelares se encuentran reguladas en la LOTDS (Art.24) y se establece que a partir del inicio de la elaboración de

	<p>“congelamiento” de los permisos de desarrollo por tiempo determinado.</p> <p>Hasta tanto no se cuente con normativa de protección específica, lo Gobiernos departamentales podrían aplicar medida cautelar de no innovar.</p> <p><b>RESPONSABILIDADES PARA DESARROLLADORES</b></p> <p>Restricciones al desarrollo y renovación post-desastre, se puede impedir la reconstrucción e incluso obligar a la demolición a su costo.</p> <p>Obligaciones urbanísticas y permisos condicionados a adaptaciones (Ej. Argentina)</p> <p><b>SANCIONES Y DESESTIMULACIONES DE USO</b></p> <p>Régimenes sancionatorios severos en caso de incumplimientos en las zonas no edificando o con imposibilidad de ampliación y reconstrucción edilicia.</p> <p><b>IMPACT FEES, TASA AMBIENTAL:</b> Impuestos y tasas que internalicen el riesgo y cuyo efecto sea desestimar el uso en estas zonas debido a su alto costo. Ej., Colombia.</p>	<p>los avances de los IOTDS, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.</p> <p>Se debe considerar el tiempo de elaboración del IOTD y ese congelamiento prolongado en el tiempo con las consecuencias que el mismo genera.</p> <p>Estas restricciones desde la planificación se analizaran en las herramientas de ordenamiento territorial.</p> <p>El régimen sancionatorio, si es fuerte, puede generar la disuasión de las conductas en virtud del costo elevado pero es necesario que efectivamente sean aplicados a todas las situaciones y un control territorial que lo garantice.</p> <p>Impuestos y tasas rigen como desestímulo así como el aumento del valor catastral de las zona.</p>
--	--	--

	<p><b>CATASTRO Y AUMENTO DE VALOR DEL SUELO DEBIDO AL RIESGO</b> Ej. Curitiba, se aumentó el precio del suelo debido al riesgo-Reajuste de terrenos (Colombia, Japón, Alemania): reordenación de la ocupación de la costa con servicios que sean necesarios – incluso servicios ambientales</p> <p><b>DEFINICIÓN DE ÁREAS DE EXTREMO RIESGO COMO INHABITABLES</b> en la planificación</p> <p><b>CONTROL TERRITORIAL Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS MEDIANTE USOS CONCRETOS</b> (Ej. Curitiba: creación de parques y áreas de recreo) En Uruguay caso Parque la Chapita en Paysandú como ejemplo.</p> <p><b>OBLIGACIONES URBANISTICAS COMO CONTRAPARTIDA A LA APROBACION DEL PERMISO DE DESARROLLO</b> Mecanismo muy utilizado para trasladar al propietario ribereño la responsabilidad de gestión, acciones de mitigación o incluso de alguna obra específica.</p>	<p>Ambas herramientas si bien tiene una base normativa o jurídica se analizarán como herramientas económicas.</p> <p>Se definen desde la planificación y el MDR</p> <p>El control territorial de los espacios que aún se encuentran sin urbanizar o en los cuales existieron acciones de transformación como las relocalizaciones o demoliciones requieren una posterior resignificación mediante obras físicas concretas que posibiliten la colonización de este espacio y que sea en definitiva “ganado” para el interés general. En la costa ello puede referir a diferentes acciones de conservación una vez que se producen las demoliciones.</p> <p>Esta herramienta, con potencial de desarrollo en Uruguay, implica trasladar obligaciones urbanísticas concretas, incluso obligaciones climáticas de mitigación, obras y demás actuaciones a cambio de conceder el permiso. Puede ser aplicable en la costa a intervenciones turísticas o algún uso compatible con la zona</p>
--	--	---

	<p><b>RETORNO DE VALORIZACIONES Y CESIONES OBLIGATORIAS</b> ART. 38 Y 46 LOTDS</p> <p><b>PLANES PARCIALES Y APLICACIÓN DE ART 50 LOTDS</b> La LOTDS en los casos de para los casos de fraccionamientos ya aprobados y no consolidados, siempre que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, la posibilidad de autorizarse la edificación con la presentación de un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.</p> <p><b>PERÍMETROS DE ACTUACIÓN</b> ART. 56, 57 Y 61 LOTDS</p> <p><b>PROYECTOS DE URBANIZACION Y DE REPARCELACIÓN</b> ART. 58 LOTDS, ART.38, 43, 62 LOTDS y ART Nº 283 de Ley Nº 19.149.</p>	<p>protegida. Se entiende que no puede ser concedida en los casos de nuevos permisos en usos residenciales.</p> <p>Herramientas con diferente grado de desarrollo a nivel departamental y de implementación, necesarias para la generación de financiación y tierra para cartera de tierras de departamentales.</p> <p>Es una herramienta que ha sido prevista en la Planificación departamental pero que no ha tenido aplicación, lo que requiere su valoración en esta instancia respecto a las causas y necesidad de ajuste normativo al respecto o sustitución de la herramienta.</p> <p>Herramienta propia de OT, que sería aplicable a la zona costera para desarrollar un objetivo de planificación concreto.</p> <p>Sería asimismo una herramienta con potencialidades de desarrollo en el territorio costero.</p>
--	--	--

	<p><b>OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS.</b>  <b>COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA-</b>  ART. 59 LOTDS</p> <p><b>PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA</b>  ART. 21 LOTDS</p> <p><b>MEDIDA DE RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remoción de infraestructuras en zona de riesgo alto</li> <li>- Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras</li> <li>- Diseño general incorporando la nueva infraestructura que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables</li> <li>- Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros claves para sus servicios ambientales.</li> <li>- Gestión sustentable del proceso de demolición ( vertido, reutilización de escombros, etc.)</li> </ul>	<p>Estas operación pueden ser una herramienta más que válida para el logro de objetivo que muchas veces los Gobiernos departamentales por sí mismos no pueden desarrollar por problemas de financiamiento por ejemplo.</p> <p>Los departamentos costeros tienen experiencia en desarrollo de PAI, corresponde valorar su aplicación a nivel de la costa.</p> <p>Estas medidas pueden considerarse más de gestión concreta, una vez que se produce la liberación de las zonas amenazadas o como forma de protección de la misma mediante acciones concretas.</p>
--	---	---

### 3.4 CLASIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS APLICADAS IDENTIFICADAS

LISTADO DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS ECONOMICO-FINANCIERAS Y DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN	
HERRAMIENTAS JURÍDICAS	
1. SERVIDUMBRES DE PASO NON EDIFICANDI	
2. SEGUROS COSTEROS. PÓLIZAS	
3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Art 24 Constitución OBLIGACION DE PLANIFICAR OBLIGACIÓN DE EJECUTAR OBRAS	
4. EXPROPIACIÓN PARA CUMPLIMIENTO DE LOS PLANTES Y POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES TERRITORIALES Art. 63 y 63 LOTDS	
5. DERECHO DE PREFERENCIA Art. 66 LOTDS	
6. DERECHO DE SUPERFICIE Art. 36 LOTDS	

<b>7. TRANSFERENCIA DE DERECHO DE CONSTRUCCIÓN EN ÁREAS DE CONSERVACIÓN</b> Art. 60 LOTDS
<b>8. PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA</b> Art. 65 LOTDS
<b>9. PROTOCOLOS POLICIA TERRITORIAL PARA DEMOLICIONES. FACULTADES DE POLICÍA TERRITORIAL EN CASOS DE ACCESO PUBLICO A LA PLAYA</b>  Art. 68 y siguientes LOTDS
<b>10. CARTERA DE TIERRAS</b> Art. 67 LOTDS
<b>11. REUTILIZACION DE INMUEBLES ABANDONADOS</b> Ley Nº 19676
<b>12. CONCESIONES DE USO</b>
<b>13. DECLARACIÓN JUDICIAL DE PROPIEDAD PUBLICA</b> Aplicación de proceso de declaración judicial de la propiedad a efectos de determinar propiedad pública de la faja de 150 metros el dominio es público.
<b>14. AAP PROTECCIÓN NORMATIVA DE LA FAJA DE DEFENSA DE COSTAS</b>
<b>15. IMPACTOS TERRITORIALES ACUMULATIVOS</b>



**16. MEDIDAS CAUTELARES. PROHIBIÓN DE INNOVAR**

“congelamiento” de los permisos de desarrollo por tiempo determinado.

**17. SANCIONES Y DESESTIMULACIONES DE USO**

- Regímenes sancionatorios severos en caso de incumplimientos en las zonas no edificandi o con imposibilidad de ampliación y reconstrucción edilicia. LOTDS Art. 71

**HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANCIERAS**

**18. IMPACT FEES**

Impuestos y tasas que internalicen el riesgo y cuyo efecto sea desestimular el uso en estas zonas debido a su alto costo.

- TASA AMBIENTAL
- IMPUESTO A LA EDIFICACION INAPROPIADA
- CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS
- MAYOR APROVECHAMIENTO
- OTROS

**19. INCENTIVOS, ESTIMULOS**

- CREDITICIOS
  - TRIBUTARIOS
- LOTDS Art. 71

**20. CATASTRO Y AUMENTO DE VALOR DEL SUELO DEBIDO AL RIESGO**

Aumento del precio del suelo en relación al riesgo- Reajuste de terrenos. Reordenación de la ocupación de la costa con servicios que sean necesarios – incluso servicios ambientales. Repercusión en impuestos prediales.

## 21. FINANCIACIÓN

FONDO DE GESTIÓN TERRITORIAL para cartera de tierras y gestión de los IOTDS. Producido de tasas, mayores aprovechamientos, retorno de valorizaciones en dinero. Gestión de la Cartera de Tierras y venta de suelo.

FONO PRESUPUESTAL para financiar indemnizaciones

## HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

## 22. INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS

- Información abierta (y comunicada) de los riesgos de determinada zona de protección
- Información específica a cada propietario ribereño y conocimiento al momento de venta

## 23. MAPAS DE RIESGO EN PLANIFICACIÓN

Normativa de protección para la preservación de estos ecosistemas y, por otra parte, la transformación de dichos usos. La herramienta por excelencia es incluir estas regulaciones en los IOTDS y, en lo relativo al riesgo por inundación la elaboración de los MRD y su incorporación en los mismos con áreas definidas como no urbanizables.

De acuerdo a las Directrices Nacionales de OT

Se han considerado estudios de Universidad de Cantabria?

## 24. NORMATIVA DE PROTECCIÓN EN USOS TURÍSTICOS

**Regulación de los usos del suelo y la generación de normativa de protección costera restrictiva** para las zonas de riesgo alto definiéndolas como **áreas non edificandi**.

En caso de permitirlo la planificación, aprobación de permisos con medidas de mitigación

## 25. PRESERVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE RIESGO ALTO

- DEFINICIÓN DE ÁREAS DE EXTREMO RIESGO COMO INHABITABLES en la planificación
- RELOCALIZACIONES

- Medidas de mitigación en construcciones existentes?
- Restricciones al desarrollo y renovación post-desastre, impedir la reconstrucción e incluso obligar a la demolición a su costo.
- Obligaciones urbanísticas y permisos condicionados a adaptaciones
- Transferencia de derechos de construcción ( art 60 LOTDS mayores aprovechamientos)
- Relocalizaciones
- Acuerdos con propietarios ribereños
- Demoliciones
- Recuperación de los ecosistema
- Medidas de reconstrucción

## **26. RELOCALIZACIONES, POLICÍA TERRITORIAL Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS MEDIANTE USOS CONCRETOS**

Parques, medias de recuperación ecosistémica.

## **27. RETORNO DE VALORIZACIONES, MAYORES APROVECHAMIENTOS Y CESIONES OBLIGATORIAS**

ART. 38, 60 Y 46 LOTDS

## **28. PLANES PARCIALES Y APLICACIÓN DE ART 50 LOTDS**

## **29. PERÍMETROS DE ACTUACIÓN**

ART. 56, 57 Y 61 LOTDS

## **30. PROYECTOS DE URBANIZACION Y DE REPARCELACIÓN**

ART. 58 LOTDS, ART.38, 43, 62 LOTDS y ART N° 283 de Ley N° 19.149.

## **31. OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS. COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA-**

Art 59 LOTDS

### 32. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

ART. 21 LOTDS

### 33. MEDIDA DE RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA :

- Remoción de infraestructuras en zona de riesgo alto
- Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras
- Diseño general incorporando la nueva infraestructura que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables
- Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros claves para sus servicios ambientales.
- Gestión sustentable del proceso de **demolición ( vertido, reutilización de escombros, etc.)**

### 3.5 ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS .RECOMENDACIONES SOBRE AJUSTES NORMATIVOS Y HERRAMIENTAS JURÍDICAS SUGERIDAS.

Considerando la tabla de herramientas aplicadas y su clasificación, corresponde analizar primeramente las herramientas jurídicas antes detalladas.

Para ello, se entiende pertinente profundizar el análisis de aquellas que por sus resultados concretos en los casos de estudio citados o a citarse, o, en su caso, por las potencialidades de su desarrollo, corresponde desarrollar y efectuar propuestas concretas respecto de las mismas para la posible aplicación en nuestros territorios costeros.

De deja constancia de que algunas de las herramientas, que tienen un contenido propio de planificación y ordenamiento territorial serán desarrolladas en el correspondiente, cuando se analicen las específicas de OT, sin perjuicio de que como se mencionara, se tratan asimismo de herramientas de base normativa. Lo mismo respecto por ejemplo de la tasa ambiental, la cual citamos como una herramienta de desestímulo de los desarrollos urbanísticos en las zonas costeras, pero que desarrollaremos al tratar las herramientas económicas específicamente.

A continuación se detallan las siguientes herramientas jurídicas aplicables a las situaciones de conflicto costero a las cuales se refiriera en las tablas anteriores:

#### 3.5.1 Servidumbres

Según adelantáramos en la tabla de herramientas elaborada, las servidumbres costeras aparecen en el derecho comparado utilizadas como mecanismo de protección de las zonas costeras sobre predios propiedad privada. En ese sentido, en numerosas situaciones relevadas, en especial en EEUU se utiliza el mecanismo de la servidumbre, clásica herramienta del Derecho Civil, para trasladar al propietario ribereño obligaciones como la de pasaje hacia la faja pública de la costa o, en su caso, incluso otro tipo de obligaciones relacionadas con el concepto de equidistribución de cargas y beneficios.

En las situaciones de conflicto costero relevadas a nivel internacional vimos asimismo que frente a reclamos judicializados de derechos ribereños indemnizables, la servidumbre es una herramienta citada en las zonas de protección costera. En ciertos casos los particulares otorgan al Estado servidumbres de paso o para determinadas obligaciones establecidas por la normativa departamental o, en otros, las sentencias judiciales las establecen de manera específica en las áreas afectadas a ese territorio.

Por otra parte, la herramienta de la servidumbre, como modo para gravar el predio con esta obligación o carga, es utilizada también para la delimitación de fajas non edificandi en las zonas de mayor riesgo.

El concepto de servidumbre está dado por el Código Civil Art. 550 : “servidumbre predial, o simplemente servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño”.

Por tanto las servidumbres son inherentes al predio, siguen al inmueble en los cambios de dominio, no son gravámenes a los dueños de los predios, por lo que generan derechos reales y no personales.

Si nos referimos a nuestro Derecho positivo, las servidumbres, como instituto propio del Derecho Civil se encuentran reguladas en el C.C., y más específicamente encontramos servidumbres asimismo en el Código de Aguas.

El Código Civil regula las Servidumbres en el LIBRO SEGUNDO De los bienes y del dominio o propiedad, TÍTULO IV De las servidumbres Capítulo II De las Servidumbres Legales, y dentro de las Servidumbres Legales distingue la Servidumbre de Paso, y la Servidumbre de demarcación, cerramiento y medianería. Por otra parte en su Capítulo III regula la Servidumbres Voluntarias.

En relación a la servidumbre legal de paso establece en sus Arts. 581 y sigs.:

“El propietario de un predio enclavado y que no tiene salida a la calle o camino público, puede reclamar paso por los predios vecinos para la explotación del suyo, pagando el valor del terreno necesario y resarciendo todo otro perjuicio.

Art. 582. La servidumbre de paso debe darse por el punto menos perjudicial al predio sirviente y en cuanto sea conciliable con esta regla, por donde sea menor la distancia del predio dominante a la calle o camino público.

Art. 583. La anchura de la servidumbre de paso será la que baste a las necesidades del predio dominante.

Art. 584. Si las partes no se convienen, se reglará por peritos, tanto el importe de la indemnización, como el ejercicio de la servidumbre.

Art. 585. La acción para reclamar la indemnización el dueño del predio sirviente, es prescriptible; pero aunque prescribiere, subsistirá la servidumbre obtenida.

Art. 586. Si obtenida la servidumbre de paso, en conformidad a los artículos precedentes, deja de ser indispensable para el predio dominante por la adquisición de otros terrenos que le dan un acceso cómodo al camino o por otro medio, el dueño del predio sirviente tendrá derecho para pedir que se le exonere de la servidumbre, restituyendo lo que, al establecerse ésta, se hubiere pagado por el valor del terreno.

Art. 587. Si se vende o permuta alguna parte de un predio o si se adjudica a cualquiera de los que lo poseían pro indiviso y en consecuencia esta parte viene a quedar separada del camino, se entenderá concedida a favor de ella una servidumbre de paso sin indemnización alguna (artículo 931).

Art. 588. Si el camino público se pusiere accidentalmente intransitable, sea cual fuere la causa, los propietarios contiguos deberán dar paso por su fundo, durante el tiempo indispensable para la compostura del camino; salvo el derecho a ser indemnizados convencionalmente o a juicio de peritos por la respectiva Intendencia Municipal.”

Si bien esta regulación se establece desde el punto de vista de la propiedad y su acceso, al referirse a caminos públicos entendemos que es enteramente aplicables a las situaciones por

ejemplo de predios privados y posibilidad de establecer camino públicos en tanto servidumbres para el acceso a la misma y aplicable para situaciones de accesos público a la playa.

Por otra parte, el propio C.C. ya regulaba las servidumbres voluntarias, por lo cual, esta puede ser una vía para acordar incluso con los propietarios ribereños en un caso particular una servidumbre voluntaria para un acceso.

Dispone el Art. 621 del CC: “Cada cual podrá constituir en su predio las servidumbres que quiera y adquirirlas sobre los predios vecinos, con la voluntad de sus propietarios, con tal que no se dañe con ellas al orden público ni se contravenga a las leyes”.

Por otra parte, las servidumbres en materia de aguas se encuentran establecidas en el Código de Aguas, recogiendo disposiciones ya existentes establecidas en el Código Civil y Código Rural, e incorporando disposiciones similares, reagrupándolas en servidumbres naturales, civiles (forzosas o voluntarias) y administrativas.

Las servidumbres naturales - prediales resultan de condiciones naturales de los predios, nacen automáticamente, es decir que no requieren para su imposición una reclamación del predio dominante, no dan lugar a una indemnización, y no se extinguen por el no uso. Podemos decir que estas servidumbres, al ser gravámenes recíprocos, constituyen una limitación al derecho de propiedad establecida legalmente.

La **servidumbre natural** establecida en el Artículo 74 del Código de Aguas, consiste en que el dueño del predio inferior o sirviente tiene que soportar que por pendiente le lleguen las aguas naturales de un predio lindero, o sea, las aguas que mantienen la calidad, cantidad y escurrimiento natural.

Las **servidumbres civiles** - son las que emanan del derecho que regula la actividad de las personas, provienen de la ley o de la voluntad de los propietarios. Las que provienen de la ley, son aquellas en las cuales no es necesario para su constitución el consentimiento del propietario del predio sirviente. Las 2 que provienen de la voluntad de los propietarios, es por acuerdo de partes, y aplica para las servidumbres voluntarias las disposiciones del Código Civil. Dentro de estas servidumbres se encuentran las servidumbres para conducir o drenar aguas a través de predios ajenos como los acueductos.

El Código de Aguas establece a texto expreso (artículo 114), que “serán competentes para entender en los juicios en materia de servidumbre civiles los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil”.

Las **servidumbres administrativas** - son las que emanan del derecho que regula la actividad del Estado con los particulares, son las servidumbres establecidas por el artículo 115, donde quedan sujetos los inmuebles de la República a determinadas servidumbres administrativas impuestas por el Poder Ejecutivo o Administraciones Departamentales. En este caso, valoramos la herramienta como importante para su consideración a nivel de los Gobiernos departamentales, que pueden utilizar la misma en sus normativas.

En el siguiente cuadro referimos a algunas de las características fundamentales de las Servidumbres en Uruguay:



• LEGALES, acueducto y desagüe	• OBLIGATORIAS • RECLAMACIÓN EXPRESA • INDEMNIZACIÓN
• NATURALES, escurrimiento	• UN TIPO DE LAS LEGALES • CARÁCTER DE LIMITACIÓN • CONDICIONES NATURALES • NO INDEMNIZACIÓN
• VOLUNTARIAS	• TÍTULO O PRESCRIPCIÓN • CONSENTIMIENTO MUTUO • INDEMNIZACIÓN • EXCEPCIONALIDAD

Figura 7. – Tipos de servidumbres. Fuente: “Servidumbre predial.” FADU, 2015

A la imagen anterior agregaríamos la servidumbre administrativa, la cual tiene el mismo carácter que las legales, es decir que una vez establecida mediante normativa a nivel nacional o departamental es obligatoria.

Respecto a las servidumbres voluntarias resultan claramente aplicables para enclaves que requieran acceso y que permitan por tanto un acceso público a la playa. De las reuniones mantenidas con las Intendencias departamentales, en el caso de la IMM se nos refirió a que en uno de los últimos casos de conflicto por acceso público a la playa acontecidos ( caso La Baguala), la herramienta utilizada para la resolución del conflicto con el propietario, tratándose en este caso de una padrón categorizado como rural, fue acordar una servidumbre de paso para el acceso público a la playa.

En el caso de Uruguay, del relevamiento efectuado por este consultoría, de la información consultada así como de las instancias de participación e intercambio con las Intendencias departamentales costeras puede afirmarse que la servidumbre, si bien es una herramienta legislada y que ha sido históricamente utilizada en los planos de mensura para delimitar áreas como playa, dominio público o fajas non edificandi, a nivel de la planificación y ordenamiento territorial no ha sido desarrollada con profundidad.

Si comparamos con las situaciones citadas a nivel global, las servidumbres pueden delimitar en los planos de mensura una servidumbre de paso o áreas non edificandi, pero la forma de delimitarlo que entendemos más general y que proporciona mayores garantías en tanto responde a criterios técnicos y de interés general, es a través de las categorizaciones de suelo y zonificación de los IOTDS y a la importancia de incluir los MDR dentro de los mismos, punto que desarrollaremos más adelante al trata los instrumentos de planificación y gestión territorial.

De todas formas, en tanto la herramienta surge en los planos de mensura, se considera importante su mayor consideración e inclusión como parte de la “ caja de herramientas” a tener presente, en especial para las situaciones de fraccionamientos costeros anteriores a la ley de Centros Poblados, en los cuales muchas veces la única referencia con la que se cuenta en el histórico de un padrón es ese plano de mensura en el cual puede constar esta servidumbre.

### 3.5.2 Seguros costeros

A nivel internacional, institutos propios del derecho comercial como los contrato se seguro entre particulares son muy utilizados y aseguran la reparación de los perjuicios sufridos frente a los efectos del CVC. En general no son contratados con el Estado sino con aseguradoras a nivel privado y se aplican a situaciones en las cuales existen edificaciones en zonas de riesgo de inundación como forma de reparar los daños post-desastre.

Los seguros costeros como herramienta para la reparación de los perjuicios pueden constituir una forma de evitar reclamaciones de daños contra el Estado, en tanto existe una cobertura del riesgo captada por el contrato de seguro.

Sería conveniente valorar la aplicación por parte de las aseguradoras y que las mismas consideran los parámetros de riesgo que se encuentran incluidos en los IOTDS locales y normativa nacional aplicable.

Se considera una herramienta a desarrollar en Uruguay y con potencialidades en el sentido antes referido.

Regulación del contrato de seguros en Uruguay:

**Ley 19678/2018**, de 26 de octubre, de Contratos de Seguros. D.O. 08/11/2018.

Ley 817/1865, de 26 de mayo, Código de Comercio. No fue publicado.

Ley 17250/2000, de 11 de agosto, de Relaciones de Consumo. D.O. 17/08/2000.

Ley 16713/1995, de 3 de setiembre, de Seguridad social. D.O. 11/09/1995.

Ley 18412/2008, de 17 de noviembre, de seguro de responsabilidad civil obligatorio por daños corporales causados a terceros por determinados vehículos de circulación terrestre y maquinarias. D.O. 24/11/2008.

Ley 16074/1989, de 10 de octubre, de Regulación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. D.O. 17/01/1990.

Ley 16170/1990, de 28 de diciembre, de Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. D.O. 10/01/1991.

Ley 10751/1946, de 25 de junio, de Propiedad horizontal. D.O. 19/09/1946.

Decreto Ley 14305/74, de 29 de noviembre, Código Aeronáutico. D.O. 05/12/1974.

Ley 19300/2014, de 26 de diciembre, de seguro sobre el control de enfermedades prevalentes en bovinos. D.O. 08/01/2015.

Ley 16426/1993, de 14 de octubre, de Desmonopolización de los seguros. D.O. 21/10/1993.

Dto. 354/94, de 17 de agosto, de Reglamentación a entidades públicas o privadas que desarrollen actividad aseguradora o reaseguradora dentro del territorio nacional. Desmonopolización. D.O. 29/08/1994.





de imputación que deben seguirse para la atribución de responsabilidad a las entidades estatales. La cuestión consiste en determinar cuándo surge la responsabilidad estatal, es decir, si ella obedece a fundamentos de tipo subjetivo o de tipo objetivo ya que -con palabras de Jorge Gamarra- los criterios de imputación “no son otra cosa que criterios particulares que consagran el fundamento de la responsabilidad” ...Criterio Subjetivo. Con un criterio subjetivo, se exige para que nazca la responsabilidad estatal que exista culpa o dolo, o se acude al concepto francés de “falta de servicio”, reclamando que éste no haya funcionado, haya funcionado tarde o haya funcionado defectuosamente...En función de lo antedicho, interesa detenerse en la delimitación de la responsabilidad fundada en los aludidos conceptos de “falta personal” y de “falta de servicio”. Respecto a la “falta personal”, ha dicho la jurisprudencia que, para que un funcionario sea declarado civilmente responsable frente a la víctima de un daño o frente a la misma Administración, es necesario que haya cometido una “falta personal”...En tal sentido, las faltas personales pueden reducirse a dos grandes categorías: a) en algunos casos, hay “falta personal” porque se excluye que pueda haber “falta de servicio”, como cuando el acto inculcado no tiene nada que ver con el servicio...b) en los casos más delicados, la “falta personal” se comete en el servicio o en ocasión del mismo, frente a lo cual la jurisprudencia opera con dos criterios: el de la intención del agente y el de la gravedad de la falta. No analizaremos en profundidad la falta personal, porque entendemos que no es un concepto trasladable al caso de conflicto costero ya que refiere a la responsabilidad personal derivada de la actuación de funcionarios públicos en ocasión de los servicios y porque excede los términos del enfoque de la consultoría. Analizaremos sí el concepto de “ falta de servicio”.

En los casos estudiados de conflicto costero, se condena al Estado reclamándole su omisión, lo que se entiende era su obligación haber realizado y no hizo, ya sea una obra hidráulica, medidas de mitigación de los impactos de las inundaciones, limpieza de causes, ejercicio efectivo de las facultades de control territorial, acciones de planificación, etc. En estos casos se consideró que en definitiva el Estado estuvo en falta en el servicio que debió haber prestado, entendido en términos amplios.

En cuanto a la “falta de servicio”, erigida como fundamento de la responsabilidad administrativa, puede definirse genéricamente como toda falta a las obligaciones del servicio. Según Vedel, “puede consistir tanto en una acción como en una abstracción, tanto en una actuación voluntaria como en una imprudencia o una torpeza. Puede estar constituida tanto por una decisión ejecutoria como por una simple operación material. Puede consistir tanto en un defecto de organización del servicio como en un fallo de su funcionamiento. Puede tener su origen en una ilegalidad en el sentido preciso de la palabra, pero también puede tenerlo en una actuación que no se puede llamar ilegal”.

Sin embargo no toda “falta de servicio” es susceptible de comprometer la responsabilidad de la Administración ya que se ha exigido una cierta gravedad acorde a las dificultades de la actividad a la que se imputa el daño...En cuanto al grado de dificultad, se han considerado actividades difíciles y que, consiguientemente, no otorgan derecho a reparación salvo en caso de falta grave, como ocurre, a vía de ejemplo en los hospitales públicos según el caso Dame Sandol (1970), con la lucha contra incendios según el caso La Sequanaise (1952), y con las operaciones materiales de mantenimiento del orden según los casos Augereau (1949) y Rebatel (1971). Respecto a las circunstancias de la dificultad de una actividad, la jurisprudencia ha acudido a tener las de

tiempo y de lugar en casos tales como Zuluaremo (1981), Tassencourt (1948) y Christianini (1962).

Cabría preguntarse si actualmente la variable del CVC en el sentido de la dificultad de su abordaje no debiera ser considerada al momento de determinar la Responsabilidad del Estado y como una situación de complejidad y factores ajenos a la actividad del Estado que inciden directamente y por tanto requerir este grado de gravedad antes referido. Sin perjuicio de lo cual, como advertíamos en el marco del producto 1, la variable del CVC no es aún considerada en las sentencias de manera directa, y entendemos que es una variable para considerar además en las defensas en juicio a efectuar por parte de las Intendencias Departamentales.

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que el criterio básico más adecuado para determinar cuándo surge responsabilidad de la Administración en sentido amplio, es la falta de servicio, y la consideración de su gravedad. Si el servicio no funcionó, si funcionó con demora o si funcionó irregularmente, deriva responsabilidad. En el mal funcionamiento del servicio quedan comprendidos los casos de culpa personal del funcionario, porque es evidente que en tales casos el servicio no funcionó como era debido. También puede acudir a otros principios para fundar la responsabilidad de la administración en los casos concretos: el enriquecimiento sin causa, el abuso de derecho, etc.

Asimismo, en materia de riesgo, y particularmente en la costa, entendemos puede invocarse el criterio objetivo del riesgo, con carácter excepcional como lo hace la jurisprudencia francesa para resolver determinadas situaciones que no encuadrarían en los otros conceptos” (Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, F.C.U., 9ª edición 2010, tomo I, pág. 647 y 648). Introducir el factor riesgo en materia de CVC y del aumento del nivel del mar y como ella pueda afectar las edificaciones existentes, aparece como crucial y, en este sentido, si los Gobiernos Departamentales y locales han tomado las medidas necesarias, y, sobre todo, han planificado su territorio, resulta una contradicción en sí misma que pueda condenarse al Estado por una inundación costera a una vivienda que se encuentra ubicada en la zona de riesgo alto, las cuales por definición son inhabitables.

Es decir que, existiendo una zonificación clara en la planificación departamental, con las zonas de riesgo alta definidas como non edificandi, la ocupación de esas zonas no se encuentra habilitada para dicho uso, y mal podrá indemnizarse a quien no debería residir en dicha zona.

Sin embargo, hemos analizado situaciones en las cuales se condena a resarcir los daños y perjuicios a estos particulares, en relación a la falta de obras o de medidas como limpieza de cauces y gestión de la costa; sin que el factor de ocupación de suelo se pusiera sobre la mesa y la propia ilegalidad de las construcciones. Entendemos que siempre y cuando el Gobierno departamental cuente con su planificación territorial, sus MDRS en los IOTDS o, al menos zonificaciones claras con áreas non edificandi definidas, tendrá elementos de defensa en juicio para que se considere al momento de determinar dicha responsabilidad del Estado, probándose en definitiva que ese Gobierno Departamental, o nacional, efectuó todo lo que estaba en sus manos, y que hay factores que le son ajenos, en tanto el aumento del nivel del mar se produce y en tanto las zonas de protección no deberían encontrarse habitadas.

Específicamente sobre la responsabilidad por actividad administrativa, y estudiando el alcance del art. 24 de la Constitución Nacional, es posible decir que: “...existe consenso acerca de que



dicha expresión está usada en un sentido amplio que hace aplicable el precepto a todos los daños ocasionados por sujetos de Derecho público en el ejercicio de la función administrativa...En consecuencia, por lo que refiere a cualquier Administración, su responsabilidad frente al damnificado es directa, obligándola a indemnizar pecuniariamente tanto por los actos como por los hechos y omisiones que ocasionaren perjuicio...Con un enfoque subjetivo, se exige para que nazca la responsabilidad estatal que exista culpa o dolo, o se acude al concepto francés de falta de servicio, reclamando que éste no haya funcionado, haya funcionado tarde o haya funcionado defectuosamente. Tal ha sido el enfoque de nuestra doctrina tradicional, la que ha seguido en buena medida la tendencia de la jurisprudencia francesa. En igual línea, la jurisprudencia clásica de nuestros tribunales ha puesto el acento en la falta de servicio y en la culpa” (Delpiazzo, Derecho Administrativo General, volumen II, pág. 479 y ss).

Se ha expuesto hasta aquí cuál es el criterio de imputación subjetiva que consagra nuestra Constitución y acompaña la doctrina y jurisprudencia nacional, es preciso complementarlo con la imputación objetiva que es necesaria para que exista la responsabilidad, la que está integrada por la existencia de un daño o lesión, un nexo de causalidad con el hecho o acto de la Administración, y que el damnificado no tenga el deber jurídico de soportar el mismo. Como dicen García de Enterría y Fernández: “...el concepto técnico de lesión resarcible, a efectos de la responsabilidad, requiere, pues, un perjuicio patrimonialmente evaluable, ausencia de causas de justificación, no en su comisión, sino en su producción respecto al titular del patrimonio contemplado, y, finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona (en este caso a la Administración), puesto que si el perjuicio se imputase al mismo titular no habría antijuridicidad, porque nadie puede hacerse agravio jurídico a sí mismo. No cabe imaginar tampoco un auto deber de reparación, y, si se imputase a una **causa extraña o fuerza mayor**, va a faltar también la nota de antijuridicidad, no existiría un sujeto al que atribuir el deber de resarcimiento, que es la finalidad última de la institución” (Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, 13ª edición, 2013, tomo II, pág. 394). Debería considerarse en el caso de los conflictos coteros, cuando el evento es imprevisible y el riesgo en este sentido, para determinarse si en el caso se trató de una caso de fuerza mayor.

En referencia al nexo o relación de causalidad, elemento sin el cual no existirá responsabilidad, cabe decir que una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, la condición indispensable para que pueda atribuirse a aquella el deber de resarcir dicho daño. Es necesario en este momento analizar el problema de la relación de causalidad, es decir, precisar los criterios en base a los cuales pueda afirmarse que una determinada actividad es la causa de la lesión patrimonial.

Por ello se suele afirmar que para que un hecho merezca ser considerado como causa del daño es preciso que sea en sí mismo **idóneo para producirlo según la experiencia común**, es decir, que tenga una especial aptitud para producir el efecto lesivo. Sólo en estos casos (causalidad adecuada) puede decirse, con rigor, que la actividad tomada en consideración constituye la causa eficiente, la causa próxima del daño, la causa verdadera del mismo” (Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 412 y 413, Gamarra, Tratado de Derecho Civil Uruguayo, F.C.U., 1988, tomo XIX, pág. 309 y ss).



También cuando “**el comportamiento de la víctima** participa en la producción del daño, el ofensor queda exonerado de responsabilidad, totalmente (si el hecho de la víctima es la única causa del daño) o parcialmente (si en la producción del evento dañoso concurren, participando por igual o en diversas proporciones, tanto el hecho del ofensor, como el de la víctima). Por consiguiente, el análisis de la conducta de la víctima en la producción del daño tendrá importantes consecuencias en el plano de la reparación, al excluir por completo la obligación indemnizatoria o reducir su monto” (Gamarra, Tratado de Derecho Civil Uruguayo, tomo XIX, pág. 332, Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 415 y ss).

En el caso del conflicto costero, podríamos preguntarnos si la ocupación de zonas no aptas para usos residenciales no es un hecho de la víctima que pueda exonerar o al menos reducir la responsabilidad por los daños, en tanto no sería afectada la víctima si reside en las zonas habilitadas para ello.

En definitiva, la acción reparatoria, como cualquier acción indemnizatoria de daños, para poder prosperar debe acreditar la falta de servicio de la Administración o del funcionario en su caso (imputación subjetiva), el daño causado, el nexo de causalidad entre uno y otro, y la ausencia del deber de soportarlo (imputación objetiva) por no haber contribuido con su conducta a su producción.

Con todo lo expuesto, se entiende fundamental la incorporación de estos conceptos a las defensas en posibles juicios de particulares contra el Estado y la necesidad de formación de los equipos técnicos jurídicos en la normativa de planificación y ordenamiento territorial, a efectos de poder efectuar dicha defensa incorporando elementos que, de haberse cumplido, eximirían o al menos reducirían sensiblemente la responsabilidad.

### 3.5.3.3 Alcance : obligaciones que surgen de la responsabilidad del Estado

Por su parte, analizando las situaciones de condena por responsabilidad del Estado, resulta interesante considerar el alcance que en general se le ha dado a dicha condena que puede consistir en la reparación económica o, en su caso la condena a la obligación de planificar o revertir una situación mediante acciones concretas como las Relocalizaciones u otras medidas de recuperación ambiental y ecosistémica, como sucedió en el caso de la Cuenca de Matanza Riachuelo en Argentina.

#### A) OBLIGACION DE PLANIFICAR Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS

En mucho de los casos analizados la Responsabilidad del Estado se condena la omisión respecto a la planificación y se ordena la obligación de planificar en tanto se entiende que dicha omisión vulneró el bien jurídico tutelado que, en el caso de las acciones colectivas por intereses difusos ( class actions ), se relacionan con la protección ambiental en general o en particular de algún ecosistema específico vulnerado o el propio derecho a la vivienda digna.

Las acciones colectivas por intereses difusos y la participación ciudadana en los procesos es cada vez más creciente en Uruguay y demandan su consideración al momento del diseño de las propuestas de planificación y gestión y de las propias normativas proteccionistas.

Se entiende que en estos casos puede ser responsable el Estado por omisión o por falta de participación ciudadana en dichos procesos de planificación o en proyectos urbanos con impacto territorial como se dio por ejemplo en el caso del Dique Mauá en la ciudad de Montevideo, en donde se revirtieron decisiones del Gobierno Departamental en virtud de los reclamos de la sociedad civil organizada, en este caso fuera de la órbita jurisdiccional.

Por otra parte, la participación durante los procesos de elaboración de los IOT, como forma de validación de la herramienta, e incluso la participación de los colectivos una vez probados en la gestión de los mismos.

## **B) OBLIGACIÓN DE EJECUTAR OBRAS**

En otros casos la consecuencia ha sido la condena a ejecutar obras físicas concretas para contrarrestar los efectos del CVC y los daños producidos a los ecosistemas, lo cual es moneda corriente a nivel internacional.

La consecuencia para el Estado en estos casos son obligaciones de hacer específicas, ya sea a nivel de gestión costera, mantenimiento de cauces, limpiezas y otras obras de recuperación ecosistémica u obras hidráulicas relativas a drenajes a efectos de contrarrestar los efectos sobre las construcciones.

Resulta importante asimismo, la generación de medidas de mitigación en las zonas habilitadas para residencia desde el punto de vista constructivo, y los incentivos desde los Gobiernos Departamentales y locales para generar recursos (fondos rotatorios por ejemplo) y poder contribuir al financiamiento de obras de este tipo por parte de los propios residentes, para que, de esta forma, las construcciones puedan “soportar” los efectos del CVC y, en definitiva, no sea luego el Estado responsable del perjuicio ocasionado. Estas obras de mitigación de las construcciones, se entiende que se sugieren para zonas de riesgo medio, en tanto en las zonas de riesgo alto debería estar planteada la transformación de los usos en el sentido de liberarlas del uso residencial, el cual es claramente incompatible con el riesgo de las mismas. Sin embargo, en los procesos de transformación de usos en las zonas de riesgo alto pueden existir etapas intermedias de prohibición de ampliaciones y obra nueva, impedir reconstrucción post desastre y que, hasta tanto no se produzca la relocalización o transformación de usos por otras vías, se planteen medidas de mitigación a nivel constructivo en las viviendas existentes.

De todas formas, este punto será desarrollado en las herramientas de planificación y gestión territorial.

## **C) OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR**

Sólo cuando ha quedado constituida la responsabilidad en los términos antes descriptos podrá determinarse la obligación de reparar los perjuicios mediante una indemnización pero importa determinar si en todos los casos opera la misma y, además, en caso de corresponder, cual es esa justa indemnización y sus formas de financiamiento.

La indemnización por parte del Estado a particulares titulares de derechos ribereños es muy frecuente en el derecho comparado, por ejemplo en E.E.U.U. El caso de Le Signal Francia se llega a la situación más extrema de haberse generado por ley un FONDO PRESUPUESTAL para indemnizar a propietarios con derechos anteriores a la normativa proteccionista, aunque en

estos casos se encuentren actualmente en zona de riesgo alto, reconociéndose expresamente con ello la reparación de los perjuicios.

No existen en Uruguay antecedentes de indemnizaciones similares ni mucho menos fondos presupuestales creados para responder a las mismas y, como vimos, tampoco existe en Uruguay tendencia de judicialización de los conflictos costeros, más allá de los casos que hemos relevado y analizado en el marco del producto<sup>1</sup>.

Nos parece importante referir a la LOTDS en su art 44, en tanto refiere a las indemnizaciones. El artículo se encuentra dentro de las facultades y obligaciones territoriales derivadas del propio derecho de propiedad y que enumera exhaustivamente la LOTDS y establece que un Régimen de indemnización en este sentido:

La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna.

La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

De acuerdo a lo dispuesto por el art. 44 de la LOTDS sólo se establece la obligación de indemnizar cuando las limitaciones al derecho de propiedad desnaturalicen las facultades de dicho derecho. Se recomienda la utilización de este fundamento para que procedan indemnizaciones sólo en estos casos.

Por otra parte, como viene de decirse, en nuestro derecho positivo, el régimen de responsabilidad del Estado no es considerado objetivo, sino que la responsabilidad surge relacionada con una “ falta de servicio”, por lo que en estos casos puede considerarse el no realizar acciones u obras de mitigación de los impactos o la propia planificación y control territorial podría generar responsabilidad, pero ello debe integrarse con el art 44, en tanto si la adecuación de las modalidades de uso requiere que no exista residencia en la zona inundable, solo podría haber alguna indemnización cuando de dichas acciones surgiera una desnaturalización total del derecho de propiedad.

Este artículo es de fundamental relevancia y no aparece en las sentencias de los casos de estudio. Entendemos que es un argumento muy sólido a ser utilizado y una herramienta que se encuentra en la LOTDS y no ha tenido mayor grado de aplicación.

### **3.5.4 Expropiación para el cumplimiento de los planes y por incumplimiento de deberes territoriales.**

Al instituto clásico de la expropiación, que existe en nuestro país desde la Ley de expropiación de 1912, y que ha sido históricamente utilizado como herramienta para el cumplimiento de los objetivos de los Gobiernos Nacionales y departamentales, la LOTDS agrega en sus artículos 62 y 62, la declaración de utilidad pública per sé en los casos de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes y, por otra parte, en los casos de incumplimiento de los deberes



En las áreas del territorio en que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte la recaudación departamental o constituya un freno significativo al desarrollo o conservación, las entidades responsables del ordenamiento territorial podrán iniciar acciones específicas para la regularización jurídica de la propiedad y la reparcelación de dichos fraccionamientos para el cumplimiento de los objetivos que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial. Se podrá proceder, en estos casos, mediante el procedimiento de gestión y tasación conjunta.

En caso que el inmueble registre deudas con el Estado, el respectivo monto adeudado se compensará con el valor de tasación que se efectúe dentro del proceso de expropiación y a los efectos de la toma urgente de posesión, conforme establezca la reglamentación.

En caso que la compensación sea parcial, el ente estatal podrá depositar la diferencia, documentando judicialmente la existencia del adeudo fiscal de acuerdo a las normas respectivas.

Art. 63 (Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales).- Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”,

En relación a los Arts. 62 y 62, la LOTDS los declara de utilidad pública por ley, es decir que en el proceso administrativo previo al judicial necesario para la expropiación, no es necesario justificar dicha utilidad pública sino que la ley ya la determina, lo cual redundaría en una abreviación de los plazos del proceso.

Asimismo el Artículo Nº 52 respecto a las políticas habitacionales y de suelo refiere a la posibilidad de que los Gobiernos Departamentales mediante sus IOTDS delimiten áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social y, en este caso prevé también declarada la utilidad pública a los efectos de la expropiación de dichos suelos.

Por su parte se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”. (Artículo Nº 63 de LOT Y DS).

A este tipo de expropiación se le ha denominado expropiación urbanística ( Bervejillo, Sciandro Guía metodológica de las herramientas de Gestión territorial, 2017, definiéndola como una modalidad de la expropiación genérica, caracterizada por la búsqueda de objetivos que aparecen vinculados con la materialización de determinaciones de planes de ordenamiento territorial; su régimen jurídico fundamental aparece establecido en la legislación básica donde se regula la expropiación forzosa.

La finalidad de la misma es en definitiva la de obtener suelos destinados a fines públicos, que fueron previamente identificados mediante la planificación.

Algunos destinos típicos que originan necesidades de suelo resueltas por la vía de expropiación:

- ❖ apertura de calles
- ❖ construcción de redes de infraestructura
- ❖ creación de espacios públicos (plazas, parques)
- ❖ creación de espacios protegidos
- ❖ construcción de equipamientos públicos
- ❖ construcción de vivienda social
- ❖ actuaciones integradas estratégicas.

En nuestro derecho la declaración de necesidad o utilidad pública —que habilita la expropiación— requiere una ley, es decir, un acto del Poder Legislativo (artículo 32 de la Constitución). En consecuencia, las Juntas Departamentales, órganos legislativos de los gobiernos departamentales, no pueden declarar la necesidad o utilidad públicas de las expropiaciones que quisieren llevar a cabo.

La declaración de necesidad o utilidad públicas puede hacerse por ley especial, para un caso concreto, o por ley general, para una o más categorías de casos.

El artículo 4 de la ley de 1912 establece una declaración genérica que abarca numerosas obras públicas, la cual ha situaciones. Las leyes que declaran la necesidad o utilidad públicas se interpretan estrictamente y no pueden extenderse a situaciones no previstas expresamente.

El artículo 62 de la LOTDS declara a texto expreso de utilidad pública la expropiación de los inmuebles necesarios para el ordenamiento territorial; esto ocurre desde la entrada en vigor de los IOT, que los identifica como expropiables conforme al literal f del artículo 27.

Respecto al procedimiento, la normativa es clara respecto a su relación con un IOTDS y en eso, siguiendo el trabajo antes citado podemos acotar que en tanto el fundamento de la expropiación es la necesidad o la utilidad públicas, el titular de la potestad expropiatoria tiene que ser una entidad estatal.

Si bien las Juntas Departamentales ejercen la función legislativa en materia municipal (artículo 273 de la Constitución), sus actos normativos se denominan decretos (artículo 273, inciso 1, y 260 de la Constitución) y la declaración de necesidad o utilidad públicas requiere ley.

A ese respecto, es necesario distinguir:

- a) la autoridad pública que declara la necesidad o utilidad pública;
- b) la autoridad administrativa que lleva adelante el procedimiento expropiatorio;
- c) la persona a la que se destina el bien a expropiar.

Con la aprobación de la LOTDS se da existencia a unan declaración genérica de la utilidad o necesidad pública de expropiar para cumplir con la finalidad de ordenamiento territorial (artículo 27, literal f, y 41, 44, 62, 63, 64y concordantes).

El ente expropiante inicia y lleva adelante los procedimientos necesarios para concretar la expropiación hasta su terminación: las expropiaciones del Estado las realiza el Poder Ejecutivo, por intermedio del ministerio respectivo; los entes autónomos tramitan sus expropiaciones, y lo mismo hacen los gobiernos departamentales; en cuanto a los servicios descentralizados, se rigen por lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas.

En materia de ordenamiento territorial, el ente expropiador más frecuente es el gobierno departamental respectivo en su jurisdicción; la Constitución habilita al intendente, con anuencia de la Junta Departamental, a designar los bienes a expropiar, previa declaración legal de necesidad o utilidad públicas (artículo 275, numeral 7); esto no impide que pueda ser el Estado, por intermedio del MVOTMA, el que promueva la expropiación y que, al finalizar el trámite, el inmueble sea destinado a un gobierno departamental para su administración.

En suma, la expropiación debe tener un objetivo previsto en un IOT que dé fundamento a las actuaciones, tendrá como base legal la necesidad o utilidad pública otorgada genéricamente por la LOTDS y el encargado de llevar adelante el proceso expropiatorio será un gobierno departamental, teniendo el inmueble expropiado tendrá como destino lo que determine un IOT.

#### 3.5.4.1. Compensación con otros créditos del Estado

Otra cuestión a analizar es el “justo precio a pagarse para el caso de estas expropiaciones. Respecto a ello, ya nuestra ley de expropiaciones, en su artículo 32,50 admite —en caso de que quedara un remanente de tierra en manos del particular expropiado— la compensación del pago del precio de expropiación con las mejoras que recibiría el valor del predio propio, como consecuencia de la obra a realizarse luego de la expropiación.

Con la misma orientación, desde la aprobación de la LOTDS se dispuso que no son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

A los efectos de establecer el monto de la indemnización, no se incorpora a este los beneficios que se deriven de la ejecución futura del IOT que dio sustento al proceso expropiatorio (artículos 41, 44 y 64 de la LOTDS).

En consecuencia, el pago se realizará en base al valor actual del terreno, sin considerar el mayor valor que podría adquirir una vez consolidado el plan de desarrollo que se propone.

Por su parte, existe la posibilidad de compensar el precio de la expropiación con otros créditos del Estado, herramienta muy útil para el caso de padrones con deudas importantes por ejemplo de contribución inmobiliaria.

En referencia a la expropiación con fines de ordenamiento territorial, la LOTDS expresamente habilita esta posibilidad de extinción de la deuda por compensación; en el artículo 62 prevé que en caso de que los padrones objeto de expropiación tengan deudas con el Estado, el monto adeudado se pueda compensar con el precio de la expropiación. En cuanto a la forma de hacer operativa esta compensación, se remite a la etapa reglamentaria.

A nivel de los gobiernos departamentales podemos citar la Ordenanza Costera de Rocha que ya incorporaba el concepto (Decreto Departamental de Rocha Nº 12/2003), el gobierno departamental aprobó el Decreto 15/2006, que autorizó a compensar créditos por concepto de deudas por tributos departamentales, que gravan los inmuebles en el departamento de Rocha, con créditos que tengan los titulares del mismo inmueble por concepto de indemnizaciones por trámites de expropiación.

Por su parte, la Intendencia de Montevideo, mediante su Programa “Fincas”, recupera inmuebles en estado de abandono, los cuales expropia compensando las deudas por concepto



de Contribución inmobiliaria y, de esta forma, recupera vacíos urbanos para los fines de la planificación.

### 3.5.4.2. Toma urgente de posesión

La toma urgente de posesión resulta una herramienta fundamental a efectos de contar con la posesión del inmueble para el cumplimiento de los fines propuestos, sin necesidad de culminar todo el proceso expropiatorio, el cual de por sí es extenso en el tiempo.

Se encuentra regulada por el artículo 42 de la Ley Nº 3.958, del 28 de marzo de 1912, en la redacción dada por el artículo 224 de la Ley Nº 17.930, del 19 de diciembre de 2005; artículo 258 y concordantes de la Ley Nº 17.296, del 21 de febrero de 2000; literal g del artículo 545 del CGP en la redacción dada por la Ley Nº 16.699, del 25 de abril de 1995, y la Ley Nº 19.090, del 14 de junio de 2013; los artículos 354 a 357 de la Ley Nº 19.355, del 19 de diciembre de 2015.

Conforme al artículo 224 de la Ley Nº 17.930, la declaración de urgencia compete al organismo expropiador por lo cual en la etapa administrativa del proceso, corresponde que la resolución de toma urgente sea notificada al expropiado, quien podrá interponer en su contra los recursos que entienda pertinentes, conforme a la normativa vigente, para agotar la vía administrativa.

Corresponde resaltar entonces la validez de la herramienta, sin perjuicio de que se entiende necesario su ajuste a nivel de la regulación legal y departamental de la misma en virtud de los prolongados procesos administrativos y judiciales que llevan a que los propios objetivos por los cuales se requieren los inmuebles puedan quedar desvirtuados.

El Estado de por sí tiende a contar con procedimientos lentos por variadas razones y, en la expropiación entendemos que en particular el propio mecanismo o procedimiento es prolongado en el tiempo, más allá de la utilización del mecanismo de la toma urgente de posesión que facilita el acceso al bien. Muchas veces los procedimientos expropiatorios en materia departamental quedan en etapa de toma urgente de posesión y no son posteriormente culminados o resultan procesos de décadas por diferentes variables que inciden en los mismos. Sin perjuicio de ello, en programas como el referido de la ciudad de Montevideo, se han logrado reducir esos tiempos judiciales y administrativos si los comparamos con procesos anteriores en el tiempo.

En relación a los territorios costeros, y de lo que surge de las reuniones mantenidas con los Gobiernos departamentales, existe una problemática común que es la irregularidad en la tenencia del suelo, la informalidad, las ocupaciones o posesiones que pretenden luego adquirir la propiedad por prescripciones, la especulación en el suelo en virtud de su potencial y, en definitiva, ello repercute en dificultades respecto a la individualización de los propietarios del suelo.

En un proceso de expropiación, esta dificultad en conocer a los propietarios de los padrones a expropiarse para cumplir por ejemplo con los fines propuestos en los IOTDS, puede generar problemas al momento de consignar el precio de la indemnización, más allá de que existe el mecanismo previsto judicialmente para depositar ese valor a la orden del órgano jurisdiccional y las posibilidades de compensación con otros créditos del Estado.



A estas dificultades se suma la falta de recursos a nivel local para hacer frente a dichas indemnizaciones y, por tanto, la paralización en ocasiones de los procesos o únicamente que se llegue a la etapa inicial de toma urgente de posesión, sin alcanzarse la propiedad de forma definitiva por parte del Estado.

Más allá de estas dificultades, entendemos que es una herramienta sumamente hábil para la ejecución de los IOTDS y en definitiva, en los territorios costeros para obtener la propiedad de padrones estratégicos obras de recuperación o restauración ecosistémica, parques que permitan colonizar usos y evitar las ocupaciones informales u otro tipo de medidas para las cuales, si se va a ejecutar obras concretas, es necesario disponer de ese inmueble.

Desde la normativa nacional y departamental parece claro que para el desarrollo de esta herramienta son necesarios recursos concretos, en tanto sin el pago de las indemnizaciones la expropiación no prospera y, por tanto, no puede cumplirse el objetivo propuesto. En este sentido, resulta muy útil la herramienta de la compensación a efectos de obtener inmuebles en estado de abandono o sin propietarios ciertos con deudas de tributos municipales. Por su parte, la necesidad de autofinanciación a nivel de los Gobiernos Departamentales, volcando los ingresos por recuperación de plusvalías a Fondos de Gestión que puedan financiar las expropiaciones.

Existen Planes locales a nivel costero que definen en su ámbito de aplicación en la zona costera la utilidad pública de los padrones a expropiar para cumplir con los fines antes ejemplarizados, siendo necesario contar con los recursos, por una parte para expropiar y, por otra parte, para lograr las obras concretas posteriores.

Estos elementos serán analizados asimismo en el capítulo referido a financiamiento, resultando fundamental su vinculación con herramientas como ésta.

### 3.5.5 Derecho de preferencia

El derecho de preferencia se aplica en variados regímenes jurídicos en el derecho comparado, por ejemplo en la legislación española se denomina Derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración, y puede definirse como un medio de adquirir inmuebles en forma preferente, por parte de instituciones públicas, conforme a mandatos legales y para lograr objetivos de interés general (Fuertes López, 2001).

El derecho de preferencia busca intervenir en el mercado inmobiliario y posibilitar un acceso al suelo en condiciones de preferencia para incrementar con ello la cartera de tierras del Gobierno departamental o destinarlos a los fines establecidos en la planificación.

La obtención de inmuebles mediante este mecanismo puede ser útil en relación con los siguientes objetivos:

- ❖ La protección de espacios naturales.
- ❖ La protección de inmuebles patrimoniales o de valores paisajísticos o ambientales
- ❖ La obtención de suelo para localizar funciones públicas.

- ❖ La rehabilitación de áreas urbanas con finalidad residencial y de vivienda social.
- ❖ La obtención de suelo urbanizable para desarrollos de vivienda social o equipamientos públicos.
- ❖ La obtención de suelo para los demás fines previstos en los IOTDS

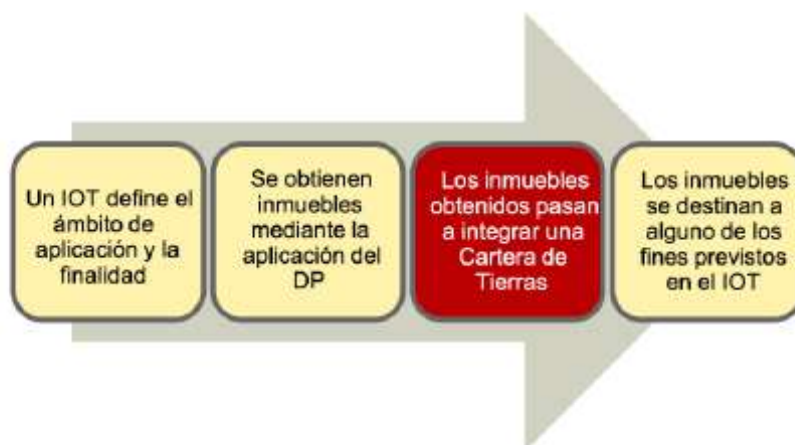
El derecho de preferencia está consagrado en el artículo 66 de la LOTDS y el mismo implica exclusivamente el derecho de tanteo, pero no el de retracto, ya que la adquisición solo es posible antes de que se formalice la venta.

Como requisitos para el ejercicio de este derecho se requiere:

- a) enajenación onerosa entre particulares;
- b) un IOT que establezca un área determinada para su aplicación.

La herramienta jurídica del derecho de preferencias es una innovación del Art. 66 LOTDS que ha tenido cierto grado de desarrollo en los IOTDS departamentales, a los efectos de contar con la disponibilidad de tierra en zonas estratégicas para el desarrollo de los Planes y, sin dudas, podría ser una herramienta utilizada para las actuaciones en territorio costero y, particularmente en las zonas a proteger.

El citado artículo dispone que el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley Nº 11.029, de 12 de enero de 1948.



*Figura 8 . – Aplicación del derecho de preferencias. Fuente: “ Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial”, MVOTMA, OPP, Federico Bervejillo, José Sciandro, 2017.*

Es decir que la LOTDS relaciona directamente el derecho de preferencia con el IOTDS, por lo que es necesaria la delimitación de esas zonas o padrones específicos afectados con el derecho de preferencia, para luego hacer efectivo su uso.

A nivel de los Gobiernos departamentales, desde la vigencia de la LOTDS, los mismos debieron definir su aplicación, muchos de los cuales renunciaron expresamente a dicho derecho, o en algunos casos al derecho de preferencia en algunas zonas través de una resolución del Intendente Departamental.

Las intendencias de Durazno, Rivera, Soriano y Tacuarembó emitieron una resolución en la que manifestaron que no ejercerían el derecho de preferencia hasta el dictado de una nueva resolución sobre el punto. Las intendencias de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres manifestaron que no utilizarían el derecho de preferencia hasta tanto no se identificaran las áreas mencionadas en el artículo 66 de la LOTDS por medio de un IOT aprobado formalmente.

Las intendencias de Lavalleya, Maldonado, Montevideo y Paysandú desde vigencia del Plan Local referido optaron por instrumentar que, antes de concretar la venta, los particulares que enajenaran inmuebles en el departamento presentaran una solicitud de información a la Intendencia sobre su interés en adquirir el inmueble que se está negociando; las intendencias se autoimponen un plazo para optar por el derecho, vencido el cual se entiende —en forma ficta— que no hay interés en la compra, y se procede a habilitar la enajenación.

Con posterioridad, la Intendencia de Montevideo dictó la Resolución Nº 4.144/09, por la que derogó la resolución original sobre el tema, que databa de 2008. Dispuso: «Considerar a todos los bienes inmuebles del Departamento de Montevideo excluidos de la preferencia prevista por el artículo 66 de la Ley Nº 18.308, hasta tanto no se encuentren aprobados por la Junta Departamental de Montevideo los instrumentos de Ordenamiento Territorial referidos en ese artículo», afiliándose a la posición referida en literal b ut supra. Maldonado y Lavalleya mantienen la exigencia, reducida a un trámite de aprobación muy simplificado.

En el caso de Paysandú por ejemplo en el Plan Local de OT y DS de la ciudad de Paysandú y su microrregión, Decreto 7719/2018 se determinaron padrones específicos gravados con el derecho de preferencia con destino a cartera de tierras o espacios públicos y se estableció un procedimiento administrativo específico para su tramitación.

En el caso de Paysandú el Decreto 7719/2018 establece en su artículo 124:

“ ARTÍCULO 124o.- Derecho de preferencias.

El Gobierno Departamental, tendrá preferencia para la adquisición a título oneroso de predios preferenciales de la ciudad de Paysandú para destino: viviendas de interés social y espacios públicos de cohesión social.

El derecho de preferencia se ejercerá en los cuadrantes especificados en Plano Nº 11, en los cuales se afectan por derecho de preferencia los siguientes padrones:

Cuadrante N° 1) – Padrones N° 6079, 20444 y 20445.

Cuadrante N° 2) – Padrones N° 15884.

Cuadrante N° 3) – Padrones N° 6393, 6394, 6421, 9052, 9799.

Cuadrante N° 4) – Padrón N° 8.

Cuadrante N° 7) – Padrones N° 19386, 19387, 19388, 19389, 12608 y 13385.

Cuadrante N° 9) – Padrones N° 7064, 20347, 20348, 14195.

Cuadrante N° 12) – Padrón N° 5302.

Cuadrante N° 13) – Padrón N° 363.

Cuadrante N° 14) – Padrón N° 107.

Cuadrante N° 15) – Padrones N° 2425, 2670, 5049, 2682 y 2683

Todo propietario, antes de vender alguno de los padrones comprendidos en las áreas antes delimitadas, está obligado a ofrecerlo en venta en primer término a la Intendencia Departamental el que tendrá preferencia para la compra, en igualdad de condiciones.

La declaración a que se refiere el párrafo anterior, deberá ser hecha ante La Oficina Técnica del Plan. Estas declaraciones deberán ser comunicadas de inmediato al Ejecutivo Comunal, el que dispondrá de un plazo máximo de diez días para manifestar si se interesa o no por la adquisición, vencido el cual se entenderá por la negativa.

La falta de cumplimiento por parte del vendedor de la obligación de ofrecer el bien identificado con dicho gravamen, lo hará pasible de una multa equivalente al cinco por ciento del aforo fiscal íntegro.



Por otra parte, para evitar problemas de aplicabilidad se sugiere delimitar claramente en el IOTDS los padrones específicos afectados, a efectos de proporcionar seguridad jurídica a los administrados y, por otra parte, un análisis desde la planificación que únicamente grave aquellos padrones realmente necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados.

A nivel de las Intendencias costeras, de acuerdo a las reuniones mantenidas, se puede afirmar que las mismas no han desarrollado en profundidad esta herramienta, identificándose como otra dificultad asimismo la necesidad de contar, en el momento del ofrecimiento en venta, con fondos disponibles para su compra, ya que la misma se da además en el mismo precio establecido en la compraventa. Ello implica una doble consecuencia: por un lado comprar a precio de mercado, lo cual para un Gobierno Departamental puede resultar costoso considerando que en la expropiación por ejemplo se indemniza de acuerdo al valor catastral de la propiedad que es sensiblemente más bajo, y, por otro lado, la necesidad de contar con la disponibilidad de fondos en ese momento, lo cual tampoco es sencillo en una Administración Departamental.

En este último sentido, se considera que la herramienta podría ser acompañada de algún tipo de medida de tipo financiera, ya sea previendo fondos presupuestales o mediante mecanismos que habiliten que del ingreso de activos al Fondo de Gestión territorial y que pueden destinarse los mismos a la compra de tierras por derecho de preferencia.

### 3.5.6 Derecho de superficie.

El derecho de superficie se encuentra muy desarrollado a nivel de derecho comparado y permite la transferencia de derechos de edificación, disgregándose el derecho de propiedad del suelo del “derecho de vuelo”.

Según expresa Arturo Iglesias en “Derecho de las cosas. La propiedad en general y en particular la territorial urbana”, FCU, 2010: Puede hablarse como sinónimos de “derecho de superficie” y “propiedad superficiaria” o como expresiones que representan ideas distintas. Las doctrinas alemanas e italiana distinguen ambos conceptos y usan el primero para referirse a un derecho real (derecho sobre la cosa) como tal un bien incorporal que permite edificar o sembrar en un predio ajeno, haciéndose dueño de la plantación o edificio, y de propiedad superficiaria para referirse al dominio del bien corporal edificio o plantación existente.

La ley de suelos española de 2008 en sus Arts. 40 y sigs. regula el derecho de superficie entendiendo tal denominación como abarcativa de ambos conceptos.

Se trata en definitiva de un derecho real limitado, por ende sobre cosa ajena, que se le puede concebir a perpetuidad o con una duración limitada en el tiempo como lo establecen algunas leyes.

Existen diversas disposiciones en nuestra ley que directa o indirectamente se refieren a estas modalidades reales pero no existe la regulación precisa con la que sí cuentan otros ordenamientos jurídicos.

En Uruguay aparece regulada expresamente en la LOTDS como una herramienta innovadora y con potencialidad de desarrollo como herramienta jurídica para generar actuaciones en el cumplimiento de los objetivos de planificación propuestos y, de esta forma, también para los territorios costeros, por ejemplo en aquellos en los cuales no es posible edificar.

Es así que, el derecho de propiedad inmueble admite actualmente la separación entre lo que es soporte de edificabilidad (superficie) del resto del padrón.

Antes de la aprobación de la ley, la existencia de este derecho, no consagrado expresamente, era admitida por la mayoría de la doctrina civilista de Uruguay en base a lo dispuesto por los artículos 749 y 751 del CC.

La Ley Nº 18.308 lo define como un derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad, estableciendo que propietario de un inmueble, privado o fiscal, podrá conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, de forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. El derecho de superficie es el derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable y dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo. El titular del derecho de superficie tendrá respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble respecto de éste. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en éste, salvo estipulación contractual en contrario. (Artículo Nº 36 de la LOTDS).

De acuerdo con los parámetros en los que fue definido en el artículo 36 de la ley, es posible concluir:

- Es un contrato que puede ser gratuito u oneroso, y que se instrumenta en escritura pública que debe ser inscripta en los Registros de la Propiedad Inmueble. El modo para la entrega es la tradición.
- El instrumento es aplicable tanto a un inmueble privado como a uno fiscal. El tiempo de cesión del derecho de superficie debe estar determinado en el contrato.
- Comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable, dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo.
- El titular del derecho de superficie tendrá iguales derechos y obligaciones que el propietario respecto al inmueble. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas, salvo estipulación contractual en contrario.

Es una herramienta muy utilizada en el derecho comparado, en especial el europeo, aunque entendemos que si bien se encuentra regulada actualmente en Uruguay, no existe una utilización de la misma ni por parte de los particulares ni del Estado en general.

Por su parte, al Estado el derecho real de superficie le podría permitir construir sobre suelo ajeno sin hacer un desembolso inicial en su compra, lo cual disminuye los costos de las construcciones



al sustituir el pago del precio del suelo con las lógicas propias del mercado inmobiliario por medio de una operación financiera a largo plazo. El Estado, como superficiario y propietario de lo construido, puede gravarlo para obtener recursos financieros o explotarlo y, con el producido, afrontar el pago del interés compensatorio y la amortización del precio del derecho de superficie adquirido. Por su parte, el cedente recuperará, en el plazo marcado por el título constitutivo, la propiedad del suelo con lo construido y hará suya la plusvalía tácita que se produce con el incremento del valor del inmueble sumado al cobro del interés compensatorio.

También admite como alternativa las permutas del derecho de superficie por edificación futura: en el título constitutivo se puede prever un régimen en el que el superficiario se obliga a constituir en régimen de propiedad horizontal y a entregarle al cedente, antes de la finalización del contrato, algunos de los pisos resultantes como pago del derecho de superficie.

Se trata de un negocio jurídico que tiene un atractivo vinculado con la seguridad y la rentabilidad en el largo plazo pero que, como se viene de decir, no se conoce su aplicación a nivel de los Gobiernos departamentales o del Estado en general y mucho menos a nivel de los territorios costeros.

Por su parte, a nivel internacional, es utilizada la herramienta para el desarrollo de políticas de vivienda. En este sentido, si el gobierno local o nacional cuenta con un patrimonio público de suelo suficiente, puede optar por construir vivienda en él y venderles a las familias el derecho de superficie asociado a cada unidad de vivienda, en vez de transferir la propiedad completa.

El derecho de superficie es una modalidad que el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado para facilitar el acceso a viviendas de protección oficial.

Si trasladamos estos conceptos a la realidad de los Departamentos costeros y específicamente de las zonas de riesgo alto por CVC, podemos valorar como positivo el desarrollo de esta herramienta y sus potencialidades para las diferentes acciones de transformación planificadas en los IOTDS, por ejemplo para el caso de relocalizaciones en las zonas balnearias.

Una de las situaciones a considerar sería el caso de padrones que cuentan con edificabilidad parcial sobre las zonas no edificandi, como forma de que la Administración departamental pueda adquirir el derecho de superficie sobre todos esos padrones y, de esta forma, proteger más directamente las mismas o llevar adelante acciones de gestión y conservación e incluso obras concretas. Puede constituir una vía más rápida de acuerdo con los propietarios ribereños, sin la necesidad de tener que expropiar las zonas a preservar o transformar.

De por sí, la herramienta implica una incidencia mucho más activa del Estado en las operaciones inmobiliarias y en la propia gestión del suelo, que entendemos con potencialidades y en la cual la experiencia internacional puede ser el marco de referencia para su implementación.



### 3.5.7 Transferencia de derechos de construcción en áreas de conservación.

#### Art. 60 LOTDS.

Otra de las herramientas muy utilizadas a nivel internacional es la posibilidad de transferir el derecho a construir en determinadas áreas definidas como de conservación para que los mismos se desarrollen en áreas en las que se propicie la densificación.

Sus antecedentes internacionalmente refieren a la legislación británica (Town and Country Planning Act, de 1947) e implica la separación conceptual del derecho de propiedad del suelo y el derecho de edificación que antes detalláramos. Fue utilizado, por ejemplo, para conservar el suelo en su estado natural con el objeto de preservar su calidad natural o su valor paisajístico, sin llegar a la adquisición o expropiación del terreno.

Implica la posibilidad de valorar el derecho real de edificación, en forma independiente al valor del suelo, y transferir ese derecho a otro inmueble ubicado en otra parte, habilitando la posibilidad de que ese derecho sea comercializado a terceras personas mediante diferentes procedimientos, como la creación de certificados de derechos de edificación.

La transferencia de derechos urbanísticos entre privados, que debe estar regulada por el Estado, puede verse desde 2 puntos de vista, según Manual de Herramientas de Gestión ya citado ut supra:

- Para el que vende esos derechos es una compensación por una restricción normativa que, aplicada a su inmueble, le impide el pleno aprovechamiento de su potencial urbanístico en comparación con su entorno. Por ejemplo: restricciones derivadas de la protección ambiental o patrimonial.
- Para el que adquiere esos derechos y los aplica en otra zona (zona receptora) es una modalidad de compra de derechos urbanísticos adicionales, por encima del aprovechamiento básico que rige en la zona, hasta un máximo fijado por un plan.

Por tanto, es una herramienta que tiene dos objetivos complementarios: por un lado, la captación de plusvalías en una zona en la que se permite aumentar la edificabilidad por otro, la aplicación directa de esas plusvalías para compensar la afectación del aprovechamiento urbanístico o el pago de una expropiación indirecta, en otra zona, debido a restricciones impuestas por razones de conservación ambiental o patrimonial.

En Uruguay, así como la LOTDS incorpora la herramienta novedosa del derecho de superficie y de esta forma disgrega el derecho de propiedad del suelo del de edificación, en consonancia con ello introduce también el concepto de transferencia de derechos a otros lugares tratándose de áreas de conservación o de protección ambiental o patrimonial.

Si bien se estudiará la herramienta del mayor aprovechamiento y el propio art 60 dentro de las herramientas económico-financieras en tanto generan un ingreso para los Gobiernos departamentales por recuperación de plusvalías y asimismo como herramienta de gestión, correspondía en este capítulo referir a la transferencia de derechos a cambio de una contrapartida en dinero en situaciones de conflicto costero, como herramienta novedosa introducida por el Art. 60.

Entendemos que en las zonas costeras sería posible, considerando lo antes expuesto relativo al derecho de superficie, transferir el derecho de construcción en áreas de conservación, en este caso las zonas de riesgo alto, hacia zonas en las que sí esté autorizada la edificación, densificando las mismas y protegiendo las zonas costeras de riesgo alto.

La LOTDS establece que los IOTDS podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado. En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

Específicamente lo plantea la LOTDS en el inciso final del Art. 60 disponiendo:

También se podrá ejercer el **derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental**. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.” (Artículo Nº 60 de la LOT Y DS).

La transferencia de derechos urbanísticos también puede utilizarse para obtener suelo con destino a usos públicos, evitando tener que recurrir al mecanismo de la expropiación.

En este caso, el particular cede el inmueble original a la Administración y transfiere el aprovechamiento a otro inmueble.

No se conoce la mayor aplicación de esta normativa a nivel de la costa, sugiriéndose su incorporación en los IOTDS una vez que los MDR determinan las zonas de conservación.

Por otra parte, se recomienda definir en los propios IOTDS o en reglamentaciones más específicas los procedimientos administrativos a tales efectos debiéndose tener en consideración que la comercialización de los derechos de edificación se debe llevar a cabo por los medios indicados en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF): licitación o remate.

### 3.5.8 Prescripción adquisitiva

La prescripción como modo de adquirir el dominio es una herramienta válida también para la adquisición de suelo apto para los fines de los IOTDS por parte de los Gobiernos Departamentales.

En general ha sido una herramienta mayormente utilizada por los particulares sobre inmuebles de dominio público o en estado de abandono por sus propietarios y que, frente a la inacción del Estado, la posesión continua, notoria y con ánimo de dueño de estos particulares, habilita a adquirir al dominio por el modo prescripción y, de esta forma, el particular deviene propietario.

Ha sido históricamente una forma de pérdida real de suelo público por parte del Estado en virtud de su inacción, frente a lo cual su contrapartida es el ejercicio efectivo de las facultades de control territorial para que las tierras públicas no sean ocupadas por particulares.

Al analizar las facultades de Policía territorial con las que cuentan los Gobiernos departamentales desde la Ley Orgánica Municipal 9515 y reafirmada por la LOTDS, se detallará sobre los mecanismos con los que cuentan los Gobiernos Departamentales para hacer valer dichas potestades e impedir ocupaciones ilegales y, en definitiva, si hablamos de prescripción interrumpir la misma y evitar que particulares adquieran tierra pública por modo prescripción.

La prescripción adquisitiva de los bienes inmuebles se encuentra regulada por el C.C. en sus Arts. 1204 y siguientes, siendo recientemente modificada por la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración, en adelante “LUC”).

Previo a la LUC se preveía en los artículos 1204, 1205 y 1211 del C.C. una distinción en cuanto a las prescripciones de bienes inmuebles. Por un lado, tenemos aquellas prescripciones a la que la doctrina denominaba “Prescripción Abreviada”, por su reducción temporaria, regulada en el art. 1204 Código Civil, por oposición a las “Prescripciones treintenales”, caracterizada por su extensión temporaria, establecida en el art. 1211 del Código Civil.

En cuanto a las “Prescripciones Abreviadas”, se comprendían aquellas circunstancias jurídicas en la cual el poseedor del bien al que se pretende prescribir fuese obtenido mediante “justo título y buena fe”. La primera, se refiere a que dicha posesión fue alcanzada por un negocio jurídico obligacional, el cual ha de ser válido y verdadero y, en cuanto a la buena fe, se refiere a una buena fe subjetiva, es decir, en la aptitud psicológica del poseedor en cuanto a creer que le asiste derecho. A su vez, esta categoría de “Prescripciones Abreviada”, se subdividía en dos subclasificaciones, ausentes y presentes. Dicha distinción era establecida por el art. 1205 del Código Civil en cuanto definía lo que se entendía por “ausente”. En ese sentido, el artículo señalaba que ha de entenderse por ausentes, siendo aquellos casos en que el propietario del bien se encuentre residido en el exterior y, para tal caso, la prescripción operaba al término de 20 años en la posesión del bien (más los requisitos legales mencionados en la definición antes dicha). En cuanto a los presentes, dicha definición era deducida por una interpretación a “contrario sensu” del art. 1205 Código Civil, por el cual se entendía por “presentes” cuando el propietario del bien reside en el país y, en este caso, la prescripción opera a los 10 años.

Por otro lado, en cuanto a las “Prescripciones Treintenales” referidas en el art. 1211 Código Civil, se establecía, en el régimen a quo, que dicha prescripción operaba al término de 30 años, cuando el poseedor no tiene las cualidades de justo título y buena fe.

El art. 463 de la LUC modifica el art. 1204 de C.C y establece: “La propiedad de los bienes inmuebles u otros derechos reales se adquiere por la posesión de diez años con buena fe y justo título”. Tal cual como se desprende de la actual redacción se produjo una eliminación de aquella subclasificación de las prescripciones abreviadas entre presente y ausentes, unificándolo y dándole un único plazo de 10 años; derogándose en consecuencia los art. 1205 y 1231 del Código Civil referido al régimen de los ausentes.

Asimismo, se produjo una reducción en cuanto al plazo de las Prescripciones treintenales del art. 1211 Código Civil, pasando éstas de 30 a 20 años.

Se modifica, también, el art. 1194 Código Civil, al incluirse, junto con **el Estado, a los Gobiernos Departamentales en la equiparación con los particulares** a efectos de prescribir los bienes de propiedad privada, **con la excepción de las “tierras públicas”**, agregado de la LUC en que se

expresa que, con respecto a éstas, el poseedor que hubiere poseído por sí o por sus causantes por 20 años, estará al abrigo de las pretensiones del Fisco.

Estas modificaciones entendemos adquieren relevancia en tanto, por una parte, equiparan al Estado a los efectos de la prescripción de inmuebles de particulares, lo cual, quiere decir que es una herramienta válida para adquirir tierra o fracciones de tierra que hubiera poseído por más de 20 años. En este sentido, existen situaciones de hecho que pueden regularizarse probándose esta posesión por parte de la Administración y adquiriendo de esta manera la propiedad. La ventaja de esta herramienta es que si bien deberá transitarse un proceso judicial para ello, la Administración no deberá pagar indemnización alguna al propietario, porque, en definitiva, la inacción de ese propietario y la situación de hecho acontecida determina que adquiera el dominio por modo prescripción.

Por otra parte, la norma resguarda de alguna manera los intereses del Estado cuando se trata de una prescripción de particulares respecto a un bien de dominio público, estableciéndose que “estará al abrigo del Fisco”. Debido a su reciente aprobación y falta de aplicación de la citada norma, no tenemos antecedentes judiciales interpretativos de esta expresión legislativa pero entendemos que de alguna manera significa o salvaguarda posibles derechos del Estado sobre ese bien reclamado en prescripción por un poseedor particular.

Es decir que, la herramienta de la prescripción adquisitiva, si bien no es en general demasiado utilizada por el Estado para adquirir suelo, entendemos que tiene potencialidades siempre que se cuente con la prueba de la posesión y , en esos casos, excluye cualquier indemnización al particular.

En el caso de los territorios costeros objeto de estudio de la presente consultoría, una de las cuestiones referidas por parte de los Gobiernos departamentales costeros, en especial Canelones, Maldonado y Rocha, es la informalidad en la tenencia del suelo y en muchos casos la ausencia de propietario registral, para lo cual, en algunos casos, cuando el uso público se encuentra consolidado en el tiempo, podría optarse por adquirir el dominio por prescripción.

Por su parte, en tanto el Estado necesita una disponibilidad del bien para determinados fines y no le es posible aguardar las resultancias de todo un proceso judicial extenso que es el que lleva la prescripción adquisitiva, se opta por la expropiación con toma urgente de posesión. Sin embargo, dependiendo de las circunstancias, la prescripción adquisitiva no es una herramienta para nada descartable dependiendo de la situación de que se trate.

Por otra parte, corresponde referirnos al art 65 de la LOT que introduce una prescripción adquisitiva corta en determinadas circunstancias específicas:

(Prescripción adquisitiva).- Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, **con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable**, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal.

La prescripción será declarada por el Juez competente **a instancia de los beneficiados o de la Intendencia Municipal**, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble.

Entendemos que se trata de una forma de regularización de la tenencia del suelo que sería de aplicación y con potencialidades para determinadas circunstancias, que puede ser iniciada por los poseedores pero también por la propia Intendencia Municipal siempre y cuando de acuerdo a los IOTDS se trata de áreas urbanizables y cumpla con las disposiciones de los mismos.

Se trata de una herramienta que no ha sido generalizada en su utilización, por un lado por el desconocimiento de la misma por parte de los particulares y por otro lado porque para su aplicación es necesario el cumplimiento de los IOTDS y, para ello algunas cuestiones que entendemos que la norma no resuelve y que debería ser atendida a nivel departamental tales como:

- ❖ La determinación de si el predio es urbanizable o no
- ❖ Cuál es la superficie mínima para cada familia
- ❖ Un relevamiento social de los hogares para determinar las condiciones personales que establece la norma
- ❖ Un proyecto de urbanización y de obras de infraestructura para la misma
- ❖ Previsión de financiamiento de dichas obras

Si trasladamos la herramienta para las situaciones costeras, podría ser admisible en zonas de riesgo medio, pero no para las zonas de riesgo alto en donde frente a ello existirá la negativa de parte del Gobierno departamental en tanto no cumplirán con el requisito de que se trate de un predio urbanizado o urbanizable dado que en las zonas de riesgo algo no debería admitirse el uso residencial.

### 3.5.9 Facultades de Policía Territorial

Enmarcándonos en las zonas costeras de riesgo alto, las cuales por su naturaleza deberían excluir los procesos urbanizadores, las facultades de Policía Territorial resultan claves a la hora del control territorial de las mismas. Para su efectiva aplicación en el territorio entendemos que requiere por una parte desde una actuación preventiva, para evitar ocupaciones futuras o crecimiento de ocupaciones informales o formales existentes y, por otra parte una actuación ejecutiva al momento de detectar los incumplimientos y proceder a acciones de detención de obras o demolición de las mismas.

Para la transformación de usos de las zonas de riesgo alto se hacen necesarias propuestas para revertir la ocupación, ya sea ésta de tipo formal o informal. En algunos casos mediante acuerdos con los propietarios del suelo para que construyan en otro predio proporcionado o vendido por el Estado; en otros casos mediante procesos de relocalización directamente, en uso de las competencias de ordenación del territorio de los Gobiernos Departamentales.

Procesos exitosos en este sentido conllevan la necesidad de involucramiento y participación social en los procesos, ejercicio efectivo de las potestades policía territorial para posterior demolición de los espacios luego de las relocalizaciones y colonización de esos espacios resignificándolos mediante acciones de restauración específicas. Como referencia a nivel internacional podemos tomar el caso Cuenca de Matanza Riachuelo en Argentina, con un Protocolo específico desarrollado. A nivel nacional existen variados procesos de relocalización en zonas inundables en el marco del Plan Nacional de relocalizaciones, sin perjuicio de lo cual puede tomarse a modo de ejemplo el caso de Paysandú, el cual combina el proceso con la creación de una Inspectoría de Control Territorial, un Protocolo de Actuación a nivel administrativo previo al procedimiento judicial de la LOTDS y proyectos de Resignificación concretos como el Parque la Chapita y el Parque de Unión Portuaria y Ledesma, todo ello enmarcado en el Plan Local. Asimismo, la Intendencia de Montevideo, cuenta con una Unidad recientemente creada para el Desarrollo de la Policía Territorial así como la reciente aprobación de procedimiento específico por Resolución Nro.: 4378/20 del 07/12/2020 que aprueba un PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA ANALIZAR Y TRATAR LAS SITUACIONES EN QUE OCURRAN TRANSFORMACIONES IRREGULARES EN EL TERRITORIO Y PASIBLES DE GENERAR LA FORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

Estas propuestas serán analizadas al desarrollarse las herramientas de ordenamiento territorial, correspondiendo en este capítulo referir a los procedimientos de demolición y los dispositivos estrictamente jurídicos en ese sentido y las actuaciones directas en caso de obstrucción del acceso público a la playa, situaciones identificadas como un conflicto costero también recurrente.

La LOTDS establece en su art 68 y siguientes las facultades de Policía territorial de los Gobiernos Departamentales estableciendo asimismo un procedimiento judicial especial y amplía las competencias de la ley 9515 respecto al ordenamiento territorial y las facultades de policía territorial.

Como antecedentes, aun parcialmente vigentes, cabe mencionar la Ley de Construcciones N° 1.816, de 1885, y la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales N° 9.515, de 1935.<sup>58</sup> Las llamadas Leyes de Centros Poblados (N° 10.723 y N°10.886) atribuyeron competencia a los gobiernos

departamentales habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados, previo cumplimiento de determinados requisitos; en el mismo sentido, cabe citar la Ley N° 13.493, de 1966, en la redacción dada por el Decreto-Ley N° 15.452, de 1983.

Si bien las facultades de Policía territorial se encuentran asignadas a los Gobiernos Departamentales desde la Ley orgánica municipal 9515, es la LOTDS la que amplía sus competencias y define un procedimiento judicial específico para el caso de que el ejercicio de dichas facultades lleva a alcanzar la demolición por parte del Gobiernos Departamentales.

Por su parte, se recomienda procedimientos administrativos claros previos que garanticen el debido proceso ( Protocolo de Actuación caso Paysandú) y un cuerpo inspectivo con presencia territorial y trabajo social previo y post relocalización.

Art 35 ley 9515 sobre competencias del Intendente:

43) La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:

A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental, sin perjuicio de las facultades de ésta en la materia.

B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental. (art 83 numeral 4 literal b) LOTDS).

Art. 68 y siguientes LOTDS

“Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores.

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo podrán disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial. “(Artículo N° 68 de la LOT Y DS).

“Las Intendencias Departamentales, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir, la ocupación, construcción, loteo, fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional.







indispensable la intervención del órgano jurisdiccional para autorizar dicha demolición y, en definitiva, procurar un principio fundamental como es el de debida defensa.

Este es pues el procedimiento que la LOTDS plantea, se trata de un proceso que no es definido por la ley pero que entendemos como un procedimiento especial y sumario que podemos denominar de autorización judicial para demoler.

Se trata de una herramienta sumamente valiosa, que debe ser acompañada o complementada con una vía administrativa previa agotada y garantista, en la cual también se le haya dado las garantías de defensa a las partes. Este nuevo proceso especial que crea la LOTDS es un proceso que más allá de sus tan acotados plazos ( 5 días de plazo se otorga para demoler, cumplido el cual si no se ejecuta se autoriza a la Intendencia a demoler), ante acciones de inconstitucionalidad que se han presentado y citadas en el marco del Producto 1 de esta consultoría, no ha sido declarado este procedimiento inconstitucional por la SCJ.

Sus potencialidades de desarrollo son importantes, y del relevamiento efectuado en los Departamentos costeros surge su falta de aplicación en general por los Equipos jurídicos de las Intendencias, en ocasiones por desconocimiento de la herramienta o, en otras, por falta de desarrollo de herramientas jurídicas y de gestión relacionadas a la Policía Territorial. En general los cuerpos inspectivos existen, se ejerce en mayor o menor medida el control, pero al momento de ejecutar las acciones ellas se limitan a intimaciones o acciones de persuasión, sin procedimientos administrativos

El caso a citar es el de la Intendencia de Paysandú que por decreto 6410/2011 y efectivizada en febrero de 2016 al conformarse la Inspectoría de Control Territorial para el control justamente de las zonas inundables de la ciudad de Paysandú, más allá de sus competencias en todo el territorio.

Asimismo, se crea una Protocolo de Actuación de la Inspectoría Territorial que implica una actuación abreviada en plazos pero garantizando los plazos administrativos necesarios ( intimación, vista y plazo para interposición de recursos administrativos contra la resolución que dispone la demolición de las construcciones ) que, en caso de no efectivizarse la demolición por parte de los ocupantes, se inicia el procedimiento judicial de autorización judicial para demoler.

Por su parte, el Plan Local de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Paysandú y su microrregión ( Decreto 7719/2018) regula esta Inspectoría de Control territorial en sus disposiciones, integrando lo que establecía en el Decreto 6410/2011 y la experiencia de su aplicación desde 2016 además de aplicarse un Protocolo de Actuación administrativo para luego iniciar los procedimientos del Art. 69:

**ARTÍCULO 137o.- Inspectoría Territorial de Control Territorial.**

La Inspectoría de Control Territorial creada por Decreto Nº 6410/2011, funcionará dentro de las competencias de la Unidad de Ordenamiento Territorial (Departamento de Obras) y será conformada por los Inspectores necesarios y con la formación requerida en virtud de los amplios cometidos de la misma y sin perjuicio de las coordinaciones necesarias con las Direcciones de la Intendencia Departamental que cuentan con cuerpos inspectivos particulares.

**ARTÍCULO 138o.- Cometidos de Inspectoría de Control Territorial.**

- 1) La inspección y preservación diaria de los espacios públicos y el control respecto al cumplimiento del presente decreto.
- 2) La inspección y preservación diaria de los espacios públicos costeros a los efectos de evitar nuevas ocupaciones de zonas inundables de dominio público, implantando guardias diurnas al efecto.
- 3) La inspección y preservación de los espacios públicos y recursos naturales en el medio rural. El control respecto de las plantaciones no autorizadas, contralor en cuanto al uso, venta y seguimiento en aplicación de agroquímicos, entre otros.
- 4) La fiscalización para la conservación del patrimonio cultural y patrimonial en medio rural y urbano.
- 5) La inspección a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, tanto en el ámbito nacional (Leyes Nos. 18.308 y 18.367) así como en el ámbito departamental (Instrumentos específicos creados por los procedimientos previstos en la legislación antes referida).
- 6) Aplicación de las sanciones previstas o adopción de las medidas específicas necesarias para procurar el efectivo cumplimiento de la normativa.
- 7) La prevención de conflictos en esta materia a través de la interacción y actuación social en el territorio.
- 8) La señalización de áreas geográficas concretas identificadas con cartelería como: zona de riesgo, prohibición de construcción, peligro de derrumbe, entre otros.
- 9) La ejecución de las medidas específicas previstas en el artículo 68 de la Ley no 18.308: intimaciones, inspecciones de obra, pedido de datos y demás, en coordinación con la Oficina de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Gobierno Departamental.
- 10) Coordinación de acciones en caso de conflictos específicos a nivel del Gobierno Departamental y solicitud de auxilio de la fuerza pública en caso de necesidad a los efectos de eventuales desocupaciones dispuestas.
- 11) Fiscalización en el medio rural de todo lo relativo a la legislación actualmente vigente en materia de Uso y Conservación de Suelos y Aguas (Ley Nº 15.239), Forestación (Ley Nº 15.939), Política Nacional de Aguas (Ley Nº 18.610), Patrimonio histórico-cultural (Ley Nº 14.040), Impacto Ambiental (Ley Nº 16.466), Protección del Medio Ambiente (Ley Nº 17.283) Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley Nº 17.234), etc.
- 12) Los cometidos específicos fijados por el presente decreto se establecen sin perjuicio de los nuevos objetivos que se pudieran crear por medio de los Instrumentos Departamentales previstos a crearse en el marco jurídico vigente de la Ley Nº 18.308.

Importa referir a la experiencia de la Intendencia de Paysandú al momento de desarrollar las herramientas de gestión como una experiencia exitosa para el logro de los objetivos de planificación propuestos en tanto es el Plan Local de la ciudad de Paysandú y su microrregión (Decreto 7719/2018) el que incorporó el MDR en el mismo y lo reguló como parte de su

zonificación específica; definió las líneas estratégicas de desarrollo y los programas y acciones para su desarrollo y en ese sentido para las zonas de riesgo alto su proceso de transformación mediante relocalizaciones de la población asentada en dichas zonas. Por otra parte, si bien la Inspectoría de control territorial se encontraba creada en un Decreto 6140/2011 que refería a espacios públicos, se incorpora la regulación de la Inspectoría de control territorial en el propio Plan como anteriormente se transcribiera.

A nivel internacional, corresponde referir al caso expuesto en el Seminario Internacional desarrollado en el marco de la presente consultoría en el cual la Dra. Melinda Maldonado presentó Protocolo de abordaje de procesos de relocalización y reurbanización en villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza (Argentina).

Por su parte, a nivel nacional podemos citar los casos de Paysandú, con un Protocolo de Actuación de la Inspectoría de Control Territorial, aprobado por resoluciones 0913/2016y 2227/2016, estableciendo el procedimiento administrativo de actuación en casos de ocupaciones ilegales en zonas inundables, predios municipales o espacios públicos. Se aplica de acuerdo a las resoluciones antes citadas ante situaciones de ocupación ilegal de predios de dominio público o fiscal o predios propiedad de particulares en zonas con prohibición de uso residencial, así establecido por la normativa aplicable. se entiende por ocupación ilegal cualquier tipo de asentamiento humano con fines de residencia que se efectúe en zonas en donde ya sea por razones de inundabilidad, contaminación, riesgo sanitario u otras que determine la normativa vigente en general y los instrumentos de ordenamiento territorial en particular, se encuentren prohibidos los usos residenciales.

En caso de detectarse estas situaciones por los inspectores territoriales o por cualquier funcionario municipal o mediante denuncia se aplica el referido protocolo con el siguiente procedimiento:

- Una vez constatada la ocupación por cualquier medio o por parte del Inspector, se efectuará un registro fotográfico de la misma, se labrará acta detallada y se pondrá en conocimiento de las actuaciones a los ocupantes.
- Si correspondiere se comunicará directamente con el Ministerio del Interior o prefectura, a efectos de requerir el apoyo de la fuerza pública para concurrir nuevamente al lugar.
- En caso de que al momento de la constatación el funcionario municipal (Inspector) considere encontrarse en una situación de riesgo que amenace su integridad física o la de terceros, efectuará el correspondiente aviso al 911, para que el personal otorgue las garantías necesarias en el accionar del Inspector territorial.
- El Inspector, pasadas 24 horas ,concurrirá en una segunda oportunidad, en la cual de mantenerse la ocupación, procederá a intimar la desocupación con plazo de 10 días hábiles, por cedulón firmado por la Encargada de la Inspectoría Territorial en ejercicio de atribuciones delegadas. En esta segunda oportunidad, concurrirá el Inspector con el apoyo de la fuerza pública, coordinado previamente con el referente a designarse por el Ministerio del Interior y/o Prefectura si correspondiere. La intimación a la desocupación siempre se realizará bajo apercibimiento de demolición, sin perjuicio de intentar disuadir a los ocupantes de abandonar el inmueble; en todo caso, además

- Transcurrido el plazo de la intimación, se concurrirá nuevamente a constatar si se han retirado las construcciones y ocupantes; en esta oportunidad, en base a la situación particular se valorará si será necesario o no el apoyo de la fuerza pública.
- Una vez constatada la desocupación del predio, se dejará registro fotográfico de ello por parte del Inspector, labrándose acta que se elevará a la Encargada.
- En caso contrario, de constatare que continúa la ocupación, se labrará acta y registro fotográfico y se comunicará a la Encargada, quien elevará al Intendente para que dicte resolución de demolición de la cual será notificada por el Inspector en el domicilio de los ocupantes por cedulón firmado por el /los ocupantes o, en su caso por cedulón con firma de otro de los Inspectores como testigo. Se valorará en el caso la necesidad de apoyo de la fuerza pública
- La Dirección Gral. de obras será la encargada de proceder al cumplimiento de la resolución, efectivizando la demolición con auxilio de la fuerza pública, siempre que se trate de predios de dominio público. A los efectos de la constatación de la situación dominial del padrón de que se trate, Escribanía Municipal proporcionará informe con la Información Registral correspondiente, sin perjuicio de la línea de base territorial a confeccionarse, cuyo soporte será el sistema de Información Geográfica.
- En caso de que las ocupaciones se detecten en padrones propiedad de particulares o de dominio privado municipal (fiscal), se comunicará al Juez competente de acuerdo al procedimiento previsto en el art. 69 de la
- Ley 18308, en la redacción dada por el art. 489 de la Ley 19.355, solicitando la autorización judicial para demoler
- En caso de existir recursos administrativos presentados contra resolución administrativa, los mismos no tendrán efecto suspensivo, virtud de lo dispuesto por el art. 71 inciso final de la Ley 18308.

110



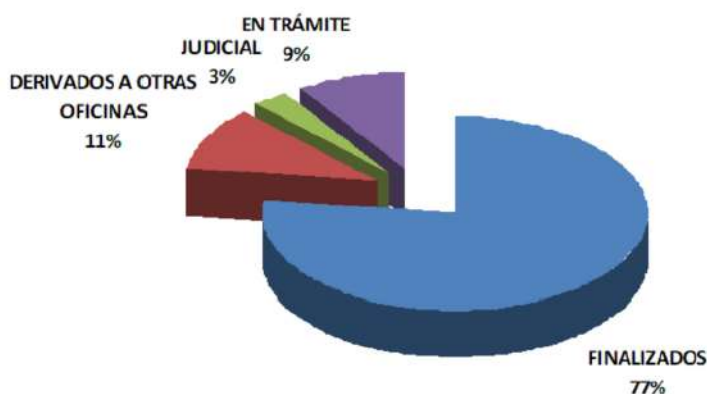
**Figura 10 . – Actuaciones de IP Paysandú en demoliciones Barrio Los Álamos, 2016. Fuente Curso Lincoln Ciudad y Agua, marzo 2019**



**Figura 11 . – Actuaciones de IP Paysandú en demoliciones Barrio La Chapita, 2017. Fuente Curso Lincoln Ciudad y Agua, marzo 2019**



## Evolución de Expedientes



*Figura 12 . – Expedientes con actuaciones de IT a marzo 2019 Fuente Curso Lincoln Ciudad y Agua, marzo 2019*



*Figura 13. – Gráfica de zonas intervenidas por IT. 73% corresponden a zonas inundables. Fuente Curso Lincoln Ciudad y Agua, marzo 2019*

Respecto a la experiencia de aplicación del procedimiento judicial, el mismo se ha utilizado en el caso de Montevideo y en algunos casos de Punta del Diablo y Cabo Polonio, existiendo experiencia de aplicación directa en los Juzgado de Paz Departamentales de Paysandú.

Se evidencia la necesidad de profundización de la herramienta jurídica: un procedimiento especial es abreviado que otorga las garantías de defensa y que otorga un plazo muy breve para la demolición , la cual, en caso de no efectuarse por el ocupante en dicho plazo, habilita a la autorización a demoler por parte del Gobierno Departamental y eso lleva a un objetivo general de recuperación del espacio, algo que no se lograba de manera rápida con las denuncias penales de usurpación que efectuaban los Gobiernos Departamentales.

Entendemos que se trata de una herramienta jurídica de suma relevancia para atender los conflictos de ocupación costera ya consolidados y para prevenir de la ocupación futura de las zonas de riesgo alto, siendo necesario fortalecer los cuerpos inspectivos departamentales, generar cuerpos inspectivos permanentes en estos territorios, y contar con protocolos claros de actuación a nivel administrativo. Por otra parte, es necesario contar con profesionales del derecho a nivel departamental formados en estas temáticas que sean quienes lleven adelante las acciones judiciales a través del procedimiento citado de la LOTDS.

Se evidencian carencias en este sentido en las Intendencias costeras, por una parte, porque no existen asesores jurídicos directamente vinculados a estas temáticas que trabajen en coordinación con la Policía territorial, cuando ésta existe como tal. Ello continúa generando las mismas dificultades históricas de que se efectúen denuncias por usurpación, los tiempos excesivos de los procesos, la consolidación de la ocupación o que las medidas adoptadas se limiten a el inicio de procedimientos como intimaciones sin posteriores actuaciones.

Por otra parte, para que la Policía territorial ejerza sus facultades, necesita de un respaldo político en el sentido de que se llegue hasta las últimas consecuencias si es necesario y que no sea de alguna manera “permeada” la herramienta por solicitudes que efectúan los ocupantes al Intendente departamental que terminen en la detención de los procedimientos.

Si la actitud del Gobierno departamental tiene procedimientos claros, es firme y no discrecional frente a las situaciones, si propicia el diálogo y el apoyo social a las familias ocupantes para encontrar soluciones a la situación de conflicto generada frente a la ocupación, existe también un efecto disuasivo que se genera en el imaginario colectivo: se sabe que la Intendencia controla y que si tiene que demoler lo hace, y eso disuade de efectuar acciones de ocupación nueva, siendo muchas veces los propios vecinos quienes denuncian las situaciones de incumplimiento.

Para que lo antedicho suceda, se requiere una decisión política firme de aplicación de estos dispositivos por parte del Gobierno Departamental, de lo contrario, se encuentran destinados a fracasar.

### 3.5.10 Regulación de la Cartera de Tierras

En tanto nos referimos a zonas de riesgo alto y ello puede implicar la necesidad de suelo para la concreción de la planificación, la herramienta de la cartera de tierras a nivel nacional y departamental resulta fundamental.

Históricamente el Estado ha contado con bienes de dominio público para el logro de sus fines pero se evidencia falta de registro de los mismos y la necesidad entonces de contar con herramientas que permitan su identificación, y gestión de lo existente, claridad en cuanto a los procesos de titularidad así como mecanismos que permitan generar un incremento en los inmuebles que forman parte de la misma.

Por otra parte, no todos los bienes de dominio público van a ser aptos para el desarrollo de los diferentes fines, por lo que resulta indispensable una mirada que permita identificar sus potencialidades y defina los usos de dichos bienes de dominio.

A nivel internacional, la constitución de un Banco de Tierras o Carteras de tierras ha sido siempre muy generalizada y supone poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local para

disponer de suelo para la concreción de las intervenciones priorizadas en los Planes, participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones urbanísticas y constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano.

Por otro lado, permite a la autoridad local contar con un stock de parcelas permanente a fin de anular la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales.

Las parcelas que forman parte de la Cartera de Tierras pueden estar destinadas a:

- ❖ Generación de suelo para destino vivienda:
- ❖ Promoción de la vivienda propia de los sectores más vulnerables
- ❖ Reservas de suelo para usos sociales (educación, salud, desarrollo social, etc.).
- ❖ Reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental.
- ❖ Reservas para ensanche y/o apertura de vías públicas.

En general el patrimonio de tierras está formado por:

- ❖ Las parcelas de propiedad del municipio y/o las que se encuentren en proceso de escrituración.
- ❖ La compra y/o expropiación de parcelas con dinero proveniente del Fondo de Desarrollo Urbano.
- ❖ Las parcelas provenientes de expropiaciones.
- ❖ Las donaciones públicas o privadas.
- ❖ Las cesiones que prevén las normativas urbanas en los casos de parcelamientos de suelo.

El Art. 67 de la LOTDS establece que los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de los instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

Asimismo dispone que los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos y aún donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable.

Es decir que nuestra LOTDS regula la cartera de tierras tanto a nivel nacional como departamental, siendo indispensable para la gestión de esta herramienta y el cumplimiento de los fines una estrategia clara de acceso al suelo dotado de servicios ya sea para usos habitacionales como los otros destinos antes detallados

La LOTDS enmarca asimismo a la Cartera de tierras en el propio OT cuando establece que el ordenamiento territorial constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas habitacionales y de suelo.

Los Gobiernos Departamentales, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas del territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso,



destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda.

La aprobación de la delimitación del área será considerada como de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación. (Artículo Nº 52 de la LOT Y DS).

“Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”. (Art. Nº 63 LOTDS).

La Ley de Rendición de Cuentas Nº 18.362 de 6 de octubre de 2008, en sus Art. 367, 368 y 369 creó la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) con financiación a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, brindándole al MVOTMA la posibilidad de adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales para la ejecución de los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y planes anuales.

Mediante el Decreto reglamentario de 24 de agosto de 2010 se definen las condiciones de los inmuebles a ser incorporados a la CIVIS.

Respecto a los territorios costeros y a los Departamentos de la costa atlántica y Océano Atlántico, en consulta a dichas Intendencias encontramos regulaciones de la cartera de tierras a nivel departamental, en algunos casos como el de Canelones incluso con una oficina específica dentro de la Administración departamental y un registro y gestión de la misma.

En este sentido, más allá de cuestiones de organigrama interno de las Administraciones departamentales, se identifica la necesidad de interacción o integración de las áreas de cartera de tierras con las de planificación y gestión urbana, así como respecto a los ingresos al Fondo de Gestión territorial.

Se entiende que constituye una herramienta fundamental para el acceso a suelo para los usos requeridos en el territorio costero y a los efectos de obras de recuperación o de infraestructura que pudieran ser necesarios y que surjan de la planificación y en particular en la planificación costera.

En ocasiones, los recursos a nivel de las intendencias ya sea económicos como humanos son finitos respecto a la instrumentación y gestión de la cartera de tierras.

En este sentido se sugiere generar en primer término un inventario de los bienes municipales existentes, recurriendo a su georreferenciación a efectos de poder asimismo ejercer las facultades de control territorial para que los mismos no sean ocupados o invadidos con construcciones y a efectos de contar con una base cierta de conformación de la cartera de tierras.

Asimismo contar con un registro de la tierra que ingresa mediante cesiones obligatorias, donaciones u otros mecanismos para el ingreso de inmuebles a las arcas municipales.

Por otra parte, generar paralelamente un FONDO DE GESTIÓN TERRITORIAL o FONDO DE DESARROLLO URBANO, a donde ingresan las plusvalías urbanas, y para con ellas poder adquirir

bienes para la cartera de tierra que resulten estratégicos pagando indemnizaciones de expropiaciones por ejemplo.

Finalmente, se hace indispensable la gestión y mantenimiento del inventario, lo cual puede ser efectuado por la propia Intendencia o licitarse dicha gestión para ser efectuado por un fideicomiso de administración.

La importancia de la gestión parece clara en tanto la Cartera de tierras es dinámica y dicha gestión en definitiva redundará en la propia gestión territorial como mecanismo de acceso a suelo que habilita el desarrollo de las acciones propuestas para, como en caso que nos ocupa, tomar las acciones concretas de relocalizaciones o contar con el suelo requerido para obras del tipo que se requieran.

### **3.5.11 Reutilización de inmuebles abandonados. Estrategia de Acceso al suelo urbano.**

En relación a estrategias de acceso al suelo urbano en áreas dotadas de servicios y en definitiva de una optimización del recurso suelo, no podemos dejar de citar a nivel país la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU)

La misma se trata de es una iniciativa impulsada desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (anterior Mvotma) como una instancia de elaboración y desarrollo conceptual de las políticas públicas y a la vez una herramienta instrumental de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y hábitat.

Se compone de un conjunto articulado de objetivos políticos, ejes programáticos y lineamientos estratégicos para alcanzar metas en el corto y mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el uso y disponibilidad de suelo urbano para los programas de vivienda social y el desarrollo urbano, en consonancia con un acceso justo a un hábitat adecuado.

Busca resolver de forma eficiente el primer escalón en el camino del acceso a una vivienda y un hábitat adecuados, democratizando el espacio urbano, enfrentando una dificultad histórica y multicausal que se expresa en la escasez de predios o la dificultad para acceder a los mismos en áreas urbanas que cuentan con todos los servicios.

En este marco, en su línea de acción 4 se refiere a Inmuebles urbanos vacíos y degradados y entre las acciones implementadas se encuentra:

1. Aprobación de la Ley de inmuebles urbanos vacíos y degradados ley Nº 19.676
2. Aprobación de la reglamentación de la Ley inmuebles vacíos y degradados ley Nº 19.676
3. Programa piloto de alquiler social en la Ciudad Vieja
4. Proyecto Fincas en Montevideo

A nivel nacional existe entonces una herramienta novedosa para generar acceso al suelo urbano en zonas consolidadas y para los fines de la planificación en la Ley Nº 19676 de octubre de 2018 referente a los inmuebles urbanos vacíos y degradados.

Entendemos que la ley acompasa las obligaciones territoriales establecidas en la LOTDS en tanto el propietario tiene un deber de cuidado y de conservación de sus bienes, por lo que, el Estado, en caso de inmuebles en Estado de abandono puedan ser llevados a remate, teniendo el accionante preferencia en la adquisición.

Se aplica a los inmuebles ubicados en suelo urbano, cualquiera sea su destino, que se encuentren vacíos y degradados.

Se considera inmueble vacío al que se encuentre desocupado de personas por un plazo no menor a 24 meses continuos. Cuando el inmueble se encuentre ocupado en forma precaria, y por lo tanto se haya configurado el incumplimiento del propietario del deber de cuidar previsto en el literal e) del Artículo Nº 37 de la LOT Y DS, el tiempo de ocupación precaria se incluirá en el cómputo del plazo de 24 meses.

Se considera inmueble degradado, y por lo tanto que incumple por parte del propietario el deber de conservar previsto en el literal b) del Artículo Nº 37 de la LOT Y DS, al que se encuentre en situación de ruina, deteriorado o tenga una edificación paralizada o esté en situaciones de baldío.

Se realizará como diligencia preparatoria respecto del inmueble, la inspección Judicial del mismo, con la finalidad de constatar su estado de conservación y ocupación, con identificación de eventuales ocupantes, así como la existencia de edificaciones paralizadas u otras circunstancias relevantes.

Luego de la diligencia, la Intendencia Departamental deberá informar técnicamente sobre los aspectos que se requieren para la aplicación de la Ley:

Si corresponde, se intimará judicialmente a los titulares registrales del derecho de propiedad para que ejecuten un proyecto de rehabilitación del inmueble que permita ajustarlo a los requerimientos de la normativa nacional y departamental correspondiente.

Se procederá a la venta Judicial del inmueble, cuando se solicite por el actor, una vez que quede firme la sentencia y no se haya cumplido con lo dispuesto en la misma.

El accionante tendrá preferencia para la adquisición del inmueble objeto de la venta Judicial, en las mismas condiciones que el mejor postor.

Es una herramienta con potencialidades de desarrollo que implica contar con relevamientos precisos sobre la situación de ocupación y de conservación de los inmuebles urbanos y, preconstituir con ello la prueba del lapso de tiempo requerido por la ley para configurar la hipótesis legal y poder hacer uso de la misma.

Existen recientes actuaciones por parte de la ANV, intentando utilizar esta herramienta que a la fecha no ha tenido mayores aplicaciones prácticas.

### 3.5.12 Concesiones de uso

La concesión a particulares por determinado período de tiempo de las zonas propiedad pública en las zonas de protección costera han sido una herramienta utilizada en el derecho comparado y en especial en España, con la cual se atiende la situación de construcciones ya existentes en la faja de protección costera, en el caso de España con construcciones con los más variados usos.

La Ley de Costas española de 1988 se propuso restituir íntegramente al dominio público las propiedades privadas existentes dentro de las zonas de protección costera mediante una amplia y costosa operación de deslinde, compensando a los propietarios con un derecho de concesión por treinta años prorrogable por otros treinta, reforzó la regulación de las servidumbres marítimas sobre la propiedad colindante a las riberas del mar y dotó a la Administración de exorbitantes poderes de deslinde y sancionatorios. En el ordenamiento jurídico que se establece tras la aprobación de esta Ley determinados usos son libres, mientras otros están específicamente regulados aunque en todo caso la propiedad es siempre pública. Dejaron de existir, por tanto en España, playas privadas en sentido estricto, ni limitación alguna al baño o al paseo por el frente costero del Estado. Tan solo se permiten instalaciones (sean fijas o desmontables) para aquellos usos y actividades «que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» (art. 32.1). En este caso, se tratará de usos bajo un título de ocupación temporal, concesión o autorización, concedido por la Administración Central, en tanto que última gestora del dominio público marítimo-terrestre.

Posteriormente se modificó la ley de costas, al vencerse al plazo de las concesiones por la Ley 2/2013, pese a los mecanismos de la ley de Costas del 88, parte del litoral mediterráneo español ofrecía un grado de urbanización elevado. La situación era tal, que el propio Reglamento de la Ley debió establecer —en las Disposiciones Transitorias 8 y 9— excepciones a los 100 metros de la servidumbre de protección. De ese modo, se consentían los usos existentes en todos aquellos sectores costeros que, el 1 de enero de 1988, estuvieran asentados sobre suelo clasificado como urbano, o urbanizable con plan parcial aprobado. Para estos espacios, la servidumbre quedaba limitada a 20 metros y con el añadido de obligar al respeto de las construcciones y actividades existentes.

La nueva legislación establece como medidas de protección del litoral la prohibición nuevas edificaciones pero se permiten las necesarias obras de mejora en los edificios existentes siempre que no supongan cualquier aumento de volumen, altura o superficie, facultándose al Delegado del Gobierno para suspender las actuaciones urbanísticas ilegales diferenciándose asimismo los tramos urbanos de las playas de los tramos naturales, incrementando la protección de estos.

En esta realidad española, de alguna manera la herramienta de la concesión se utilizó como una herramienta de planificación, en tanto fue la forma que permitió volver a la propiedad pública de las fajas costeras y frenar o al menos detener los avances de la urbanización

En Uruguay, no se han dado estos procesos, ni es una herramienta incorporada en la planificación pero si es una herramienta jurídica utilizada en la costa, en las fajas de propiedad pública. Se trata de un régimen muy utilizado en la costa montevideana por ejemplo, para usos compatibles en la costa entre los cuales se destacan los Clubes deportivos asociados a la costa y

que comprenden la faja pública, paradores y demás servicios en la costa. Es una forma jurídica utilizada también en los demás departamentos costeros para estos usos de tipo turísticos como paradores, y como medio de control de los mismos así como ingresos de la contrapartida de un canon o precio por la misma. La concesión se otorga por un plazo determinado y se encuentra sujeta a las condiciones y obligaciones del contrato respectivo.

Las características de las concesiones varían respecto de su objeto, del tiempo y del lugar. Ello ha originado diversas teorías que tratan de explicar su naturaleza jurídica como un contrato, como un acto administrativo o como un acto mixto. La teoría del contrato administrativo considera que la concesión se produce a través de un acuerdo de voluntades: la del Estado, que otorga el derecho para la prestación del servicio **público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes**; y la del particular, que se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone, y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del Estado.

La teoría del acto administrativo se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos, de manera unilateral, al particular que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

La teoría del acto mixto considera que la concesión participa de las dos características anteriores, ya que, por una parte, existe la decisión unilateral del Estado para su otorgamiento, por lo que su establecimiento y funcionamiento se rige por disposiciones legales: y por el otro, hay un acuerdo de voluntades.

Si bien la concesión no está regulada especialmente por la LOTDS entendemos que es un mecanismo que podría ser válido como acuerdo entre particulares y el Estado e incluso, si a través de los IOTDS se les impone a los particulares estas concesiones a cambio de determinadas obligaciones urbanísticas concretas que, en las zonas costeras puede ser la propia realización de alguna obra concreta en sus predios, la adaptación de sus viviendas, la prohibición de ampliación o reconstrucción post desastre, entre otras posibles.

Entendemos que la figura podría enmarcarse en las Operaciones territoriales concertadas que plantea el art 59 de la LOTDS : (Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada).-Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.

A iniciativa del Poder Ejecutivo o de uno o más Gobiernos Departamentales y también a propuesta de personas o entidades privadas, podrán constituirse sociedades comerciales de economía mixta cuyo objeto sea la urbanización, la construcción de viviendas u obras de infraestructura turísticas, industriales, comerciales o de servicios, así como cualquier obra de infraestructura o equipamiento prevista en un instrumento de ordenamiento territorial, incluyendo su gestión y explotación de conformidad con la legislación aplicable.

Por su parte la Ley 9515 establece en su art 35 las potestades del Intendente y entre ellas:

10) Celebrar contratos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales o confiados a los Municipios, requiriéndose la aprobación de la Junta Departamental por la mayoría absoluta de sus miembros si el contrato tuviese una duración mayor que su mandato.(\*)

16) Dictar resoluciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes y aliviar sus consecuencias previo acuerdo de la Junta Departamental. En cuanto al incendio dictará sus resoluciones, reglamentos u ordenanzas, previa consulta al Ministerio del Interior, estableciendo la obligatoriedad de medios preventivos de defensa en todo lo que atañe:

- A) A los edificios destinados a alojar numerosas personas;
- B) A las salas de espectáculos públicos;
- C) A los establecimientos industriales;
- D) A los depósitos de inflamables;
- E) A las barracas, aserraderos, molinos, grandes casas de ventas y todo establecimiento que sea juzgado peligroso, dando seguridades para los que concurren, trabajen o vivan en los precitados locales;

17) Determinar, previo acuerdo de la Junta Departamental, las zonas inaptas por su carácter de inundables, para la construcción de viviendas.

43) La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:

A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental, sin perjuicio de las facultades de ésta en la materia.

B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental. (art 83 numeral 4 literal b) LOTDS).

Es decir que, puede ser una herramienta aplicable aunque se entiende que conceder las mismas por períodos prolongados como se dio en el caso de la costa española puede generar sus riesgos si no se acompaña con obligaciones urbanísticas concretas que incorporen la variable del CVC y que trasladen a los propietarios responsabilidades concretas. Como herramienta para conceder usos compatibles con la costa, se entiende una herramienta de validez y potencialidades en cuanto a incluir en las cláusulas específicas de las mismas, obligaciones ambientales para la preservación de la costa.

### 3.5.13 AAP como protección normativa de la faja de defensa de costas. EAE en procesos de elaboración de los IOTDS.

Como apuntáramos al referir a la normativa aplicable, la faja de defensa de costas se encuentra regulada desde el Código de Aguas Decreto Ley N.º 14.859 de 15/12/1978, ya habiéndonos referido a su normativa aplicable.

Mencionamos asimismo, las dificultades prácticas de aplicabilidad respecto al límite de la faja en tanto el mismo puede ser variable en muchos casos y le necesidad que advertimos a modo de recomendación del presente trabajo de ajuste normativo al respecto, para lograr una mayor seguridad jurídica y en definitiva incorporación de la variable del CVC a la regulación.

La forma de determinación de la faja de defensa de costas ha tenido sus problemáticas de aplicación concretas y asimismo corresponde integrarlas con lo establecido Ley N° 19.772 de fecha 17/07/2019 Directriz Nacional Costera art 10.

Por su parte, corresponde en esta instancia referir a la herramienta que denominaremos normativa, entendiendo por tal aquella que se genera a través de una normativa específica de protección, relacionada con la exigencia de la AAP y analizar su grado de consolidación, sus dificultades al momento de su aprobación y rechazo, así como también su vinculación con los IOTDS a nivel departamental.

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental N° 16.466 en su artículo 6 literal I establece que queda sometida a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las actividades, construcciones u obras, públicas o privadas que se proyectaren realizar en la faja de defensa costera definida por el artículo 153 del Código de Aguas.

El Decreto 349/005 en su artículo 2 establece que requerirá la Autorización Ambiental Previa (AAP), toda construcción u obra que se proyecte en la faja de defensa de costas, definida por el artículo 153 del mencionado Código de Aguas.

De por sí, podemos decir en primer término, que se trata de una protección amplia y abarcativa de actividades en general, lo cual implicaría cualquier destino y uso de suelo; construcciones u obras ya sea de carácter público o privado, que se pretendan instalar o construir en la faja de defensa costera que definió el Código de Aguas.

Entendemos que su aplicación es amplia y al hablarse de actividades de cualquier tipo así como construcciones y obras, también sería aplicables a urbanizaciones o fraccionamientos, los cuales deberían requerir dicha autorización.

A efectos de blindar más aun dicha protección y amplitud de actividades y usos, resulta importante integrar las normativas aplicables en un caso concreto, en tanto cualquier proyecto urbanizador antes que remitir su solicitud al Ministerio de Ambiente para la AAP, se presenta a nivel local ante la Intendencia departamental ya sea solicitando una viabilidad de localización territorial, un proyecto de fraccionamiento o directamente un permiso de construcción. Por tanto, entendemos recomendable que los IOTDS locales refieran claramente a la exclusión de los procesos de urbanización de estas zonas y en definitiva la consecuencia debería ser el rechazo de los permisos a nivel departamental cuando existen claramente definidas las regulaciones en la faja de defensa de costas como fajas non edificandi o con el uso residencial o



de urbanización prohibido. Otro mecanismo puede ser a nivel departamental el de proteger el uso del suelo a través de la categorización del mismo como rural natural, evitando así cualquier posibilidad de urbanización futura en zonas aún sin urbanizar que se pretendan preservar. De esta forma, cuando la solicitud de AAP llega al Ministerio de Ambiente, si existe un IOTDS a nivel departamental que prohíbe la urbanización, la AAP deberá ser rechazada.

De las entrevistas mantenidas en todos el proceso de la consultoría, así como del estudio de casos administrativos efectuado surge que en ocasiones los IOTDS no son enfáticos en estas prohibiciones, o, en su caso, mediante algún mecanismo de excepción aprueban estos permisos o autorizaciones. En esos casos, al valorarse la AAP sin una prohibición normativa expresa a nivel departamental, desde el punto de vista del uso de suelo se puede considerar admitida la intervención y, sin perjuicio de las medidas de mitigación de los impactos, las consideraciones de los impactos territoriales acumulativos y de todas las obligaciones que se le pueda imponer al urbanizador, la AAP se termina concediendo.

Otra cuestión aún más compleja es cuando se autoriza por la vía de la excepción departamental, dado que en esos casos existe una contradicción entre lo autorizado y el propio IOT departamental. De alguna manera en este caso se vulnera el bien jurídico protegido por la norma, el cual tiene directamente relación con la protección de los ecosistemas costeros que por definición y por ello prohíbe determinados usos, tal como lo establece la LOTDS excluyen los procesos de urbanización.

Lo recomendable entonces es que en los IOTDS puedan incorporarse, como lo mandata hoy las Directrices Nacionales, los MRD y la faja de protección de costas con una especial consideración y regulación.

Para citar un ejemplo a nivel departamental, el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica, conocido comúnmente como Ordenanza Costera (OC) de 2003 establece entre sus principios: i) la conservación en un alto grado de naturalidad de su ribera oceánica conciliando las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección y mi) que el derecho de construcción y de alteración de las características y condiciones naturales del suelo, en suelo de dominio privado, debe atender al interés general. La OC retoma la Faja de Exclusión de 150 mts. paralela a la costa y la declara no urbanizable ni edificable y aplica el concepto de FDC de 250 mts, al que se le suma una Zona de Interfase a definir por sectores, cuya finalidad principal es procurar “una baja densidad de ocupación del suelo y asegurar la accesibilidad de la Ribera Marítima” (Art 12). Establece una zonificación, identificando entre otras áreas: de Desarrollo Urbano Turístico; de Urbanización Concertada; y de Turismo de Baja Intensidad. En la primera se establece que se concentrarán esfuerzos en inversiones públicas para consolidación y mejora del área urbana, enfatizando en que sean concordantes con los principios de uso sustentable. La segunda categoría identifica “fraccionamientos con escaso grado de consolidación [...] en los que aún se está a tiempo de promover un desarrollo turístico sustentable de acuerdo con los principios de conservación de la naturalidad de la costa, baja ocupación, protección del valor paisajístico y ambiental” (Art 19.1). La tercera consiste en espacios de la costa con escasa o ninguna consolidación, sin población, edificaciones, servicios ni equipamientos, en las que se propenderá a “revertir la situación actual de fraccionamiento del suelo en predios de áreas menores, tendiendo al reparcelamiento en predios que tengan como mínimo 5 hectáreas” (Art 20.4).



Otras de las cuestiones a considerar es que las zonas de riesgo alto pueden ir más allá de la faja de defensa de costas, por lo cual reivindicamos la herramienta del MRD y su necesario inclusión en los IOTDS, es decir su regulación normativa clara, con límites específicos y definición de prohibiciones de uso o de urbanización.

Por otra parte, entendemos que la herramienta de la AAP debería ser actualizada incluyendo parámetros claros para los casos en los cuales la misma es aprobada, en relación a las medidas de mitigación a solicitarse en tanto más allá del estudio técnico que se pueda efectuar y que del mismo puedan surgir sugerencias, podrían existir parámetros normativos previamente definidos incorporando los impactos ambientales, territoriales y sociales a considerarse. De lo contrario, las medidas surgen únicamente de lo que en cada caso entiende el equipo técnico que informa, lo cual puede ser muy valioso pero queda de alguna manera limitado a criterios de cada conformación de equipos. La legislación en este sentido podría determinar cuáles son los componentes vulnerables a considerar, los impactos y riesgos a considerar sobre los mismos y las formas de hacer cumplir las medidas dispuestas mediante obligaciones concretas con plazos y controles rigurosos.

En este sentido, algunas investigaciones a nivel costero han concluido en la necesidad de una mayor rigurosidad desde el punto de vista de la protección de los ecosistemas (“Ordenamiento territorial y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso región Este, Uruguay. Revista de Geografía Nore Grande, Isabel Gadino y Germán Taveira).

La investigación antes referida llegó a los siguientes resultados sobre estudio de las AAP y los impactos en la dinámica costera: para el período 1994-2019 se constatan 445 AAP en la zona estudiada. En la fase de autoevaluación el 95% de los casos se categoriza como A, un 2% como B y un 0.5% como C. No hay datos del 2% restante. Finalmente, del MVOTMA sale un 86% de casos A como calificación final, 12% B y 2% C. La mayoría de los expedientes A y B finalmente aparecen contruidos, no así los C. De los 445, el 56% fue evaluado en el primer periodo (1994-08) y el 42% en el segundo (2009-19), en 2% de los casos no hay información de fecha. Esto da un promedio de 18 y 19 casos al año respectivamente, aunque hay grandes variaciones como indica la Figura N°1, fácilmente asociables a crisis económicas regionales y mundiales<sup>19</sup>. A nivel departamental se nota una importante disminución de casos pre y post LOTDS en Rocha (pasan del 31 al 19%), no así en Maldonado (25 al 23%)

Figura N°1.  
Cantidad de AAP presentadas por año hasta el año 2018 (años completos).

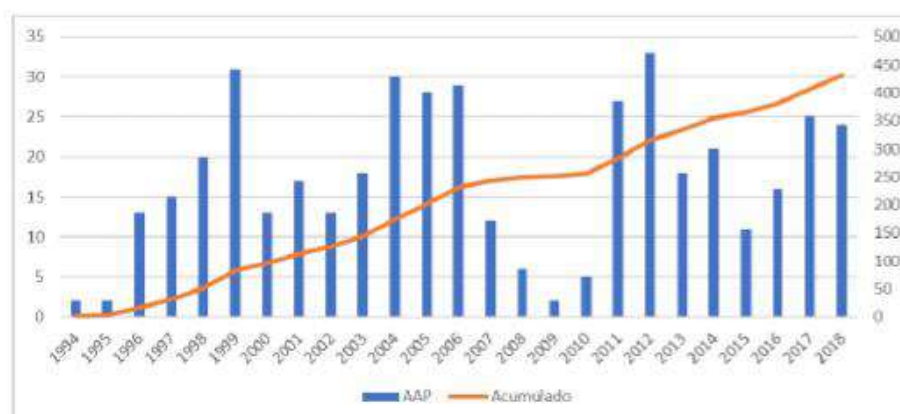


Figura 14. – Fuente: Ordenamiento territorial y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso región Este, Uruguay. Revista de Geografía Nore Grande, Isabel Gadino y Germán Taveira, pág.241

Respecto a la calificación final otorgada -preponderantemente A en ambos períodos- hay una disminución de estos casos luego de la LOTDS (95% a 73%), acompañada de un importante aumento en la categoría B (3% a 24%) y un pequeño aumento en C (2% a 3%). Esta diferencia también se marca al separar las calificaciones por departamento: la superposición de las calificaciones otorgadas pre y post LOTDS, muestra que la disminución de calificaciones A en el segundo período, es 11% más acentuada en Rocha que en Maldonado (Figura N°2).

Figura N°2.  
Porcentaje de calificaciones por departamento y por período (pre y post LOTDS).

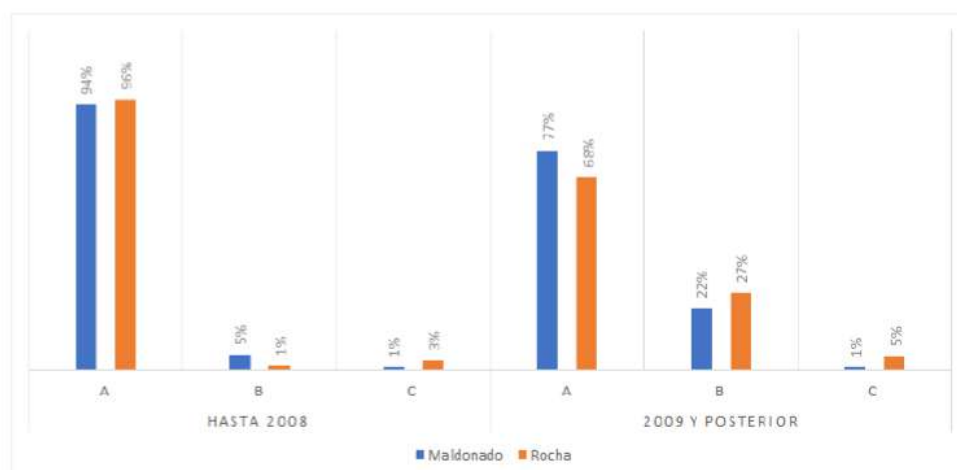


Figura 15. – Calificaciones por departamento. Fuente: Ordenamiento territorial y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso región Este, Uruguay. Revista de Geografía Nore Grande, Isabel Gadino y Germán Taveira,.

El estudio antes citado refleja una evolución en la concentración de AAP luego de la LOTDS pero, por su parte, una gran concentración de AAP en Maldonado en al menos cuatro zonas a lo largo de la costa, con primacía en José Ignacio (54 casos). En el caso de Rocha, la distribución es menor, formando dos áreas de concentración que corresponden a la localidad de Punta del Diablo y a otra zona conformada por un conjunto de balnearios con centro en Punta Rubia-Santa Isabel.

Por otra parte, muchas de las AAP relevadas que autorizaron intervenciones se dieron en la propia faja de 150 metros como el siguiente caso:

Figura N°4.  
AAP en nuevos fraccionamientos: con círculo las que se declaran a menos de 150 mts de la LDR. Sobre la derecha el complejo que duplica su acercamiento.



Figura 15. – Casos de AAP en faja de 150 mts. Fuente: Ordenamiento territorial y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso región Este, Uruguay. Revista de Geografía Nore Grande, Isabel Gadino y Germán Taveira,.

Afirma el citado informe que en base a lo analizado hasta ahora, al comparar las calificaciones de AAP con las fechas, ubicación, contenidos de los informes, transformación real de predios e impacto acumulado, se entiende que la EIA no está cumpliendo efectivamente con sus objetivos. Los casos (construcciones y transformación predial) evidencian un alto grado de fijación de áridos y sustitución de ecosistemas, situación que se da tanto en colmatación de balnearios consolidados, en manchas de extensión de éstos o dispersa en zonas apartadas.

Establece que en el análisis de la EIA se verifican cuestionamientos realizados sobre su forma y alcance (p.e.Berazategui et al., 2012; Ligrone, 2017).

Según esta investigación, los resultados demuestran que la aplicación de los instrumentos analizados es insuficiente para la preservación de factores imprescindibles para el medio que protegen, así como para impulsar un modelo donde el interés común prevalezca por sobre el privado. Las acciones privadas, avaladas por las políticas públicas, son causa de graves perjuicios ambientales en bienes y servicios comunes para concluir que los instrumentos y herramientas necesita del análisis profundo y desde diversas perspectivas además de claridad en los objetivos de las políticas aprobadas; importancia de los instrumentos desde ámbitos públicos y privados; logros y fallas en cada etapa; capacidad técnica instalada para su cumplimiento, transparencia

en los procesos; posibilidad real de monitoreo o en qué medida el tema se abre a la participación pública; todos ellos como cuestiones claves a mejorar.

Por tanto, se entiende que la herramienta de la AAP es una herramienta válida que necesita un ajuste, en tanto no ha logrado por sí misma la protección real de los ecosistemas, habiéndose aprobado fraccionamientos en zonas de riesgo alto. Las causas no debemos atribuir las entendemos únicamente a la falla de la herramienta sino a diversos factores que inciden en el conflicto costero tanto a escala local como nacional. Presiones de urbanizadores y políticas muchas veces evidencian aprobaciones incluso contrariando las normativas departamentales específicas por la vía de la excepción son algunos de los elementos que inciden en estos procesos.

Lo claro es que existe una herramienta válida para la protección de las zonas desde el punto de vista de su incompatibilidad con la urbanización, siendo necesario, por una parte reforzar los mecanismos de protección a nivel departamental a través de las regulaciones de los IOTDS y, por otra parte, ajustes a la propia normativa de AAP para introducir aspectos ambientales de protección y obligaciones específicas en caso de concederse la autorización con usos compatibles. Todo ello, eliminando el mecanismo de la excepción y partiendo de la premisa de que cada Gobierno Departamental debería acatar sus propias normas y no autorizar fraccionamientos o urbanizaciones por vía de excepción, en zonas en donde la normativa de ordenamiento territorial no lo habilita.

### 3.5.13.1 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA en procesos de elaboración de los IOTDS

Por su parte, corresponde referirnos a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), regulada por el art 47 de la LLTDS, en los procesos de elaboración de los IOTDS a nivel departamental en tanto se trata de una herramienta normativa que posibilita un control sobre los impactos ambientales a producirse en la aplicación del IOTDS, la cual debe incorporar sin dudas la variable del CVC.

El art 47 establece que los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad.

Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación.

Los Instrumentos Especiales que tengan por objeto una superficie de terrenos superior a 10 (diez) hectáreas requerirán Autorización Ambiental Previa, sin perjuicio de la legislación vigente.

Estos procedimientos ambientales se integrarán en la elaboración del correspondiente instrumento.

Según lo Establece la Guía para el Trámite de aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, MVOTMA, Abril 2019,

la EAE es una herramienta de gestión ambiental que se aplica para la evaluación de políticas, programas y planes. Se la entiende como una parte integral del proceso de decisión con el fin de incorporar la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas.

Su condición estratégica constituye un aporte al resto de las herramientas de gestión ambiental, incorpora una visión sinérgica de los efectos ambientales en un espacio dado y considera efectos globales y acumulativos de largo plazo. En este sentido, profundiza en el estudio de alternativas que permitan incrementar las posibilidades de crear resultados de desarrollo sostenible y prever los riesgos ambientales con mayor facilidad. Este planteamiento estratégico implica en la EAE, actuar sistemática y proactivamente desde las primeras fases de elaboración de las propuestas de las políticas, programas y planes, para asegurar que la dimensión ambiental sea identificada, analizada y considerada en los procesos de decisión a lo largo de todo el proceso de elaboración de los mismos.

Asimismo, este enfoque implica incorporar en la EAE la definición de objetivos ambientales a largo plazo, el manejo de la flexibilidad para trabajar con sistemas complejos asumiendo la incertidumbre, tener capacidad de adaptación a contextos y circunstancias cambiantes, así como mantener una visión de contexto a distintas escalas espaciales y temporales.

A nivel costero, resulta fundamental la definición de los componentes vulnerables del espacio costero y a través del IOT las medidas de protección específicas. Si bien con la sanción de las Directrices Nacionales y costeras, desde los Equipos técnicos del MA como de las Intendencias Departamentales, se ha avanzado en la incorporación del riesgo, en la elaboración de los MDR y su incorporación a la planificación, se evidencia la necesidad de profundización de la herramienta.

Por una parte, si bien la EAE puede no rechazarse en situaciones graves, no existen mecanismos que permitan su carácter vinculante, lo cual genera muchas veces que se limite a sugerencias que, en ocasiones son tomadas por los Gobiernos Departamentales y otras veces ello no acontece.

Entendemos que desde el mandato legal de las Directrices nacionales, es un imperativo para los Gobiernos departamentales no solo la consideración de las vulnerabilidades ecosistémicas a nivel costero, el riesgo y variables del CVC, sino su inclusión en los IOTDS, es decir su regulación a través de medidas concretas e incorporadas a los proyectos de decreto.

Se identifican algunas debilidades relativas a la necesidad de interdisciplinariedad de los Equipos Técnicos, incorporando las miradas jurídicas con formación en OT y ambientales, así como sociales, económicas y urbanísticas- arquitectónicas. Estas carencias originan que quien redacta la EAE puede ser en ocasiones un consultor ajeno al proceso planificador y al propio contenido del instrumento o, en otros casos, un equipo que no tiene la formación en las temáticas de tipo ambiental.

En este sentido, el fortalecimiento técnico resulta clave y puede ser acompañado de financiación y convenios similares a las que efectúa DINOT, sin perjuicio de las diferentes competencias que por ley le son asignadas a cada cual.

Por otra parte, resulta fundamental que los factores ambientales, de riesgo y de CVC sean considerados y valorados desde las etapas iniciales de la elaboración de los IOTDS, esto es desde

la propia comunicación de inicio y propiciar el intercambio y apoyo técnico necesario entre el Gobierno Departamental y el MA.

Valorizamos la importancia de la regulación clara y de protección por parte de los IOTDS y que ellos incorporen las delimitaciones concretas de zonas y demás regulaciones en el proyecto de decreto que finalmente será aprobado por la Junta Departamental, incorporando las sugerencias efectuadas por el MA y considerando el riesgo potencial y los impactos territoriales acumulativos, entre otros aspectos.

Definir claramente en el IOT los objetivos de protección ambiental y sus acciones concretas para el logro de dichos objetivos es fundamental para la efectiva protección y contar con una regulación que incorpore estas variables.

Algunos elementos se entienden que requerirían una mayor reglamentación para generar parámetros claros al momento de la elaboración de los IOTDS, entre los cuales destacar:

- 1- Contar a nivel nacional con un listado y mapeo de componentes vulnerables a analizar
- 2- Reglamentación costera específica para la consideración de estos componentes y de los objetivos de protección ambiental a considerarse en el territorio costero.
- 3- Definir el carácter vinculante de recomendaciones respecto a determinadas temáticas de relevancia como pueden ser el saneamiento, el drenaje, determinado valor a proteger como la duna, el humedal, etc.
- 4- Respecto a los riesgos futuros e impactos acumulativos, que la reglamentación pudiera definir formas de su medición, escalas, procedimientos requeridos

De esta forma, mediante un ajuste legal o reglamentario se podrían generar parámetros de medición más claros para su aplicación e incorporación en todo el proceso de los IOTDS.

Para ello, se requiere una discusión a nivel de los diferentes niveles de Gobierno a efectos de encontrar los mecanismos que permitan el logro de los objetivos y respetando la autonomía departamental.

Como parte del proceso de evaluación ambiental estratégica corresponde entonces avanzar en la incorporación del análisis de escenarios futuros de cambio climático, y en la evaluación, el mapeo de las múltiples amenazas asociadas, tal como se establece en el avance presentado en diciembre de 2020 sobre Medidas para el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras, Borrador para consulta institucional Proyecto NAP Ciudades.

### **3.5.14 Declaración judicial de la propiedad pública.**

Sobre la cuestión de la propiedad pública de la faja de 150 metros establecida por la legislación, ya nos hemos referido al momento del estudio de casos nacionales a nivel jurisprudencial y veíamos que no existe duda en cuanto al dominio público de la misma. Sin embargo, en esa tensión costera constante y los conflictos costeros que hemos analizado, particulares en ocasiones solicitan judicialmente la declaración de propiedad privada.



De todas formas, más allá de la cuestión de los límites en el padrón específico, no existen dudas en cuanto a la propiedad pública de esta faja.

Frente a ello, sería recomendable el registro de las áreas de dominio público, su delimitación e inclusión en la Cartera de tierra departamental, así como dar a conocer a los propietarios respecto a las afectaciones de los mismos por la misma, a efectos de brindar seguridad jurídica y de las actuaciones concretas que el Gobierno Departamental pudiera disponer.

En tanto la LOTDS en su Art. 35 establece respecto a la propiedad que:

Artículo 35 (Derechos generales de la propiedad de suelo). - Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotación normales del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.

**Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial** se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente ley es condición para el ejercicio de los derechos de aprovechamiento urbanístico del inmueble.

El ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o a construir, por parte de cualquier persona, privada o pública, física o jurídica, en cualquier parte del territorio, está **condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectivo**, salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva. Será condición para el dictado del presente acto administrativo, el cumplimiento de los deberes territoriales establecidos por la presente ley.”

Es así que sin duda la ley fijando una faja de 150 metros como publica está legítimamente limitando el derecho de propiedad y ese gravamen deberá ser “soportado” y respetado por el propietario del suelo.

Desde el punto de vista de la costa y de las situaciones de conflicto costero relevadas, resulta fundamental determinar en el caso concreto si el dominio de los territorios costeros es público o privado, sobre todo a los efectos de las diferentes herramientas aplicables.

Como se dijo, la ley de Centros Poblados Art 13 en la redacción dada por el art. 83 literal g de la LOTDS:

“Artículo 13.- Toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes

requisitos mínimos:

1º) (\*)

2º) (\*)

3º) Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.

Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costera de 150 metros de ancho por lo menos, medida según lo dispone el Código de Aguas, a partir de la línea de ribera.

**En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público**

No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo.”

Por su parte, el art 503 de la ley 19355 dispone:

“ En todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, cualquiera sea la categoría del suelo de que se trate, **pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público**, según dispone el Código de Aguas y sin perjuicio de otras limitaciones establecidas por leyes especiales, una faja de 150 (ciento cincuenta) metros medida a partir de la línea superior de la ribera.

Cuando existieren a una distancia menor, rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público, abiertas y pavimentadas, conforme a lo dispuesto por el artículo 393 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, la faja a que refiere el inciso anterior se extenderá hasta dichas rutas o ramblas.

**Se deberá dejar constancia de la referida cesión en el plano de fraccionamiento respectivo.** Esta disposición entrará en vigencia a partir de la fecha de promulgación de la presente ley”.

Nótese que la legislación establece que pasaran de pleno derecho al dominio público y quedará afectada esa faja al uso público, lo cual implica que no necesita de una acción específica ( ni de escritura pública, ni de acto administrativo alguno). Sin embargo, la ley si exige que se deje constancia en el plano de fraccionamiento respectivo.

Pese a lo antedicho, se recomienda un registro a nivel departamental, e incluso su Inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, a los efectos de su oponibilidad a terceros y de brindar certeza respecto a la delimitación de la faja. En algunos Departamentos, como es el caso de Canelones, se escrituran las cesiones de pleno de derecho, más allá de no ser un requisito legal, como forma de registro e inclusión en la Cartera de tierras departamental.

Resulta importante resaltar que no es necesaria ninguna acción concreta para adquirir la propiedad de esa faja sino que en cada fraccionamiento “ pasará de pleno derecho” dice la ley, sin necesidad de otro acto que la constancia en el Plano respectivo.

La norma parece referirse a un nuevo fraccionamiento que se presenta, y entonces corresponde preguntarnos qué sucede con las situaciones preexistentes, con los fraccionamientos más antiguos y en los cuales no existe una inscripción en el plano respectivo.

Tal situación es muy común en los departamentos costeros, en especial en Canelones, Maldonado y Rocha, en donde muchos de los fraccionamientos son anteriores a la ley de Centros



Poblados y la casuística es diversa, incluso respecto a la denominación que se le da a la zonas de playa o de costa. En estos casos, pueden existir planos de mensura en los cuales al momento del fraccionamiento se determinó dicha zona con diferente denominación pero actualmente, a raíz del aumento del nivel del mar esa faja actualmente se encuentre más hacia el interior del padrón.

Esta problemática se presenta generalmente cuando en dicho padrón ya fraccionado, se pretende urbanizar en la actualidad, pero cabría preguntarse qué posibilidad de actuación sobre esta tierra tiene el Estado. Desde el punto de vista de la propiedad, sería necesario una disposición transitoria para la aplicación, de lo contrario entendemos que de acuerdo a la normativa actualmente vigente sólo se dará el pasaje de pleno derecho en los nuevos fraccionamientos, es decir en aquellos posteriores a la norma que son quienes tiene la obligación de ceder la faja y dejar la constancia en el plano.

Sin embargo, lo antedicho se relaciona únicamente con la propiedad, lo cual, no quiere decir que en virtud de la normativa departamental específica y del control territorial no pueda en esos territorios tomarse las acciones que se entiendan pertinentes, independientemente de la propiedad del suelo. mediante la categorización de suelos y zonificación que incorporen el MDR, es posible limitar ese derecho de propiedad y actuar en casos de incumplimiento de dicha normativa.

### 3.5.15 Impactos territoriales acumulativos

Por otra parte, otra herramienta que denominamos normativa a considerar en la protección efectuada por el Art 51 de la LOTDS en relación a los impactos territoriales acumulativos, el cual establece:

Artículo 51 (Impactos territoriales negativos en zonas costeras).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) **rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas**, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos, entendiendo como tales:

- a) La contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables.
- b) La construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red.
- c) La materialización de fraccionamientos o loteos sin la infraestructuras completas necesarias.
- d) Las demás que prevea la reglamentación.

**También se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos territoriales acumulativos**, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

Se trata de un concepto novedoso introducido por la LOTDS el cual, según la información relevada por la consultoría ante el MA, es considerado al momento de valorar las AAP a la EAE,

sin embargo algunas de las dificultades que genera es la falta de precisión de la disposición, no definiendo la ley que se entiende por esta acumulación y algún criterio sobre su aplicación.

Entendemos que para que la aplicación efectiva de la herramienta pueda contar con parámetros técnicos más precisos podría incluirse dentro de la propia ley a efectos de asegurar su consideración.

Por otra parte, se recomienda considerarlo en tanto criterio dentro de los IOTDS departamentales para sus aprobaciones de fraccionamientos o urbanizaciones costeras en tanto en zonas sin urbanizar o con escasa urbanización muchas veces el impacto no se visualiza en un predio aislado pero, autorizarlo, implica abrir la posibilidad de que en acumulación con impactos de predios linderos el efecto sí sea negativo y pueda determinar su rechazo.

De las entrevistas mantenidas con las intendencias costeras se desprende la falta de aplicación de esta herramienta. Se sugiere una reglamentación que permita una delimitación más clara de la herramienta, su consideración sectorial, por temática o por zonas específicas.

### 3.5.16 Medidas cautelares. Prohibición de innovar.

Las Medidas cautelares aplicadas en relación a la aplicación de los IOTDS implican una herramienta jurídica de “congelamiento” de los permisos de desarrollo por tiempo determinado.

En este sentido la ley establece que a partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos (de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental), los Gobiernos Departamentales **podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad**. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo”. (Art. 24 LOTDS).

Por su parte, las suspensiones cautelares y las categorizaciones con carácter cautelar a las que refieren los artículos 24 y 30 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, deberán ser publicadas en el Diario Oficial.

Las suspensiones y categorizaciones cautelares adoptadas con anterioridad a la presente ley, mantendrán vigencia siempre que las normas que las impusieron hubieran sido publicadas en el Diario Oficial o sean publicadas en el mismo, dentro de los noventa días de vigencia de la presente ley.” (Art. 501 Ley 19.355 de 19/12/2015)

Si bien ha sido una herramienta utilizada por varios Gobiernos departamentales durante el proceso de elaboración de los IOTDS entendemos que es indispensable considerar el tiempo de elaboración del IOTD y ese congelamiento prolongado en el tiempo con las consecuencias que el mismo genera en tanto inseguridad jurídica, paralización de inversiones y nuevos emprendimientos. Por otra parte, no deja de ser real que dicho congelamiento debería impulsar al Gobierno departamental a impulsar su proceso planificador con mayor celeridad, más allá de reconocerse que existen tiempos legales ineludibles.

Creemos que no sería recomendable una medida cautelar de carácter general en cuanto a aplicación del OIT pero puede ser efectiva si se trata de zonas de especial protección como lo es sin dudas el territorio costero.

### 3.5.17 Sanciones y desestimulaciones de uso

Otra de las herramientas jurídicas por excelencia son las sanciones por un parte, y por otra parte otro tipo de desestímulo de uso indirecto, como el aumento del valor del suelo, lo cual analizaremos al tratar las herramientas económico-financieras.

Regímenes sancionatorios severos en caso de incumplimientos en las zonas non edificandi o con imposibilidad de ampliación y reconstrucción edilicia pueden ser efectivos para prevenir incluso incumplimientos por la amenaza de la sanción.

Para ello, resulta fundamental la aplicación efectiva de las mismas y la consideración de la entidad de la sanción para que realmente tenga efecto disuasivo.

En este sentido la LOTDS regula un margen muy amplio de sanciones económicamente cuantiosas frente a incumplimientos graves, con un margen que entendemos necesita mayores especificidades justamente porque la amplitud del mismo ( de 50 a 50.000 URS) puede generar discrecionalidades al momento de su aplicación.

La LOTDS dispone en su Art. 71 que el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos por la presente ley.

Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial, será sancionada sin perjuicio de la nulidad, con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 50.000 UR (cincuenta mil unidades reajustables), de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.

Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión.

Por su parte, el Art. 297 de la Constitución establece:

“Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

1º) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el

de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos superar el monto de los impuestos con destino departamental.

2) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados

Refiriéndonos a la normativa departamental, numerosos departamentos han regulado un régimen sancionatorio en caso de incumplimiento de las disposiciones de sus IOTDS, pero no todos acorde a los márgenes dispuestos por la LOTDS.

Ya el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Decreto Departamental N° 28.242, de 1998) establecía en su Art. D.306 un catálogo de sanciones en materia de ordenamiento territorial, planificación urbanística y su ejecución y en forma supletoria para las infracciones no contenidas en aquel, rige el Régimen Punitivo Municipal (Decreto Departamental N° 21.626, de 1984, tratándose de una normativa anterior a la LOTDS.

Podemos citar asimismo el Decreto 7719/2018 Plan Local de OT y DS de la ciudad de Paysandú y su microrregión, el cual intenta sobre la base de los márgenes dispuestos por la LOTDS, seguir la clasificación de la misma en faltas leves, graves y muy graves y establecer el régimen sancionatorio de manera acorde con la ley marco.

ARTÍCULO 139o.- Régimen disciplinario.

Los infractores de cualquier índole del presente Decreto, serán penados con multas que irán con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 50.000 UR (cincuenta mil unidades reajustables), de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley N° 18308, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.

Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión.

Criterios de clasificación de las faltas y rango de sanción aplicable de acuerdo a la gravedad de la misma:

1) Faltas leves:

Se considera falta leve un incumplimiento que no afecte de manera significativa los objetivos de planificación territorial planteados en el instrumento así como los deberes territoriales que genera la aplicación del presente Plan, sin tratarse de determinaciones estructurantes del Plan; tales como:

- Incumplimiento leve de la normativa de edificabilidad y fraccionamiento siempre que la misma se encuentre dentro del margen de las tolerancias aplicables y por tanto sea regularizable.

- Incumplimiento a los deberes de conservación de los inmuebles propiedad de particulares, inmuebles en situación de abandono, falta de Higiene u otras cuestiones que afecten el interés general.
- Inexactitudes en cuanto al proyecto inicial presentado y el final de obra.
- Obras sin permiso municipal o con permiso vencido.
- Falta de final de Obra.
- Inmuebles donde se hubieren implantado actividades que no cuenten con Viabilidad de uso pero que su uso sea admitido en la zona de acuerdo al presente Plan.

A las faltas leves les corresponde una multa de 50 a 1000 UR.

## 2) Faltas graves:

Se considera falta grave un incumplimiento que afecte de manera significativa los objetivos de planificación territorial planteados en el Instrumento así como los deberes territoriales que genera la aplicación del presente Plan, tratándose de determinaciones estructurantes del Plan tales como:

- Incumplimiento grave de la normativa de edificabilidad y fraccionamiento.
- Incumplimiento respecto a FOS.
- Incumplimiento respecto a invasión u ocupación de predios de dominio público o fiscal.
- Incumplimiento en el caso de bienes que cuentan con una protección especial ya sea ambiental, patrimonial.
- Incumplimiento de la normativa de uso de suelo.
- Incumplimiento de deber de conservación de inmueble que genera un riesgo tales como construcciones ruinosas o con riesgo de derrumbe, incendio y demás situaciones de riesgo.

A las faltas graves les corresponde una multa de 1001 a 10.000 UR.

## 3) Faltas muy graves:

Se considera falta muy grave un incumplimiento que afecte de manera muy significativa, con permanencia en el tiempo u otro factor agravante a criterio de las Oficinas Técnicas correspondientes, los objetivos de planificación territorial planteados en el instrumento así como los deberes territoriales que genera la aplicación del presente Plan, tratándose de determinaciones estructurantes del Plan ; tales como:

- La reincidencia sea de técnicos o particulares de alguna de las sanciones graves antes descriptas.

- El incumplimiento frente a la obligación debidamente intimada por la IDP de recomposición de la situación anterior a su costo frente a un incumplimiento constatado y sancionado.
- Otras situaciones que por la singularidad de la situación y la afectación del interés público o del interés general o afectación a terceros requieran de una sanción de magnitud, según resolución fundada por las Oficinas Técnicas competentes y previa vista de los interesados.

A las faltas muy graves les corresponde una multa de 10.001 a 50.000 UR.

Sujetos pasivos de la aplicación de la sanción.

La sanción aplicable a la falta de que se trate será aplicable al propietario del predio, Constructor, Agrimensor, Arquitecto y demás técnicos actuantes; dividida proporcionalmente entre los mismos. En caso de no pago la misma será cargada al padrón y liquidada junto con la Contribución Inmobiliaria.

Subsistirá además la obligación de ajustarse al presente Decreto en un plazo máximo de un año. Si venciera el plazo antes referido sin haberse normalizado la situación, se iniciarán las acciones específicas previstas por el artículo 69 de la Ley N° 18.308. En lo que corresponda se aplicará todo lo dispuesto en las Leyes Nos. 10.723, 10.866, 13.493 y modificativas.

El producido de las sanciones será volcado al Fondo de Gestión Territorial creado en el Presupuesto Departamental”.

En el ejemplo citado, se regula además un aspecto no menor que tiene que ver con el sujeto ámbito subjetivo de aplicación de la sanción y la posibilidad de que la misma sea asociada al padrón a efectos de su efectivo cobro. Asimismo establece que el producido de las sanciones que se originan a raíz del incumplimiento de los IOTDS tendrá como destino el Fondo de Gestión territorial.

En el caso del Departamento de Canelones las sanciones son aplicadas por normativa departamental que no se encuentra adaptada a los márgenes de la LOTDS pero, en caso de infracciones gravísimas se aplica directamente el art 71.

Montevideo, se encuentra actualmente en un proceso de graduación de sanciones en base a los márgenes de la LOTDS, para lograr implementar su aplicación.

Como se ve, es una herramienta que requiere su desarrollo a nivel departamental, para lograr esa graduación de sanciones necesaria para su implementación y aplicación concreta.

Entendemos que se trata de una herramienta válida pero que debe asimismo ir acompañada de otras herramientas complementarias ya que únicamente la sanción muchas veces no revierte la situación de conflicto, requiriéndose otras medidas como la detención de obras, medidas de mitigación de los impactos o , en su caso, demolición de las construcciones.

### 3.5.18 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS JURÍDICAS

Hemos enumerado hasta aquí 17 herramientas que clasificamos como jurídicas, en base a los criterios de clasificación efectuados a los efectos metodológicos.

Como se detallara, las mismas son muy numerosas, se asocian a herramientas utilizadas a nivel del derecho urbanístico internacional y cuentan con regulación expresa en nuestra normativa nacional y, en mayor o menor grado con desarrollos a nivel departamental.

Muchas de ellas surgen de institutos jurídicos clásicos del Derecho Civil y/o Administrativo, adaptadas al Derecho Urbanístico tal como lo hemos definido en el presente trabajo. Otras herramientas resultan nuevas y surgen con la LOTDS en nuestro país y han tenido mayor o menor grado de aplicación concreta y de éxito en las zonas costeras que nos ocupan para revertir los procesos de urbanización que afectan las zonas de riesgo alto.

Puede concluirse pues, que la “Caja de herramientas” en Uruguay es potente, cuenta con herramientas que permitirían el logro de los objetivos de planificación, siempre y cuando los mismos sean claros e incorporen los MDR y la variable del CVC.

Por otra parte, no solo contener los objetivos claros en la planificación, categorizar el suelo y zonificarlo y en definitiva restringir los usos garantiza el éxito de las herramientas, sino que ello debe estar acompañado de un respeto por la herramienta, es decir que la misma no se vea vulnerada a través de la vía de la excepción y de aprobaciones que contraríen las propias normativas departamentales y nacionales.

En ese sentido, el rol de los Gobiernos departamentales en la aplicación y gestión de sus IOTDS es clave, por una parte para la efectiva implementación de acciones y programas hacia el logro de los objetivos estratégicos y de desarrollo pero por otra parte, y no de menor importancia, la congruencia entre esos objetivos generales y las aprobaciones concretas en cada una de las intervenciones que se pretenden en la costa.

Ello no tiene porqué significar una paralización de las intervenciones, un freno a las inversiones y al desarrollo económico que sectores de la sociedad puedan pretender, sino admitir únicamente aquellos usos que pueden compatibilizar el bien jurídico tutelado, en este caso el ecosistema costero y contribuir a mitigar los efectos del CVC.

Entendemos que ello debe implicar una mirada crítica hacia las prácticas en las aprobaciones de fraccionamientos y urbanizaciones en la costa, el fracaso de algunas herramientas como la del Plan Espacial en caso de aprobación y los ajustes de la normativa sugeridos.

Sin embargo, reafirmamos la validez de las herramientas en general más allá de los ajustes que se puedan efectuar y que muchos se entiendan que corresponden efectuarse.



Por otra parte, se identifica la necesidad de profundizar mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno a efectos de que en esta concurrencia de competencias al momento de la aplicación de las herramientas no se generen contradicciones.

En esta línea, desde la sanción de la LOTDS la DINOT ha trabajado mancomunadamente brindando apoyo financiero y técnico a las Intendencias mediante diferentes convenios de cooperación, lo cual entendemos necesita una continuidad y profundización en lo que respecta específicamente a los procesos de EAE y de incorporación de las variables ambientales y de CVC en la planificación. La necesidad de Equipos técnicos departamentales interdisciplinarios y que incorporen técnicos de las áreas sociales, del derecho y ambientales resultan claves para la incorporación de estos elementos en la planificación y el apoyo del MA en el intercambio a raíz de la EAE desde el inicio del proceso de elaboración.

Para ello, esta consultora sugiere que los convenios de cooperación con las Intendencias Departamentales no sean únicamente con DINOT sino que incluyan asimismo al MA a efectos de contar con este apoyo durante todo el proceso de elaboración de los IOTDS.

Por otra parte, se evidencia la necesidad de formación e involucramiento directo de técnicos del área jurídica en las áreas de OT, y más particularmente para llevar adelante los procesos detallados referidos a las facultades de control territorial. Si bien las Intendencias costeras cuentan en general con cuerpos inspectivos en territorio, no existe una mirada unificada sobre ese control a efectos preventivos ni mecanismos o Protocolos de actuación en este sentido para el caso de las acciones más fuertes como las demoliciones.

Podemos concluir entonces que a nivel de herramientas jurídicas en Uruguay contamos con una variedad importante, las cuales pueden ser mecanismos combinados o adaptados a la realidad de cada territorio pero que sin dudas pueden generar los objetivos propuestos, requiriéndose para ello la aplicación general a todos los casos, el respaldo político en la aplicación de las mismas sin contrariar los IOTDS y, en su caso, regulaciones departamentales específicas que permitan su desarrollo y gestión concreta.

### 3.6 ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANICERAS. PROPUESTA DE DISEÑO DE HERRAMIENTAS, RECOMENDACIONES, PROPUESTA DE ADECUACIONES O AJUSTES.

Considerando la tabla de herramientas antes citada, clasificamos dentro de aquellas que identificamos como económico-financieras a las que a continuación se detallan y que se relacionan directamente con las fuentes de financiamiento por un lado, en tanto generación de recursos para el propio desarrollo de los objetivos propuestos en las zonas de riesgo alto y, por las tributarias o incentivos a los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios para que los particulares contribuyan de manera indirecta, dentro de la normativa que lo habilite, a la concreción de dichos objetivos.

A continuación se detallan las siguientes herramientas económico-financieras que se entienden aplicables a las situaciones de conflicto costero:

- ❖ **HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS:** Impuestos y tasas que internalicen el riesgo y cuyo efecto sea desestimular el uso en estas zonas debido a su alto costo.
  - TASA AMBIENTAL
  - IMPUESTO A LA EDIFICACION INAPROPIADA
  - CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS
  - OTROS
- ❖ INCENTIVOS, ESTIMULOS
- ❖ CATASTRO Y AUMENTO DE VALOR DEL SUELO DEBIDO AL RIESGO
- ❖ HERRAMIENTAS DE FINANCIACIÓN

#### 3.6.1 Herramientas tributarias

Por medio de los tributos, tratándose éste del género, podemos contar con IMPUESTOS, TASAS, PRECIOS, CONTRIBUCIONES, que constituyen herramientas para gravar al particular con una carga onerosa como forma de aplicación del principio consagrado por la LOTDS en su Art. 45 de equidistribución de cargas y beneficios:

##### 3.6.1.1 Equidistribución de cargas y beneficios : retorno de valorizaciones, mayores aprovechamientos

El Art. 45 de la LOTDS establece el PRINCIPIO de la distribución equitativa de las cargas y beneficios disponiéndose que los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial.

Es decir que en el caso del territorio costero, y específicamente de las zonas de riesgo alto, los IOTDS deberían contener disposiciones que consagren este principio entre los propietarios de estas zonas, en las cuales se plantean regulaciones específicas.

Las vías para efectivizar dicho principio pueden ser mediante herramientas de planificación y gestión y también herramientas económico-financieras a través de las cuales se cree un TRIBUTOS o se adecúe su aplicación a determinada zona y, de esta forma se traslade esa carga económica al propietario como forma de compensación a efectos de que dichos producidos se vuelquen a un fondo específico para financiar la gestión costera por ejemplo respecto a obras o acciones del tipo que se defina en la planificación.

Una de las primeras herramientas que considera este retorno de plusvalías urbanas es el mayor aprovechamiento, regulado por el Art. 60 de la LOTDS, el cual analizamos al referir a la transferencias de derecho y que profundizaremos como herramienta propia de planificación y gestión, pero que sin dudas es también financiera en tanto permite generar ingresos a las arcas municipales y es recomendable que dichos ingresos, cuando se relacionan directamente con un territorio como el costero cuenten con un FONDO específico para que el destino de estos ingresos sea la financiación de las acciones necesarias en la costa.

Lo antedicho posibilita un “ blindaje” normativo a efectos de que independientemente del Gobierno de turno, se encuentre reglado y establecido en la herramienta que su destino no será otro que la financiación de acciones concretas en el territorio, en este caso en el costero.

Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del espacio urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al Gobierno Departamental a participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Esta participación está destinada a acciones y operaciones encaminadas a distribuir y financiar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbana y ambiental de la ciudad.

Siguiendo el trabajo ya citado “ Guía metodológica de las herramientas de gestión Territorial” podemos referir respecto a la importancia de la herramienta como forma de financiación de las ciudades a través de la recuperación de plusvalías urbanas que:

El concepto de aprovechamiento es central para regular la gestión económica de las actuaciones urbanísticas, ya que es el que define el potencial económico de la propiedad inmueble.

Para el derecho civil es un bien inmaterial, pero de naturaleza inmobiliaria, susceptible de comercio, divisible, fungible, consumible, individualizable y apropiable.

Es el IOT el que atribuye al suelo ese aprovechamiento, pero lo hace en forma condicional: para poder apropiarse de este se debe haber cumplido previamente con las cargas que impone el Plan al propietario: aportar las infraestructuras necesarias, ceder parte de la plusvalía adquirida, ceder suelo para fines comunes, entre otras.

Las facultades o derechos que componen el aprovechamiento urbanístico de una parcela refieren a los usos admitidos, la intensidad de dichos usos, la edificabilidad y las posibilidades de subdivisión de dicha parcela.

Las diferencias de aprovechamiento urbanístico, combinadas con propiedades intrínsecas y de localización de las parcelas, al integrarse en un mercado de suelo se traducen en valores inmobiliarios diferenciales. Los cambios en el aprovechamiento se reflejan en cambios del valor inmobiliario.

De esta forma, los cambios que el planeamiento introduce en la regulación alteran el aprovechamiento y, cuando lo mejoran, dan lugar a procesos de valorización inmobiliaria.

El sector público, por intermedio de los gobiernos departamentales, tiene derecho a participar en la valorización que experimentan los bienes inmuebles (en particular, el componente suelo) como consecuencia de cambios en el ordenamiento que les asignan usos más rentables o mayor edificabilidad. Esta valorización, o mayor valor inmobiliario, también se denomina plusvalía.

La plusvalía es definida en diccionarios corrientes como el aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor,<sup>9</sup> o también como el aumento o «acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella, o como el aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa independientemente de cualquier mejora hecha en ella.

Se trata de incrementos en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario, sino de actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general.

El crecimiento de los precios de suelo es un beneficio privado que surge de un proceso colectivo, la urbanización.

Los propietarios de los terrenos de la ciudad o de sus alrededores ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad, sin que ellos desempeñen un papel activo en esta elevación de precios.

Se considera equitativo que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate parte de ese beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad, como bien lo ha entendido y formalizado el ordenamiento jurídico inglés y, a partir de este, la mayoría de los países con legislación avanzada.

Esta práctica se denomina participación pública en las plusvalías del suelo o Participación Pública en las Valorizaciones (PPV) y significa un aporte relevante al financiamiento de las actuaciones públicas urbanas.

Los principales factores de valorización de terrenos por razones de ordenamiento territorial son:

- La transformación de categoría del suelo mediante una actuación integrada, que comprende el desarrollo de infraestructuras, la reparcelación y la asignación de nuevos usos, intensidades y edificabilidades a los inmuebles resultantes.

- El aumento del Factor de Ocupación Total o FOT (m2 edificables/m2 de terreno) que representa la edificabilidad máxima y/o la modificación de otros factores que pueden repercutir en el valor de lo edificable (altura, retiros).
- La admisión de usos más rentables o de una mayor intensidad de los usos admitidos en la parcela (por ejemplo, mayor densidad de vivienda).
- La mayor fraccionabilidad del suelo también puede comportar una valorización al impactar sobre la intensidad de uso o la edificabilidad efectiva.

Profundizaremos desde el punto de vista de ordenamiento territorial de la herramienta más adelante pero importa su valor en esta instancia desde el punto de vista de la generación de ingresos u financiación para las ciudades y que su destino sea un Fondo específico.

Existe una experiencia importante en el caso del Departamento de Canelones y en cierta medida en Maldonado, quienes cuentan con normativa respecto al retorno de valorizaciones, aunque en el caso de Maldonado sin aplicación desde hace varios años. Sin embargo, no se idéntica que la herramienta haya sido utilizada y adecuada a la realidad del territorio costero en donde entendemos cuenta con potencialidad de desarrollo por ejemplo en lo relativo a la transferencia de derecho.

### 3.6.1.2 Otros impuestos especiales: impuesto al baldío y edificación inapropiada

Podemos mencionar además otros impuestos espaciales que podrían adecuarse a los territorios costeros mediante la definición de zonas específicas en los IOTDS y alícuotas diferenciales o progresivas, que pueden generar una forma propicia para el cumplimiento de los objetivos.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 del CTU, el impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. El impuesto es siempre una prestación en dinero, que tiene el carácter de entrega definitiva para cubrir las necesidades financieras del Estado.

Los impuestos especiales aplicados a los terrenos baldíos o a la edificación inapropiada, en general como sanción frente al incumplimiento de los deberes territoriales, se aplican en el contexto de las obligaciones de conservar, usar y construir de acuerdo con las previsiones de los IOTDS.

Constituyen una herramienta de disuasión y de sanción del incumplimiento de los deberes territoriales.

En general, los objetivos para aplicar impuestos especiales sobre inmuebles en desuso o edificación inapropiada son, entre otros:

- Estimular el uso de la infraestructura y equipamiento existente (ahora subutilizados).

- Evitar inversiones adicionales para la extensión de estos servicios básicos en zonas periféricas.
- Incentivar la renovación y densificación urbana.
- Frenar la especulación inmobiliaria.

Es decir que el fin último consiste en incentivar la edificación y el aumento de la producción de vivienda o de otros usos. Los impuestos especiales operan como un incentivo, porque aumentan el costo relativo de mantener un inmueble improductivo o subutilizado. (Ob. cit. Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial).

En este sentido, entendemos que a nivel de los territorios costeros, pueden ser utilizados como forma de frenar la edificación, o disuadir de su desarrollo en las zonas de riesgo alto, en espacial a través de alícuotas progresivas y de importante valor en el impuesto a la edificación inapropiada.

En sentido contrario, en las zonas hacia las cuales los IOTDS estimulan la urbanización o el traslado de las urbanizaciones hacia ellas, un aumento asimismo respecto al impuesto al baldío, a efectos de estimular dichos usos en las zonas permitidas.

A nivel internacional podemos citar a modo de ejemplo el Estatuto de la Ciudad en Brasil, el cual consagra el Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU). El mismo es progresivo en el tiempo mediante el aumento de la alícuota en un plazo de cinco años (artículo 7 de la Ley N° 10.257, del 10 de julio de 2001).

Art. 7.º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el Art. 5.º del art. 5.º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8.º.

Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

A nivel nacional, los Gobiernos departamentales, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 297 y concordantes de la Constitución, tienen potestad para imponer a los inmuebles urbanos y suburbanos existentes en su jurisdicción territorial los tributos que crean.

El impuesto a la edificación inapropiada es un instrumento tributario utilizado con fines urbanísticos; tiene larga tradición de uso en el derecho administrativo de Uruguay y es aplicado por todos los gobiernos departamentales en su jurisdicción.

Sin embargo, que exista el impuesto no significa que su aplicación sea congruente a los fines de la planificación y de la justicia tributaria, ya que muchas veces no se aplican alícuotas diferenciales por zonas y otras veces no se efectúan actualizaciones.

Podemos citar el caso de Montevideo que mediante el De reto 26836/1995 ya consagraba en su art 11 en la redacción dada por el artículo 18 del Decreto Departamental No 32.265, de fecha 8 de enero de 2008:

El Impuesto a la edificación inapropiada consiste en un tributo que se fija hasta en 200% de la CI. En los casos de edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia o con permiso vencido, este tributo podrá alcanzar hasta 600%. Se liquidará y percibirá conjuntamente con la CI.

Se consideran inapropiadas las edificaciones que reúnan una o más de las siguientes condiciones:

- a) Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro.
- b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquellas que, sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico de la Intendencia, un riesgo para terceros o para sus ocupantes.
- c) Edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia o con este vencido.
- d) Obras que no posean permiso de construcción. Son aquellas obras que se están realizando o se realizaron sin la correspondiente autorización de la Intendencia.
- e) Inmuebles donde se hubieran implantado actividades que no cuenten con viabilidad de uso autorizada, cuando corresponda.
- f) Inmuebles en los que se implanten actividades no residenciales y que por no ajustarse a la normativa vigente su viabilidad de uso se hubiera otorgado en carácter temporal.

Este mismo impuesto puede ser aplicado cuando no se cumpla con los deberes territoriales consagrados en el artículo 37 de la LOTDS y puede ser implementado de manera progresiva, aumentando la tasa de imposición en la medida en que transcurre el tiempo, como una forma de incentivar la concreción del plan con el que se vincula.

### 3.6.1.3 Zonas especiales de desarrollo prioritario: sobre tasa ambiental o impuestos

Mediante la definición de Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario e Impuesto progresivos o tasas, pueden crearse asimismo tasas diferenciales como lo son las tasas ambientales que a nivel internacional son muy utilizadas y que a nivel nacional comienzan a aparecer-



Siguiendo el trabajo “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad de Eduardo Reese , 2003 podemos afirmar que la utilización de estos instrumentos permite:

- Otras herramientas a nivel tributario se relacionan con genera alícuotas diferenciales o progresivas para las zonas costeras por ejemplo mediante el impuesto a la edificación inapropiada, sin que el mismo llegue a alcanzar montos que puedan considerarlo expropiatorio.

Por otra parte, el propio impuesto predial ( contribución inmobiliaria en Uruguay) podría con alícuotas diferenciales en estos casos, como sucede en un ejemplo claro en la costa montevideana, donde las edificaciones sobre la costa tienen un mayor valor.

De acuerdo al relevamiento efectuado en las Intendencias costeras, existen algunos incipientes intentos respecto a gravar los territorios coteros de mayor riesgo con tasas ambientales o valores mayores a nivel tributario pero sin resultados medibles hasta la fecha.

Se entiende que se trata de herramientas a desarrollar y potenciar que incluso pueden ser incorporadas en la propia planificación y que resultan fundamentales para generar ingresos que posibiliten la concreción de las acciones necesarias.

### 3.6.2 Estímulos e incentivos

Tanto a nivel nacional como departamental existen herramientas económico-financieras como los estímulos o incentivos, los cuales puedan darse a nivel tributario, en tanto las mayores cargas tributarias en unas zonas pueden implicar indirectamente el estímulo para habitar otras, en las cuales esos costos sean menores, o pueden ser de tipo crediticio.

Los incentivos de tipo crediticio requieren como presupuesto una fuente de financiación que los posibilite y algunos mecanismos como los FONDOS ROTATORIOS pueden garantizar una inversión inicial a efectuar por parte del Estado y que el reembolso de capital que fuere otorgado a crédito permita la propia permanencia en el tiempo y financiación.

A nivel del territorio costero, podrían pensarse mecanismos de crédito para financiar tierra que el Estado pueda vender a los particulares ubicados en zonas no habilitadas para la residencia para la compra de tierras aptas y su relocalización, como propone la Ordenanza costera de Rocha por ejemplo, pero necesita de un estudio de viabilidad financiera y de una inversión importante para que pueda realmente efectivizarse.

En zonas en donde determinados usos pueden ser compatibles, como un uso turístico de estructuras desmontables con las condiciones que pudieran determinar los IOTDS, podrían existir fondos crediticios para fomentar este tipo de uso permitido y potenciar su desarrollo,

Los incentivos pueden ser a través de créditos reembolsables o no reembolsables en el caso de poblaciones vulnerables que no tengan esta capacidad de reembolso y que, definidas en la planificación como zonas a transformar, sea interés de la Administración el retiro voluntario de los ocupantes.

Otra de las herramientas en este sentido puede estar constituida por un sistema de Premios de Incentivo, que se trata de un mecanismo que busca incentivar una mejor configuración de la ciudad a través de soluciones arquitectónicas y urbanísticas que desarrollen programas y acciones de gran compromiso en este caso con la preservación de los ecosistemas costeros y que puedan contribuir desde la actuación de los privados con el cumplimiento de los objetivos de interés general. El mismo podría efectivizarse por ejemplo a través de la vía crediticia, del Concurso de ideas o de otras formas que incentiven la participación con un capital inicial proporcionado ( por ejemplo a través del premio) para luego generar el compromiso de la inversión en los usos fomentados, por ejemplo un uso turístico admisible.

Si bien es una herramienta con potencialidades, creemos que no ha sido explotada en su totalidad mayormente por dificultades financieras para su concreción.

### 3.6.3 Catastro y aumento del valor del suelo debido al riesgo

A nivel internacional podemos encontrar ejemplos de aumento diferencial del valor del suelo en zonas de especial protección como puede ser la zona costera y, mediante esta herramienta poder desestimular la actuación de determinada zona en base a su aumento de valor.

Lo referíamos anteriormente respecto a la valorización en el Departamento de Montevideo a modo de ejemplo, aunque no se da de manera explícita y mucho menos como estrategia planificadora de la costa.

Esta herramienta es en primera instancia de planificación, en el sentido de que será a través de la categorización de suelos la zonificación que deberán establecerse las zonas específicas.

Por otra parte, requiere de la especial coordinación con la Dirección Nacional de Catastro para que se actualicen los valores de catastro o, en su caso que cada Gobierno departamental efectúe las actualizaciones correspondientes.

Como se apuntara anteriormente, pueden existir otras formas indirectas de aumento de la carga tributaria de determinadas zonas mediante el incremento de alícuotas o la determinación de impuestos progresivos, sin perjuicio de lo cual, se considera que la ser consideradas en la planificación y gestión territorial.

### 3.6.4 Herramientas de financiación

Sin dudas que la generación de financiación para las obras y demás actuaciones en el territorio costero resulta un factor clave a los efectos de generar ingresos que, por otra parte, sean efectivamente utilizados para los fines de la planificación.

Los recursos económico-financieros son siempre limitados, por lo que los mecanismos de recuperación de plusvalías permiten la generación de recursos propios que complementan los demás que puedan obtenerse a nivel nacional y de los presupuestos departamentales.

#### 3.6.4.1 Fondos de financiación internacionales

Las mayores contribuciones de la financiación climática en la región provienen del Fondo de Tecnología Limpia (CTF), un fondo multilateral administrado por el Banco Mundial que ha aprobado USD 905 millones para 25 proyectos en México, Chile, Colombia y Honduras. Casi toda esta financiación ha sido aprobada como préstamos concesionales.

El segundo mayor proveedor de financiamiento climático en la región es el Fondo Amazonas, con más de USD 575 millones ya asignados a 85 proyectos en Brasil.

El financiamiento climático bilateral también fluye hacia América Latina, incluso desde Alemania, el Reino Unido y Noruega. Entre ellos, la Iniciativa Internacional sobre el Clima (ICI) de Alemania sigue siendo la fuente bilateral más grande, la tercera más importante en la región con USD 234 millones en 57 proyectos, principalmente para actividades de mitigación.



**Instrumentos financieros para el financiamiento climático en ALC en 2015**  
(En millones de dólares de 2015)

Institución	Créditos		Subvenciones	No reembolsables	Aporte de capital	Total
	Concesionales	No concesionales				
BNDES	8 611,00	568,00	47,00		60,00	9 286,00
BID	479,66	1 882,44				2 362,10
BIE		649,12				649,12
NAFIN		367,92				367,92
Bancóldex		30,70			0,27	30,97
BCIE		47,06		0,29		47,35
Total	9 090,66	3 545,24	47,00	0,29	60,27	12 743,47
Porcentaje sobre el total	71,3	27,8	0,4	0,0	0,5	100,0

El 87% de los recursos fue asignado para la mitigación del cambio climático. Entre las instituciones, el **38% de los recursos de CAF** y el **11% de los del BID** tuvieron como destino la adaptación. Con relación al año 2014, CAF redujo los recursos destinados a la adaptación en seis puntos porcentuales (representaba el 44% del total en aquél año), mientras que el BID, casi triplicó los fondos para este ámbito, pasando del 4,4% a los 11% actuales. En las demás instituciones, casi el 100% tuvo como destino la mitigación

*Figura 19. –Instrumentos financieros para el financiamiento climático en ALC 2015 Fuente: “Instrumentos de financiamiento base suelo: ¿oportunidades para enfrentar acciones de adaptación?” Marcela Román Forastelli, Montevideo Marzo 2019.*

### 3.6.4.2 Fondos de desarrollo urbano

El Fondo de Desarrollo Urbano o Fondo de Gestión territorial es una herramienta de generación de recursos que está destinado a financiar las siguientes acciones:

- ❖ la compra, expropiación y/o tramitaciones de tierras estratégicamente ubicadas para los objetivos propuestos.
- ❖ la ejecución de planes y proyectos de regularización dominial, de loteo social, de mejoramiento barrial, de operatorias de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua y de operatorias de vivienda con participación de cooperativas
- ❖ la ejecución de redes de infraestructura de servicios básicos que beneficien directamente a sectores de escasos recursos
- ❖ la ejecución de espacios verdes y recreativos que permitan resignificar y colonizar mediante los mismos los espacios a proteger o liberados luego de transformaciones

El patrimonio del Fondo generalmente puede estar constituido por:

- ❖ las partidas presupuestarias que se afectan específicamente en los presupuestos departamentales a tales efectos
- ❖ el recobro de las cuotas provenientes de la ejecución de los planes y proyectos que financia el Fondo
- ❖ la adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas;

- ❖ las donaciones o cesiones públicas o privadas;
- ❖ los montos de multas y/o recargos que se recauden como consecuencia de infracciones urbanísticas y/o edilicias previstas en las normativas .
- ❖ los ingresos por conceptos de retorno de valorizaciones, cesiones obligatorias, mayores aprovechamientos
- ❖ los ingresos de tributos diferenciales antes detallados creados para los fines propuestos : tasas ambientales, sobretasas, impuestos, precios, contribuciones espaciales.

La importancia de la herramienta entendemos se relaciona con la generación de autofinanciación y recuperación de plusvalías, encontrándose ejemplos a nivel departamental en tales sentidos. Se recomienda que dicho fondo sea específico y se determina no solo en los IOTDS sino también en el propio presupuesto departamental.

A nivel de los Gobiernos departamentales costeros podemos citar el caso de Canelones, en el cual el Fondo de Gestión ha permitido que las tierras para programas de relocalizaciones sean adquiridas con los recursos de este fondo.

### 3.6.4.3 Fondos rotatorios banco social de microcrédito.

El Banco Social de Microcrédito es un sistema de aportes reintegrables a las familias de menores recursos a través de instancias locales de organización. De tal forma, es una estrategia diseñada para permitir el acceso a recursos financieros a personas de bajos ingresos o excluidas del acceso a la banca formal, con el objetivo de promover los fines que se propongan

En general los programas de microfinanzas pueden estructurarse en base al concurso de organizaciones locales de derecho privado sin fines de lucro bajo la forma jurídica de consorcios públicos privados, asociaciones civiles u otras afines.

Las experiencias en curso en muchos de nuestros países muestran que se desarrolló un sistema de pequeños créditos a familias sin garantía real, basándose en garantías personales solidarias; con recuperación normal (baja morosidad y reducida tasa de incobrabilidad) y costos operativos aceptables. El crédito se otorga a familias que se encuentren incluidas en programas de regularización dominial, en grupos de 3 a 4 familias, con garantía solidaria, mancomunada e indivisible. La familias puede ir recibiendo renovaciones de los préstamos, en la medida que tengan un correcto cumplimiento en la devolución de las cuotas pactadas.

En Uruguay, programas a nivel del MVOT, gestionados por los Gobiernos Departamentales como el Programa de Rehabilitación Urbana, se generar mediante la herramienta de un Fondo rotatorio, otorgándose crédito mediante un capital inicial aportado y financiándose en el futuro de los reintegros a través del pago de la financiación en cuotas efectuado.

Estas experiencias exitosas, entendemos pueden ser aplicables a las zonas de espacial desarrollo y densificación, así como también a los efectos de financiar por ejemplo medidas de adaptación de viviendas existentes en zonas habilitadas e incluso podrían pensarse como forma de financiar



relocalizaciones en situaciones de ocupación turística, en donde las posibilidades de repago permitirían recuperaciones de capital.

#### 3.6.4.4 Banco de materiales

El Banco de Materiales es otra herramienta válida como un instrumento cuyo objetivo es el de contribuir en la solución del problema de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica, financiándola a través del abastecimiento de materiales necesarios. Los préstamos están dirigidos a los sectores más necesitados de vivienda y el programa en la gran mayoría de los casos se articula con programas de regularización dominial. El crédito concedido se utiliza en el pago de los materiales y servicios de mano de obra de la ejecución de la vivienda.

Los préstamos son individuales, pudiendo gestionar su aprobación a través de grupos interesados en la construcción conjunta de viviendas. El monto del préstamo se fija según el tipo de obra a ejecutar y entendemos puede utilizarse en los casos antes referidos, a los efectos de financiar materiales para obras autorizadas o medidas de mitigación a nivel edilicio.

#### 3.6.4.5 Presupuesto participativo

El Presupuesto participativo es una modalidad de gestión pública basada en la participación directa de la población en las diversas fases que componen la elaboración y la ejecución del presupuesto público municipal, especialmente en la indicación de las prioridades para la adjudicación de los recursos de inversiones.

Instituido en a finales de los años '80 en Brasil y consolidado en una dinámica operacional específica, esa modalidad de gestión es resultante de los complejos escenarios socio-político y de la interacción del Gobierno Departamental y la población organizada.

El Presupuesto Participativo se asienta en una estructura y en un proceso de participación comunitaria que se desenvuelve a través de tres principios básicos:

- ❖ reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento
- ❖ un método objetivo de definición de los recursos para inversiones, que hacen un ciclo anual de actividades públicas de presupuesto departamental; y
- ❖ un proceso decisivo descentralizado teniendo como base la división de la ciudad en determinadas “regiones” presupuestarias.

En nuestro país es una herramienta utilizada a nivel de los Gobiernos Departamentales y que a nivel costero entendemos puede generar usos compatibles que puedan surgir a propuesta de las comunidades.



### 3.6.5 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANCIERAS

Hemos enumerado hasta aquí herramientas que clasificamos como económico-financieras, en base a los criterios de clasificación efectuados a los efectos metodológicos y en consideración de que muchas de ellas logran sus objetivos en tanto se asocian a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Si pensamos en su aplicación a efectos de transformar o proteger las zonas de riesgo alto en el territorio costero, el principio de equidistribución de cargas y beneficios y su aplicación podría traer consigo la aplicación de herramientas que carguen económicamente a los propietarios del suelo, y potenciales urbanizadores, como mecanismos de desestimular los desarrollos que se quieren evitar.

En ocasiones, puede significar permitir usos compatibles con los IOTDS pero, como contrapartida, igualmente que se grave con una tasa ambiental para con su producido poder generar las acciones necesarias para la protección costera.

Aparece como fundamental las formas de financiación de las acciones, tanto a nivel global, existiendo fuentes de financiación referidas, pero, la que entendemos prioritaria a desarrollar son las fuentes de financiación propias de los Gobiernos departamentales a través de la recuperación de plusvalías urbanas.

La necesidad de contar con Fondos de desarrollo o fondos de gestión territorial con objetivos claros para el destino de los recursos se considera de vital relevancia, a efectos de que no sean utilizados en otras urgencias y en definitiva no se vuelquen a la gestión de lo planificado.

Existen avances en nuestro país en este sentido, con diferentes alcances en cada uno de los Gobiernos Departamentales, correspondiendo profundizar para que los recursos se continúen generando en este sentido y puedan servir, al menos de forma complementaria, como una forma de financiación de las acciones concretas.

De las reuniones mantenidas con los Directores de Planificación y Equipos técnicos de las Intendencias costeras surge la necesidad de seguir avanzando en este sentido y la problemática de la financiación y gestión posterior de lo dispuesto en los IOTDS.

En algunos casos, como en el del Departamento de Canelones, su Fondo de Gestión urbana capta efectivamente plusvalías y es volcado a la compra de inmuebles para relocalizaciones, en otros casos como el de Maldonado, no se encuentra operativa la herramienta y en otros Gobiernos departamentales nunca se ha implementado.

Tomándose en consideración además que los recursos departamentales y nacionales son finitos, las fuentes de financiamiento en general constituyen un elemento esencial y por ello, la necesidad de generar la recuperación de plusvalías urbanas como forma de financiamiento.

En relación a las capacidades locales, corresponde reafirmar la necesidad de fortalecimiento de los equipos técnicos en las áreas económico- tributarias en tanto no integran habitualmente la plantilla permanente de los Equipos técnicos de planificación. Por otra parte la necesidad de incorporación en los procesos a las Direcciones de Hacienda de los Gobiernos Departamentales en general, la inclusión de especificaciones o regulaciones y previsiones en los Presupuestos Departamentales, así como las formas de gestión de los Fondos de Desarrollo, entre otros.

Entendemos que la vía para delimitar incentivos a través de alícuotas mayores o valorización mayor de zonas en particular, más allá de contarse con regulaciones a nivel del Presupuesto Departamental, tiene que asociarse a los IOTDS y dichas zonificaciones estar contenidas y expresamente delimitadas en los mismos.

### 3.7. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DE OT . RECOMENDACIONES SOBRE AJUSTES NORMATIVOS Y HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN SUGERIDAS.

Considerando la tabla de herramientas elaborada, en este punto se profundiza el análisis de aquellas herramientas estrictamente de OT que por sus resultados concretos en los casos de estudio citados o a citarse, o, en su caso, por las potencialidades de su desarrollo, corresponde explicitar y efectuar propuestas respecto de las mismas para la posible aplicación en nuestro territorios costeros.

Previamente entendemos pertinente referir muy brevemente al proceso que se encuentra realizando NAP ciudades y al documento Medidas para el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras, Borrador para consulta institucional Proyecto NAP Ciudades 1 de diciembre de 2020, compartiéndose le necesidad de incorporación del riesgo y el CVC en la planificación tal como se detalla en la Línea Estratégica N° 1 “ Ordenamiento territorial y planificación en las ciudades”.

A continuación detallamos algunas de las que consideramos de especial relevancia:

#### **MEDIDA 1. Profundizar los procesos de planificación de la gestión integrada de los recursos hídricos y su coordinación con la planificación territorial, ambiental y urbana**

En el marco de la Ley N° 18.610 Política Nacional de Aguas, y del Plan Nacional de Aguas, extender y profundizar los procesos de elaboración e implementación de planes de gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos en sus múltiples escalas. Incorporar en estos procesos la consideración de los riesgos asociados al cambio climático y la variabilidad, con enfoque de cuencas, y articulando con las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Contribución a la adaptación: Contribuye a garantizar el ejercicio del derecho humano fundamental de acceso al agua potable, al saneamiento y el drenaje pluvial, asegurar agua en cantidad y calidad para el desarrollo sostenible, y gestionar los riesgos asociados al agua, incorporando el reconocimiento de información histórica y escenarios futuros del cambio climático, la variabilidad, y los eventos extremos asociados, que tienen un impacto directo en las ciudades.

Promueve el reconocimiento de las cuencas como unidades de actuación, planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Aporta un abordaje integrado y participativo a la gestión del agua, que favorece la construcción de resiliencia de las ciudades y las comunidades frente al cambio climático y a los desafíos del cambio global.

#### **Acciones**

1. Avanzar en el fortalecimiento en capacidades técnicas y de los ámbitos participativos para la gestión integrada de recursos hídricos; fortalecer a la institución rectora; instalar nuevos ámbitos interinstitucionales y fortalecer los ya conformados; profundizar la coordinación interinstitucional para el desarrollo de planes sectoriales vinculados al uso de los recursos hídricos.

2. Avanzar en la elaboración, implementación y actualización de los planes de gestión integrada de recursos hídricos aprobados, o en proceso de formulación, e incorporar nuevos planes para regiones hidrográficas, cuencas, acuíferos y zonas urbanas.

134

3. Avanzar en la gestión integrada de aguas urbanas, mediante la formulación de un mayor número de planes de aguas urbanas en concordancia con las metas del Plan Nacional de Aguas, y promover su integración al ordenamiento territorial.

4. Avanzar en la reglamentación de la elaboración de mapas de riesgo de inundación y extender su aplicación, integrando inundaciones de ribera, conflictos de drenaje, aumento del nivel del mar y marejadas, e incorporando escenarios futuros de cambio climático a los mapas de riesgo de inundación.

**MEDIDA 2 : Profundizar los procesos de planificación de la gestión integrada de los recursos hídricos y su coordinación con la planificación territorial, ambiental y urbana**

En el marco de la Ley N° 18.610 Política Nacional de Aguas, y del Plan Nacional de Aguas, extender y profundizar los procesos de elaboración e implementación de planes de gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos en sus múltiples escalas. Incorporar en estos procesos la consideración de los riesgos asociados al cambio climático y la variabilidad, con enfoque de cuencas, y articulando con las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Contribución a la adaptación: Contribuye a garantizar el ejercicio del derecho humano fundamental de acceso al agua potable, al saneamiento y el drenaje pluvial, asegurar agua en cantidad y calidad para el desarrollo sostenible, y gestionar los riesgos asociados al agua, incorporando el reconocimiento de información histórica y escenarios futuros del cambio climático, la variabilidad, y los eventos extremos asociados, que tienen un impacto directo en las ciudades.

Promueve el reconocimiento de las cuencas como unidades de actuación, planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Aporta un abordaje integrado y participativo a la gestión del agua, que favorece la construcción de resiliencia de las ciudades y las comunidades frente al cambio climático y a los desafíos del cambio global.

**Acciones**

1. Avanzar en el fortalecimiento en capacidades técnicas y de los ámbitos participativos para la gestión integrada de recursos hídricos; fortalecer a la institución rectora; instalar nuevos ámbitos interinstitucionales y fortalecer los ya conformados; profundizar la coordinación interinstitucional para el desarrollo de planes sectoriales vinculados al uso de los recursos hídricos.

2. Avanzar en la elaboración, implementación y actualización de los planes de gestión integrada de recursos hídricos aprobados, o en proceso de formulación, e incorporar nuevos planes para regiones hidrográficas, cuencas, acuíferos y zonas urbanas.

3. Avanzar en la gestión integrada de aguas urbanas, mediante la formulación de un mayor número de planes de aguas urbanas en concordancia con las metas del Plan Nacional de Aguas, y promover su integración al ordenamiento territorial.

4. Avanzar en la reglamentación de la elaboración de mapas de riesgo de inundación y extender su aplicación, integrando inundaciones de ribera, conflictos de drenaje, aumento del nivel del mar y marejadas, e incorporando escenarios futuros de cambio climático a los mapas de riesgo de inundación.

### **MEDIDA 3: Incorporar la protección y la restauración de ecosistemas en la planificación**

En la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, ciudades e infraestructura, articular las decisiones de planificación con estrategias e instrumentos de protección de la integridad ecológica de los ecosistemas acuáticos y terrestres, poniendo en valor y manteniendo sus servicios ecosistémicos.

#### **Contribución a la adaptación**

Favorece la adaptación de los ecosistemas a las condiciones cambiantes del clima, garantizando la asignación de usos admisibles compatibles con la protección de la biodiversidad, el aseguramiento de su calidad ambiental, y la continuidad de sus procesos naturales.

A su vez, la calidad de los ecosistemas y el mantenimiento de sus procesos naturales favorecen la puesta en valor de sus servicios mejorando la resiliencia de las ciudades frente al clima y mitigando el cambio climático.

#### **Acciones**

##### **1. Identificar los ecosistemas clave en el territorio**

Reforzar en los procesos de ordenamiento territorial, el reconocimiento de las áreas protegidas existentes de los sistemas nacionales o departamentales, y la identificación de nuevas áreas terrestres y acuáticas que por sus características, su biodiversidad y por los servicios ecosistémicos que proveen, son de valor ambiental y de importancia para la conservación. Considerar integralmente las múltiples escalas espaciales: ecosistemas de macro escala presentes en las cuencas en que se ubican las ciudades; cuerpos de agua urbanos y periurbanos, ecosistemas ribereños, parches verdes, espacios no edificandi laterales de caminos vecinales, rutas departamentales o nacionales, y otras áreas de valor ambiental en sectores o padrones urbanos y periurbanos (agrícolas, residenciales, recreativos o industriales) de meso y microescala.

##### **2. Incorporar estrategias de protección y manejo**

Analizar las evaluaciones de calidad de estos ecosistemas, identificar las amenazas climáticas que pueden afectarlos, y los conflictos existentes o potenciales con las actividades humanas admisibles en el territorio. Analizar las medidas existentes o a diseñar para su protección, restauración y manejo, y para evitar conflictos entre usos y ocupaciones humanas, y los procesos naturales. Articular las medidas de planificación y gestión territorial y urbana, con la gestión de estos ecosistemas: manejo de especies exóticas invasoras, evaluación y mitigación de impactos ambientales, cambios inducidos en las dinámicas naturales, y riesgo de incendios. Incorporar la evaluación de los servicios ecosistémicos, incluyendo su valoración económica, la valoración de daños evitados relacionados con el cambio climático, e incorporar instrumentos económico-financieros para su protección, restauración y gestión.

##### **3. Planificar la interacción de estas áreas naturales con los sistemas de áreas verdes urbanas**

Favorecer la conectividad y complementariedad de áreas naturales con sistemas de espacios verdes urbanos y periurbanos. Coordinar el desarrollo urbano con la generación de instrumentos y buenas prácticas que contribuyan a la protección de la biodiversidad, como el desestímulo a la utilización de especies exóticas invasoras, la adaptación basada en los ecosistemas, la restauración ambiental y la creación de reservas urbanas, en el desarrollo del hábitat urbano.

##### **4. Monitorear y vigilar**

Diseñar e implementar programas de monitoreo, control ambiental y policía territorial en estas áreas, incorporando la información a los sistemas integrados nacionales y departamentales.

## **MEDIDA 6 : Fortalecer las políticas públicas de acceso al suelo urbano con enfoque de gestión de riesgos y uso racional de recursos**

En el marco de la aplicación de Ley Nº 19525 Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, que promueve la densificación de áreas centrales, la localización de planes y programas de vivienda en áreas con infraestructura vacante, y la consolidación urbana, fortalecer y perfeccionar las políticas públicas e instrumentos que facilitan el uso y la disponibilidad del suelo urbano para fines habitacionales, principalmente para programas de vivienda social y desarrollo urbano.

### **Contribución a la adaptación**

Aseguran el acceso y la disponibilidad de suelo urbano, promueven la optimización de su ocupación, mejoran el aprovechamiento de la infraestructura urbana y los servicios públicos, contribuyen a la eficiencia de los sistemas de transporte colectivo y la movilidad urbana en general, preservan suelo rural y áreas verdes, contribuyen a mantener servicios ecosistémicos, viabilizan modelos urbanos más sostenibles y adaptados al clima, y mejoran la calidad de vida de la población.

### **Acciones**

1. Avanzar en los ejes programáticos de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (Enasu): optimización y sustentabilidad del suelo urbanizado, adquisición pública del suelo urbanizado y gestión del suelo público.
2. Completar la identificación de áreas de oportunidad con MVOT DINOT y los gobiernos departamentales en las ciudades del interior del país, para mejorar el uso del suelo en la aplicación de la Ley Nº 18795 de Vivienda Promovida.
3. Avanzar en la implementación de la Ley 19.676 sobre rehabilitación de inmuebles urbanos vacíos y degradados, y su Decreto reglamentario Nº 242/2019 a fin de evitar y revertir situaciones en las que los inmuebles urbanos se encuentren, en forma simultánea, vacíos y degradados, lo que se alinea con los deberes a cargo de los propietarios de dichos inmuebles: deber de usar, conservar, cuidar y rehabilitar, entre otros.
4. Fortalecer el rol de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (Civis). Aplicar la guía metodológica para el desarrollo de carteras de tierras departamentales y el fondo de gestión territorial, mantener actualizado el reglamento y el sistema de información territorial de la Civis, y continuar creando carteras de tierra departamentales.
5. Promover la articulación de la Civis con las distintas unidades ejecutoras del MVOT, en especial con la DINOT, y con la DINAGUA del Ministerio de Ambiente (MA), para implementar acciones de adaptación al cambio climático.
6. Continuar con los proyectos urbano-habitacionales en padrones de grandes superficies donde se operan el cierre de actividades industriales o comerciales.
7. Avanzar en la implementación del régimen de cooperativas dispersas. 8. Asegurar que los sitios de relocalización cuentan con la dotación adecuada de infraestructura vial, saneamiento y drenaje pluvial adecuado, acceso a red de agua potable, y conexión a red de energía eléctrica. 9. Fortalecer el trabajo social en campo brindando apoyo a las familias relocalizadas al momento de los realojos, de modo de atenuar los procesos de segregación social y fragmentación territorial.
10. Fortalecer la función de policía territorial en las áreas que han sido objeto de procesos de resignificación del suelo, como complemento de la relocalización, a través de la creación de parques, áreas recreativas y áreas de alta naturalidad.
11. Avanzar en el desarrollo y evaluación de las experiencias piloto de arrendamiento asequible, y de acceso a la vivienda con enfoque de derechos humanos, género y generaciones, para hogares vulnerables.

12. Profundizar el desarrollo y aplicación instrumentos de gestión para impulsar el mayor aprovechamiento del suelo urbano, como guías metodológicas para implementar el impuesto al baldío y la edificación inapropiada, las ordenanzas
13. departamentales de ordenamiento territorial, y otros instrumentos de gestión urbana.

#### **MEDIDA 7 : Avanzar en la respuesta al cambio climático a nivel nacional, regional y local**

En el marco de la Política Nacional de Cambio Climático, profundizar en la evaluación y actualización de las políticas y planes de respuesta al cambio climático a nivel nacional y regional, y avanzar en su implementación.

Extender a otras regiones y ciudades del país la planificación de la acción climática con abordajes territoriales a nivel regional y local, poniendo en valor los aprendizajes recogidos en las iniciativas y antecedentes realizados o en curso.

Contribución a la adaptación

Enriquece la planificación con el diseño de medidas de adaptación de escala local, y mejora resultados.

Articula conocimiento, información, recursos y capacidades nacionales, departamentales y locales, incorporando el conocimiento de base local y comunitaria, abre oportunidades para una participación más plena, y genera condiciones para mejorar el conocimiento y la apropiación por parte de las comunidades de las medidas y soluciones.

Acciones

1. Asegurar la evaluación y actualización sistemática de las políticas, programas y planes climáticos en curso.
2. Elaborar nuevos planes regionales y locales de acción climática, articulando conocimiento, información, recursos y capacidades nacionales, departamentales y locales, con participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil.
3. Favorecer la coordinación interinstitucional en redes de ciudades para establecer sinergias en la acción, compartir información, capacitación, aprendizajes, recursos técnicos y financiamiento de la adaptación.
4. Identificar y promover espacios de participación y consulta pública.

#### **MEDIDA 8: Fortalecer el análisis de los riesgos derivados de los escenarios futuros del cambio climático y la variabilidad, en la evaluación de los impactos ambientales de las actividades humanas**

Incorporar escenarios futuros de cambio climático y los riesgos asociados en la Evaluación de Impacto Ambiental, las Autorizaciones Ambientales, y los sistemas de gestión y control medioambiental establecidos en la normativa para determinadas actividades, proyectos y obras.

Acciones

1. Incorporar el análisis de los riesgos derivados de los escenarios futuros del cambio climático y la variabilidad, y medidas de adaptación, en la evaluación de impactos de actividades, proyectos y obras que realizan las intendencias.
2. Incorporar el análisis de los riesgos derivados de los escenarios futuros del cambio climático y la variabilidad en la tramitación de las autorizaciones ambientales en el marco del Decreto 349/2005.
3. Incorporar las medidas de adaptación al cambio climático en la evaluación de los estudios de impacto ambiental en el marco del Decreto 349/2005.



**MEDIDA 9 : Avanzar en la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación para el desarrollo sostenible** Línea estratégica LE 1 Ordenamiento territorial y planificación en las ciudades

Avanzar en el desarrollo metodológico y la incorporación de la evaluación ambiental estratégica en el diseño de políticas, planes y programas para el desarrollo sostenible de las actividades.

**Contribución a la adaptación**

Proporciona metodología para la consideración de la dimensión ambiental, incluyendo el cambio climático, la variabilidad y sus riesgos asociados, en el diseño de políticas, planes y programas que involucren intervenciones en las ciudades, para que sean más sostenibles y resilientes.

**Acciones**

1. Promover la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en la elaboración de los planes, políticas y programas que involucren intervenciones en ciudades, incluyendo planes de inversión para el desarrollo de actividades, infraestructura e instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Partiendo de la base de estas Medidas de Adaptación elaboradas en el marco del Plan Nacional de Ciudades e Infraestructuras, las que referimos se relacionan directamente con la materia del OT y por tanto, su incorporación resulta indispensable en la planificación, por lo cual, resaltamos la relevancia de las herramientas de planificación y gestión que analizaremos en este punto.

Respecto a la tabla de herramientas elaborada, en lo que tienen que ver estrictamente con ordenamiento territorial, considerando las de planificación y de gestión territorial, y de las que han surgido del proceso participativo de la presentes consultoría, podemos detallar las siguientes:

- ❖ INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS
- ❖ MAPAS DE RIESGO EN PLANIFICACIÓN
- ❖ NORMATIVA DE PROTECCIÓN EN USOS TURÍSTICOS
- ❖ PRESERVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE RIESGO ALTO
- ❖ RELOCALIZACIONES, POLICÍA TERRITORIAL Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS MEDIANTE USOS CONCRETOS
- ❖ RETORNO DE VALORIZACIONES , MAYORES APROVECHAMIENTOS Y CESIONES OBLIGATORIAS
- ❖ PLANES PARCIALES Y APLICACIÓN DE ART 50 LOTDS
- ❖ PERÍMETROS DE ACTUACIÓN
- ❖ PROYECTOS DE URBANIZACIÓN Y DE REPARCELACIÓN
- ❖ OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS. COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA-
- ❖ PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA,ÓRGANOS DE GESTIÓN

### 3.7.1 Información sobre riesgos

Una herramienta a considerar sobre las restricciones o cambios en usos de suelo y demás regulaciones es una estrategia comunicacional que consista en Información abierta (y comunicada) de los riesgos de determinada zona de protección.

Desde este punto de vista, consideramos fundamental reforzar las etapas de participación ciudadana ya establecidas en la LOTDS ( puesta de manifiesto, audiencia pública) por mecanismos de participación general y sectorial durante todo el proceso de elaboración de los IOTDS, como forma de atender las situaciones preexistentes, los posibles derechos adquiridos a efectos de atender dichas situaciones pero además con una estrategia comunicacional cuando se modifican categorías o zonificaciones de suelo que van a afectar el derecho de propiedad.

En este sentido, no siempre, o en escasas oportunidades los Equipos de los Gobiernos Departamentales cuentan con la idoneidad técnica o el apoyo de las áreas de comunicación para llevar adelante una estrategia comunicacional clara, la cual requiere de recursos humanos y materiales específicos.

En el caso del territorio costero, la incorporación de un MDR en la Planificación, así como su regulación en la zonificación del IOT, cuando el mismo implica afectaciones a la propiedades costeras requiere de la Información específica a cada propietario ribereño y conocimiento al momento de venta.

Se identifican algunas dificultades específicas respecto a las capacidades locales para ello y, por otra parte, al momento de la venta la dificultad de que el profesional ( escribano actuante) muchas veces no se informa sobre la regulación departamental aplicable, recurriendo a Catastro, donde la categorización de suelos puede no estar incorporada.

De las entrevistas y reuniones mantenidas en el marco del proceso participativo de esta consultoría se desprende que, si bien está claro que de acuerdo a lo dispuesto por la LOTDS le competencia para la categorización del suelo es del Gobierno Departamental ( art,14), una vez aprobado el IOT la Intendencia comunica a la Dirección General de Catastro el cambio de categoría de suelos en los padrones que corresponda pero, por cuestiones de falta de recursos, ese cambio no se produce a nivel catastral.

Ello atenta contra el propio instrumento dado que, no aumenta la valorización del suelo por ejemplo, no se actualiza la categoría y, de alguna manera no sol se pierden recursos departamentales ( por ejemplo en el caso de la contribución inmobiliaria que su alícuota se fija por el valor de catastro), sino porque al momento de una compraventa, el profesional actuante solicita una Cedula catastral y la información no se encuentra actualizada. Las Oficinas de Catastro a nivel departamental y local, al no contar con recursos asignados para ello, efectúan cambios de categoría de suelo solo en caso de nuevos fraccionamientos.

La herramienta comunicacional previene posteriores reclamos a nivel de los propietarios ribereños sin dudas y posibilita la gestión y posterior aplicación de las previsiones del IOT.

En la realidad costera, planes recientemente aprobados como es el caso del Plan Jaureguiverry, con procesos participativos con comunidades fuertes, al momento de la aplicación y gestión, cuando ello implica afectar derechos individuales, requiere de esa comunicación hasta individual con los propietarios. Puede ser recomendable en esos casos, definir plazos de aplicabilidad, en una estrategia que primero comunique e invite a la regularización de las situaciones, que en una segunda fase intente al cumplimiento y que, otorgados plazos prudenciales para ello no se efectivice voluntariamente el cumplimiento se pase recién en ese estado a acciones ejecutivas.

Se sugiere para ello la implementación de Protocolos de Actuación para etapabilizar dichas actuaciones.

Respecto a la información de riesgo específicamente, corresponde mencionar la Estrategia de Resiliencia de Montevideo, como singular en tanto intenta transversalizar dentro de las diferentes áreas el concepto de resiliencia y específicamente refiere a la información del riesgo en las zonas costeras. Desde la UER se trabaja en el Laboratorio de GIRD que actualmente ya cuenta con el Primer Plan de Gestión de Riesgos de Desastres de Montevideo, aprobado por la Junta Departamental. Dicho Plan se encuentra actualmente en su fase de implementación e incluyó en su etapa de elaboración instancias de participación en las cuales se brindó información sobre el riesgo a los efectos de modificar la percepción e incluir un abordaje contemporáneo acorde al Marco de Sendai en la planificación y gestión departamental. En la actual fase de implementación se está comenzando a implementar un sistema de información para la gestión del riesgo en el que se contemplan, entre otras cosas, los mapas de riesgo en IOT.

### 3.7.2 Mapas de riesgo en planificación

#### 3.7.2.1 La herramienta del MDR

En el transcurso de la consultoría y en particular del presente informe, ha venido apareciendo en variadas oportunidades la necesidad de incorporar los MDR en la planificación como forma de considerar el riesgo actual y potencial en los territorios costeros.

Es una línea de base fundamental, que si bien desde sus inicios fue en muchos casos instrumentada por los Gobiernos departamentales a través de convenios con DINAGUA, actualmente, luego de la vigencia de la ley 19525 Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y de su reglamentación se han transformado en un imperativo legal de incorporación en los IOTDS

Podemos definir el MDR como “instrumento para localizar, controlar, dar seguimiento y representar en forma gráfica los agentes generadores de riesgo, la susceptibilidad del territorio, los niveles de exposición de viviendas e infraestructuras y la vulnerabilidad de la población a verse afectada” ( Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021. Seminario internacional: Espacio costero urbano en tensión)

## METODOLOGÍA MDR



Figura 20. Metodología MDR– Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.

## ZONAS DE RIESGO

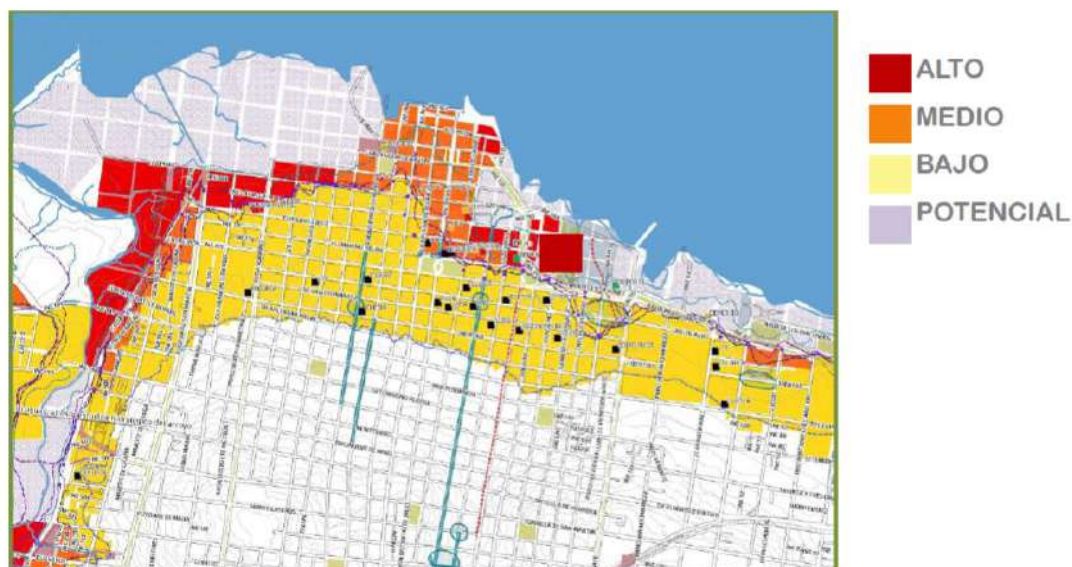


Figura 21. Propuesta MDR – Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.

	RIESGO	ACCIÓN	CATEGORÍA DE USO (LOTDS)	INSTRUMENTOS
EXISTENTE	ALTO (ROJO)	Promover la transformación. Desestimular usos no compatibles	Suelo urbano o suburbano con usos fuera de ordenamiento por inundación	Policía Territorial, Programa de actuación integrada, Relocalización Otros.
	MEDIO (ANARANJADO)	Mitigación	Urbano con restricciones por inundación	Seguros Adaptación de viviendas Alerta Temprana
	BAJO (AMARILLO)	Mitigación	Urbano con restricciones por inundación, específicamente no instalación de infraestructura vital para la ciudad	Seguros Adaptación de viviendas Alerta Temprana
FUTURO	POTENCIAL	Prevención de la ocupación. Estimular usos compatibles	No urbanizable (rural, natural, etc.)	TR – 100 en Directriz Nacional de OT EAE (Previsión de riesgos futuros de las medidas del Plan)

Figura 22. Zonas de riesgo en MDR – Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021

### 3.7.2.2 Su regulación

Si bien en el proceso de elaboración de los IOTDS la EAE y la propia LOTDS mandataba a la consideración de la costa y sus riesgos, lo hacía de una manera muy general, entendiéndose que existe un punto de inflexión, un antes y un después con las Directrices Nacionales, cuando ellas ordenan su consideración directa.

Antes de ello, los esfuerzos existían pero muchas veces se materializaban en una Mapa de consulta, sin una regulación propia, siendo fundamental que el MDR se transforme en parte integrante de la regulación propia del IOT de que se trate, ya sea mediante la incorporación dentro de un Plan Local o en una Plan de Aguas Urbanas.

Regulación por la Ley 19525 y Decreto 030/020

Artículo 22 ley 19525 (Aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables). - Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales referidos al suelo urbano y suburbano deberán incluir planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales, con los criterios establecidos por la autoridad nacional competente, quedando prohibida la urbanización de las áreas contaminadas y de aquellas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a cien años”.

Corresponde además referir brevemente a la reglamentación de las Directrices Nacionales de OTyDS, Decreto 30/020, en particular en lo relativo a la reglamentación del Artículo 22 de las mismas, en tanto frente a la OBLIGATORIEDAD o mandato imperativo de incluir en los IOTDS las disposiciones sobre manejo de aguas establecidas, se determina quien es la autoridad competente a los efectos de la fijación de los criterios al respecto y la elaboración de los MAPAS DE RIESGO DE INUNDACIÓN en el marco de los propios IOTDS:

“Artículo 19

(Áreas inundables). A los efectos previstos en el artículo 22° de la Ley No. 19.525 de 18 de agosto de 2017, los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales que se aprueben en el futuro, deberán identificar con la mayor precisión posible las áreas inundables en las zonas urbanizadas y no urbanizadas, de acuerdo con lo que se establece en los artículos siguientes.

Los instrumentos vigentes deberán identificar las áreas inundables en las zonas urbanizadas y no urbanizadas, en oportunidad de su revisión conforme con el artículo 29° de la Ley No. 18.308 de 18 de junio de 2008.

Artículo 20

(Áreas inundables en zonas no urbanizadas). El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas, definirá las zonas inundables según probabilidad de ocurrencia en los cuerpos o cursos de agua del país, entre ellas las zonas inundables con períodos de retorno menor a cien años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley No. 19.525 de 18 de agosto de 2017.

Si al comunicar el inicio del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial por parte de los Gobiernos Departamentales (artículo 2° del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009), no se encontraran aún definidas las zonas inundables a que hace referencia el inciso anterior, la autoridad que posea la iniciativa para la elaboración del instrumento, efectuará en el proceso respectivo la identificación de las áreas inundables con períodos de retorno menores a cien años, según los criterios establecidos por la Dirección Nacional de Aguas para el caso concreto.

En las zonas inundables no urbanizadas solo se admitirán obras, construcciones y actividades cuyo riesgo de inundación sea considerado admisible conforme al instrumento de ordenamiento territorial vigente, como ser, las instalaciones deportivas, campings, paradores, equipamientos de parques, anfiteatros y otros usos distintos al de residencia permanente. -

#### Artículo 21

(Áreas inundables en zonas urbanizadas). En las zonas ya urbanizadas, los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deberán incluir un mapa de riesgo que definirá los niveles de riesgo de las áreas inundables del territorio objeto de regulación, clasificándolos en riesgo alto, medio y bajo, definiendo los usos y actividades admisibles en dichas zonas conforme a lo dispuesto por la reglamentación específica en la materia. -

#### Artículo 22

(Mapa de riesgo provisorio). Los Gobiernos Departamentales deberán elaborar con carácter provisorio, hasta tanto no se sancionen los instrumentos de ordenamiento territorial o se revisen los vigentes, un mapa de riesgo que defina los niveles de riesgo de las áreas inundables en zona urbana y suburbana, clasificándolos en riesgo alto, medio y bajo, así como también los usos y actividades autorizados.

El mapa de riesgo provisorio deberá ser elaborado siguiendo los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas. -“.

Desde el punto de vista de la EAE, es también esta normativa la que permite un control más importante respecto al cumplimiento de lo dispuesto, y la regulación específica del MDR en la planificación.

### 3.7.2.3 Su aplicación a nivel costero y departamental

A nivel costero, importa considerar el ya referido estudio de la Universidad de Cantabria e IMFIA y el efectuado por DINAGUA en dicho marco, mediante el cual se identifica el riesgo actual y potencial.

Del estudio surge que:

Son 96 localidades con alguna afectación



34 tienen afectación actual de viviendas (Tr100)

76 tienen afectación actual de predios (Tr100)

96 tienen afectación futura de predios (escenario CVC - RPC 8.5, año 2100)

Entre ellas, varias de las localidades clasificadas con riesgo muy alto o alto son afectadas por niveles altos del río de la Plata y O. Atlántico. (Carmelo, Juan Lacaze, Ciudad del Plata, Montevideo Paso Carrasco).

Citamos a continuación algunos ejemplos gráficos del informe para representarnos la situación en los territorios costeros objeto de estudio:



*Figura 23. Fraccionamientos y espacios públicos ocupados con viviendas afectadas Barra de Valizas– Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.*



*Figura 24. Fraccionamientos y espacios públicos ocupados con viviendas afectadas Costa Azul, Chihuahua, Jaureguiverry – Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.*



*Figura 25. Fraccionamientos y espacios públicos ocupados con viviendas afectadas Ciudad del Plata– Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.*





*Figura 26. Fraccionamientos y espacios públicos ocupados con viviendas afectadas Puerto Inglés, Neptunia– Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.*



*Figura 27. Fraccionamientos y espacios públicos ocupados con viviendas afectadas Punta Rubia– Seminario Internacional referido ponencia “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.*

Desde una mirada departamental podemos afirmar que si bien existen avances respecto a la incorporación del MDR en la planificación territorial, todavía hay mucho por avanzar al respecto, sobre todo luego de los estudios efectuados por la Universidad de Cantabria ya citados en el marco de la consultoría y de las previsiones de riesgo actual y potencial para los departamentos costeros que surgen de dicho informe, cada vez más amenazantes en virtud de las variables del CVC.

En este sentido, a efectos de territorializar estos avances, importa volver en esta etapa, al estudio que refiriéramos en el Producto 1 efectuado por DINAGUA en base a los datos de Cantabria, en relación a las localidades costeras, por el cual podemos evidenciar la situación actual de riesgo de los departamentos costeros y que requieren avances a nivel de la elaboración de los MDR.

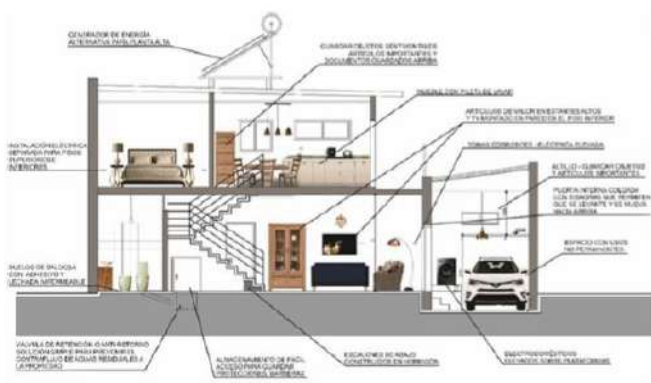
### 3.7.2.4 Incorporación a regulación específica y herramientas de gestión

Por otra parte, no menor a la importancia de la herramienta es la gestión de la misma, es decir generar los mecanismos necesarios para el efectivo control del cumplimiento y ejecución de las acciones propuestas.



**Figura 26. Mapa de Riesgo en la planificación y gestión en zonas de riesgo alto. Fuente: “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021**





**Figura 27. Mapa de Riesgo en la planificación y gestión en zonas de riesgo medio. Fuente: “Mapa de riesgo de inundación en Ciudades Costeras del Uruaguay Avances y desafíos IDU – DINAGUA-11 de marzo 2021.**

De los casos de estudio citados en el marco del Producto 1, entendemos que las soluciones pueden ser diferentes cuando hablamos de asentamientos irregulares con fines residenciales con vulnerabilidades, como puede ser el caso de un asentamiento de pescadores artesanales, como, situaciones en localidades balnearias donde la ocupación informal se da para viviendas uso turístico de tipo segunda residencia. Otras situaciones a diferenciar son los usos residenciales turísticos pero en suelos propiedad formal, en donde el avance del nivel del mar alcanza las construcciones, como puede ser el caso de Costa Azul.

Algunos de los desafíos hacia adelante respecto a los MDR tienen que ver con su incorporación en la planificación, su relación directa con la gestión departamental y mecanismos para su aplicación concreta. Por otra parte, la actualización de la información y adaptación de la herramienta a la dinámica de los procesos territoriales en tanto el MDR requiere ajustes y revisiones así como las formas de monitoreo resultan claves.

Hacia adelante se plantean además otros desafíos como el de desafío la inscripción de inundabilidad en el registro de propiedad inmueble así como la incorporación en los MDR de los problemas de erosión costera.

Se trata de una herramienta a seguir desarrollando y adaptando a las especificidades del territorio costero y la variable del CVC en el mismo.

### 3.7.3 Normativa de protección en usos turísticos

De lo que viene de decirse importa diferenciar los usos turísticos de vivienda segunda residencia, como los casos que citábamos actualmente de aquellos usos de desarrollo turístico que pueden viabilizarse en las zonas de riesgo alto mediante por ejemplo construcciones livianas desmontables o sobre pilotes para usos como paradores u otros permitidos por el IOT.

Entendemos que para este tipo de construcciones, a efectos de que las mismas no dañen el cordón dunar u otros componentes vulnerables a proteger, deben exigirse complementariamente medidas de mitigación edilicias, las cuales son objeto de una Consultoría específica desarrollada por la Arq. Nora Bertinat a la cual nos remitimos en relación a lo constructivo.

Consideramos que en el IOT es posible determinar las regulaciones constructivas que deberían tener estos usos permitidos, sin perjuicio de que si los mismos se encuentran en la faja de defensa de costas requerirán asimismo AAP. Por otra parte, resultan situaciones propicias para generar un uso que colonice el espacio y, de esta forma, impida usos no habilitados y puede ser acompañada la autorización de una obligación específica de mantenimiento. En el caso de que el área se encontrara en faja de dominio público, podría utilizarse la concesión como mecanismo hábil a estos efectos y el pago de un canon por el plazo establecido.

### 3.7.4 Preservación y transformación de las zonas de riesgo alto, MDR.

Se entiende que el MDR es una herramienta de base fundamental para la delimitación de las zonas de riesgo alto, las cuales, por definición son zonas cuyos usos deberían transformarse. No es posible hablar en estas zonas de una compatibilidad con el uso residencial, así sea que el mismo sea de tipo turístico en tanto segunda residencia, en tanto esas construcciones afectan directamente los componentes vulnerables de la costa.

Sobre esa base, las medidas a tomarse desde la planificación pueden ser diversas y combinar diferentes estrategias y herramientas, desde la mitigación de impactos regulada en las construcciones ( medidas de defensa, pilotes, etc.), pasando por trasladarle al particular cargas tributarias o incluso cargarle determinadas obras o mantenimiento de las mismas, hasta, en el proceso acordar su traslado a tierra apta, por mecanismos de negociación para la venta de tierra para trasladarse o relocalizaciones.

Podemos decir entonces que el horizonte de la transformación de ese suelo, y en ese camino podemos tener escalones intermedios pero sin perder de vista el objetivo final de transformación y las medidas de protección en el transcurso del proceso.

En cuanto a las construcciones existentes en las zonas de riesgo alto, en muchos casos se trata de situaciones perpetuadas durante los años y que, por tanto, necesitan diferentes procesos e

involucramiento de muy diversos actores para poder alcanzar la transformación. Por otra parte, las omisiones en la falta de control y Policía territorial son muchas veces la causa directa de proliferación y consolidación de los procesos de ocupación informal del suelo, lo cual nos sitúa en un punto de partida de una complejidad enorme.

Más allá del crecimiento de estas formas de ocupación del suelo en el territorio costero en general y en particular en algunos Balnearios como los que mencionábamos, la planificación y en ella los MDR constituyen la base sólida sobre la cual puede afirmarse un Gobierno Departamental para hacer el “ corte” y comenzar a fiscalizar como primer paso las nuevas situaciones.

La prohibición de obra nueva en estas zonas, categorizado el suelo y determinando claramente las zonas de riesgo alto como NO URBANIZABLES, no permitir nuevas construcciones en las mismas ni obras nuevas complementarias de las existentes, reformas etc., aparecen como las primeras acciones que se han efectivizado en muchos casos. Por su parte, en el caso de un evento adverso, cuando se produce el deterioro de la vivienda, no permitir la reconstrucción y ejercer las facultades de Policía territorial en caso de fincas ruinosas, demoliéndolas.

Estas medidas, se recomienda que se encuentren reguladas por el propio OIT o en su caso que se generen Protocolos de Actuación administrativa que garanticen el debido proceso y las garantías administrativas mínimas a tales efectos.

Podemos decir entonces que solo con un MDR en un IOT no logramos revertir los procesos de urbanización costera cada vez más crecientes, si los mismos no van acompañados por medidas intermedias y proyectos etapabilizados y claros de cómo llevar adelante dichas transformaciones y ello es GESTIÓN territorial y necesita de decisiones políticas acorde y de recursos financieros volcados directamente a ese fin,.

#### 3.7.4.1 Realidad en los departamentos costeros

En cuanto a la elaboración de MDR a nivel de los Departamentos costeros podemos decir que se identifica una nueva generación de IOTDS que comienzan a incluirlos en su planificación y a introducir la variable del CVC en la misma, en la mayoría de los casos con MDR en procesos de elaboración

Existen además otras experiencias anteriores de MDR incorporados en la planificación como es el caso de Ciudad del Plata en San José, en donde se elabora además de ello un Plan de Aguas Urbanas. En este caso, de acuerdo a lo informado por el propio equipo de San José, la herramienta de por sí no ha permitido cumplir con los objetivos de transformación y preservación de las zonas, evidenciando la complementariedad de otras herramientas en la gestión, así como financiación para acciones que posibiliten su gestión y el éxito de la planificación.

En el Departamento de Colonia en procesos de elaboración en el caso de Juan Lacaze, Carmelo y Colonia, habiéndose ajustado en el caso de Carmelo al estudio de la Universidad de Cantabria.





En el Departamento de Canelones se cuenta en proceso de elaboración con el MDR de Paso Carrasco y en etapa de aprobación final el Plan Local de Jaureguiverry.

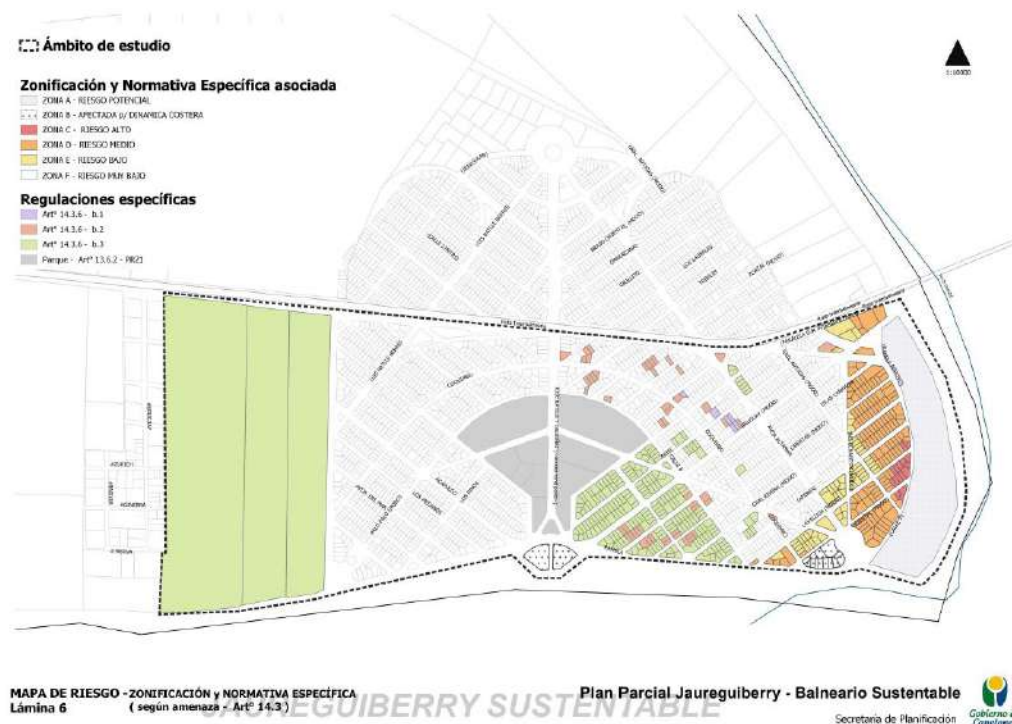


Figura 30. Propuesta MDR Plan Jaureguiverry, Fuente Intendencia de Canelones

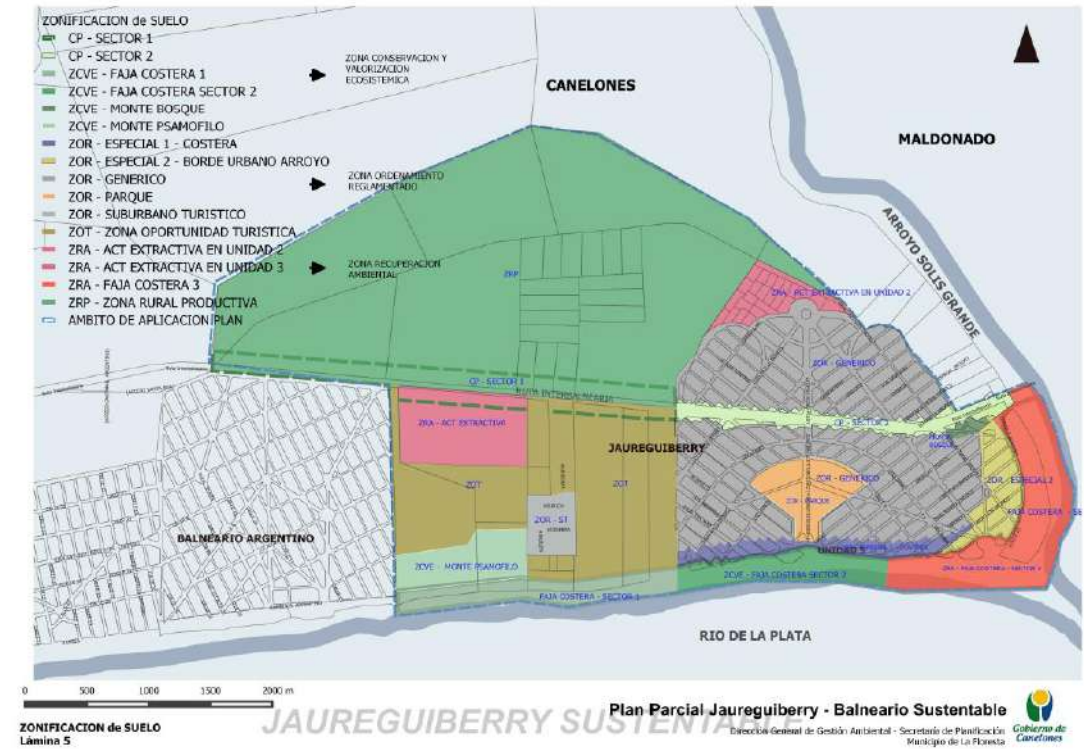


Figura 31. Zonificación secundaria con MDR integrado Plan Jaureguiverry, Fuente Intendencia de Canelones.

En Maldonado, actualmente se encuentra en elaboración el MDR de Piriápolis en el cual se ha incorporado la definición de componentes vulnerables y los estudios de Cantabria.

En el caso de Rocha, no cuenta con MDR, más allá de las zonificaciones establecidas por los IOTDS vigentes y del proceso del Plan los Cabos que no tuvo finalización.

En el caso de Montevideo, específicamente la herramienta de los MDR no se encuentra como tal establecida pero en la planificación derivada como lo es el Plan Pantanoso se incluyen las variables de CVC y de inundabilidad y, al momento de aprobación de la EAE de estos instrumentos se evalúa por parte de MA- DINAGUA.

En entrevista mantenida con el Departamento de Aguas Urbanas de DINAGUA surge que, si bien en términos generales y metodológicos, el proceso de elaboración de los MDR y su incorporación a los OITDS es el mismo en las zonas costeras pero se entiende que los mismos cuentan con sus especificidades en relación a la vulnerabilidad y resiliencia frente a la inundación en el caso de los balnearios uso residencial de tipo segunda residencia. En esos casos, si bien el fenómeno climático es el mismo, la probabilidad de ser afectados por los mismos es menor, por lo cual puede determinar una adaptación respecto al criterio de delimitación de las zonas de riesgo alto y medio. Sin perjuicio de lo anterior, las zonas de riesgo alto son zonas que se definen a transformar y, por tanto, excluyen los procesos de urbanización.

Aparecen asimismo en la costa las zonas de riesgo potencial, es decir zonas fraccionadas pero que se mantienen sin urbanizar, las cuales requieren de un tratamiento diferencial considerando ese riesgo potencial.

Otra de las cuestiones que acontecen en las zonas costeras es que en oportunidades las zonas de riesgo alto definidas por la TR 100 van mucho más allá a nivel continental que la faja de 150 mts de dominio público e incluso de la faja de protección de costas, en muchas oportunidades en zonas ya urbanizadas o con parte de los padrones con viviendas existentes y, en estos casos aparece la cuestión del límite, como esa zona de riesgo alto afecta al padrón, la delimitación de zonas non edificandi, las limitaciones que deben imponerse en esos casos a estos padrones y de qué forma se habilitan las construcciones en la parte del padrón que sí admite edificación, por ejemplo solicitando un estudio hidráulico o determinados requerimientos a nivel de proyecto, limitaciones de obra nueva o consideraciones constructivas. Asimismo no existe demasiada experiencia a nivel general respecto a la aplicación de estas medidas a nivel constructivo a nivel de aplicación concreta.

Como advertíamos en el desarrollo de este producto, y en los casos ya citados, las zonas de riesgo alto son zonas que excluyen la urbanización y por tanto, necesariamente implican la transformación y la posibilidad efectiva de la realización por parte del Gobierno Departamental. Por otra parte, los límites entre la zona de riesgo alto y la de riesgo medio en ocasiones pueden presentar algún ajuste en la zona costera, considerando la resiliencia de las poblaciones, la probabilidad de ser alcanzados por el evento en tanto se trate de segunda residencia y, en estas

zonas plantearse medidas de mitigación edilicia adaptadas a las situaciones, las cuales se recomienda que se incluyen en la planificación.

A nivel costero aparecen además otros desafíos como la definición de ecosistemas y sus componentes vulnerables, las cuestiones de erosión y la necesidad del enfoque de cuenca y considerar los otros cursos de aguas asociados al Río de la Plata o al Océano atlántico así como los conflictos de drenaje pluvial urbano.

Para finalizar lo relativo a esta herramienta resaltamos algunos puntos que consideramos primordiales que deben acompañar al MDR en la planificación:

- ❖ EL MDR en la planificación de definir las zonas de riesgo alto como NO URBANIZABLES, esto es como áreas de extremo riesgo real o potencial, basado en estudios científicos que lo avalen y por tanto definidas como INHABITABLES en la planificación
- ❖ En ciertos casos, puede derivar en un instrumento más completo y específico como los Planes de Aguas Urbanas, sin perjuicio de lo cual se recomienda que la regulación general de las zonas se encuentre en el IOT principal.
- ❖ Podrían establecerse medidas de mitigación en construcciones existentes, hasta tanto se produzca la transformación
- ❖ Restricciones al desarrollo y renovación post-desastre, impedir la reconstrucción e incluso obligar a la demolición a su costo.
- ❖ Obligaciones urbanísticas y permisos condicionados a adaptaciones
- ❖ Transferencia de derechos de construcción (art 60 LOTDS mayores aprovechamientos)
- ❖ Acuerdos con propietarios ribereños
- ❖ Demoliciones
- ❖ Recuperación de los ecosistema

### 3.7.5 Relocalizaciones, policía territorial y resignificación de los espacios liberados mediante usos concretos

Como mencionáramos anteriormente, para la efectiva transformación de los usos en las zonas de riesgo alto, la planificación territorial que se defina mediante el MRD en el IOT, debe necesariamente acompañarse de una gestión territorial que las efectivice.

El camino hacia la transformación de los usos puede estar planteado como en el caso de la propuesta de la Ordenanza costera de Rocha en acuerdos con propietarios para la compra de suelo en zonas habilitadas y la relocalización voluntaria o, en su caso la relocalización forzosa.

De todas formas, la complejidad social y económica de los procesos, que insumen recursos económicos muy importantes, entendemos que hace necesario su planteo por etapas de concreción así como procesos con participación clara de todos los actores involucrados.



Importa asimismo diferenciar las situaciones de ocupación formal de las de ocupación informal, es decir si las mismas se asientan sobre suelo fiscal o si son propiedad de particulares. Por otra parte, diferenciar además si se trata de asentamientos con vulnerabilidades a nivel de su composición como es el caso de Arazatí en San José o San Luis en Canelones, asentamientos irregulares de pescadores artesanales transformados en ocupaciones permanentes, de las situaciones de segunda residencia ( vivienda de veraneo) en las localidades balnearias.

Por una parte, la cuestión de la propiedad del suelo como advertíamos en oportunidades anteriores, puede incidir en las estrategias a utilizarse para la transformación pero, en definitiva, el control territorial puede y debe ( en el concepto de poder-debe) ser ejercido en todas las zonas de riesgo alto, con independencia de la propiedad del suelo. Ello quiere decir, que hasta las acciones más ejecutivas como las demoliciones pueden ejercerse, siempre que se sigan los procedimientos adecuados ya referidos.

Si lo trasladamos a la posibilidad de relocalización, ello quiere decir, en definitiva, que no es indispensable la premisa de que las ocupaciones tengan necesariamente que darse en suelo público para poder llevar adelante Programas de relocalización, habiéndonos ya referido respecto a los procedimientos administrativos y judiciales para llevar adelante demoliciones y demás acciones en el marco del ejercicio de las facultades de Policía Territorial.

Complementariamente, cualquier proceso de relocalización requerirá desde su proyección, implementación y posteriormente, un fuerte enfoque de participación ciudadana y de trabajo social previo, durante el proceso y post-relocalización.

En este sentido, debemos diferenciar las situaciones de ocupación costera informal con asentamientos irregulares de aquellas de segunda residencia en localidades balnearias.

En el primer caso, excede al objeto de la presente consultoría la complejidad del abordaje de asentamientos permanentes que se originaron a raíz de la actividad pesquera en la costa, con la necesidad de enfoques interdisciplinarios y la complejidad social generada en torno a los mismos. Sin perjuicio de ello, entendemos fundamental resaltar la importancia de, en estos procesos, para alcanzar la relocalización, contar con un acompañamiento y trabajo social muy fuerte y, en este sentido, lograr el consentimiento para la relocalización. Como decíamos, las herramientas para una relocalización forzosa existen, pero en un proceso social fuerte, puede consolidarse un consentimiento de las familias mediante un acompañamiento social que permita valorizar que el cambio implica una mejora de la calidad de vida. Por otra parte, en tanto la forma de ocupación del suelo de estos asentamientos guardan estrecha relación con su modo de subsistencia, en este caso la pesca, será necesario garantizar la actividad productiva mediante la generación de una infraestructura mínima y sostenible para el desarrollo de dicha actividad.

Reconociéndose la complejidad de estos procesos, los caminos pueden ser disímiles y además requieren una fuerte inversión que no siempre están en condiciones de afrontar los Gobiernos departamentales, por lo que en este sentido el apoyo a nivel del Gobierno nacional es clave, además de recurrir a fuentes de financiación externa o a mecanismos de recuperación de plusvalías que se puedan volcar a las obras complementarias necesarias.



*Figura 32. Pescadores artesanales en Arazatí (San José - Uruguay). Foto extraída de la web*



*Figura 33. Casas de pescadores artesanales en San Luis (Canelones - Uruguay). Foto de Victoria Uranga extraída de la web.*

Por su parte, en la realidad costera objeto de la presente consultoría, es preciso diferenciar además las situaciones de ocupación informal, es decir sobre suelo público de pobladores de localidades balnearias cuyas viviendas constituyen su segunda residencia, la cual tiene un uso de vivienda de temporada ya sea para su uso directo o para alquiler. Situaciones emblemáticas en este sentido son las del Departamento de Rocha como Barra de Valizas, Aguas Dulces, Cabo Polonio, Punta del Diablo; en las cuales si bien han existido propuestas desde la planificación para la transformación de las zonas de riesgo alto, la realidad es que hasta el momento, más allá de acciones específicas como las de no permitir obra nueva o ampliaciones o impedir reconstrucciones post-desastre, no se han podido llevar adelante las transformaciones a nivel general. No deja de considerarse la complejidad que genera encontrarnos frente a situaciones consolidadas, frente a ocupantes que son poseedores desde hace muchísimos años y se resisten a las medidas de transformación.

En el caso de Rocha, ya OC establecía las líneas estratégicas para la transformación de estas zonas y disponía en su art. 8 define una Zona de protección costera:

#### Artículo 8. ZONA DE PROTECCIÓN COSTERA

8.1 - A los efectos del presente decreto, el ámbito territorial de aplicación se define como Zona de Protección Costera.

8.2 - Dentro de dicha Zona quedan incluidas: la zona de dominio y uso público (en adelante, la Ribera Marítima), la “Faja Costanera” (en adelante, Faja de Exclusión), de 150 metros, definida por la Ley de Centros Poblados N° 10723 del 21/04/46 y sus modificativas y la “Faja de Defensa de Costas”, de 250 m. definida por el Art. 153 del Código de Aguas de fecha 15/12/78, de acuerdo a la redacción dada por el Art. 193 de la Ley N° 15.903 de fecha 10/11/87. El presente plan establece una Zona de Interfase que comienza a partir de los 250 m. de la Faja de Defensa de Costas, hasta el límite en el medio terrestre definido para cada sector en que se divide la costa (Art. 13.2).

Por su parte la OC define Zonas estratégicas en su art 16, y dentro de ellas, los balnearios que referimos se encuentran dentro de la Zona de Desarrollo Turístico y, más precisamente establece la necesidad de la planificación derivada para su intervención.

#### Artículo 16. ZONIFICACIÓN ESTRATÉGICA - DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA

A los efectos de diversificar la oferta turística e impedir el desarrollo urbano uniforme, lineal y continuo de la costa, se establece una zonificación estratégica, la cual identifica en la costa cinco modalidades principales de uso, que tendrán condiciones de ocupación particulares para cada una de ellas.

- Áreas de Desarrollo Urbano Turístico
- Áreas Protegidas – Áreas de Interés para la Conservación
- Áreas de Urbanización Concertada
- Áreas de Turismo de Baja Intensidad
- Áreas Especiales.

#### Artículo 17. ÁREAS DE DESARROLLO URBANO - TURÍSTICO

17.1- Son aquellos balnearios o conjuntos de balnearios que presentan cierto grado de consolidación y que en la actualidad cuentan con adecuada accesibilidad vial, población, calles definidas, edificaciones, servicios y equipamientos básicos; históricamente han demostrado tener vocación para el desarrollo urbano y el turismo tradicional de verano, y en general se localizan sobre playas aptas para baños (ver listado en Anexo VI).

17.2- En estas áreas el Gobierno Departamental concentrará la mayor parte de las inversiones públicas para consolidación y mejora del área urbana, provisión de infraestructuras y servicios, e incentivos para la promoción de proyectos y programas públicos y privados concordantes con los principios de uso racional sustentable del recurso turístico de la Costa Atlántica.



17.3- Dentro de esta categoría se identifican dos tipos de centros poblados:

**A) La Paloma y su entorno, La Pedrera y su entorno, el balneario La Coronilla y su entorno y el balneario Barra del Chuy y su entorno.** Son urbanizaciones oportunamente aprobadas por el Gobierno Departamental, y ocupadas por lo general, por los **propietarios** de los predios de acuerdo a derecho.

Las Áreas de Desarrollo Urbano Turístico se delimitan de la siguiente manera:

- La Paloma y su entorno: desde el límite Este del fraccionamiento denominado Santa María de Rocha y el límite Este de los padrones 7312, 1433 y 7758 y/o los que de ellos deriven, hasta su encuentro con el camino de acceso a la Laguna de Rocha, y de ahí hasta el encuentro con las rutas 10 y 15. Desde allí el límite continúa por la ruta 10 hasta el límite Este del balneario Arachania.
- La Pedrera y su entorno: desde el límite oeste del balneario Diamante de La Pedrera hasta el límite Este del balneario Santa Isabel de La Pedrera. Esta delimitación comprende íntegramente los balnearios Diamante de La Pedrera, San Sebastián de La Pedrera, Barrancas de La Pedrera, La Pedrera, Punta Rubia y Santa Isabel de La Pedrera.
- La Coronilla y su entorno: comprende íntegramente los balnearios La Coronilla y Las Maravillas
- Barra del Chuy y su entorno: comprende íntegramente los balnearios Puimayen, Barra Uruguaya y Barra del Chuy

Los planes directores, urbanísticos o especiales que se elaboren para estas áreas distinguirán, dentro de ellas, los tipos de suelo definidos en el Art. 14 de este plan y estarán sometidos a las Directrices Generales definidas en el Capítulo 5.

**B) Barra de Valizas, Aguas Dulces y Punta del Diablo. Son ocupaciones irregulares de la ribera y de la faja de defensa** que por su grado de consolidación deben ser objeto de **planes especiales**. Actualmente se encuentran en proceso de regularización por parte del Gobierno Departamental.

Es decir que en estos casos de ocupación irregular de la ribera y faja de defensa de costas se prevé un OIT derivado, esto es un Plan Especial y específicamente plantea la OC la restitución de la rivera a su estado natural:

Los planes especiales deberán tener como objetivo restituir la ribera a su estado natural así como conservar la faja de defensa de costas y la zona de interfase de acuerdo a las directivas de la presente normativa.

Como principio básico de la ordenación futura de estas situaciones, se debe considerar que la ilegalidad, o las situaciones de hecho, nunca podrán ser fuente de derechos adquiridos por los infractores.

Las construcciones ilegales, ya se trate de asentamientos o edificaciones dispersas, que el plan especial identifique como inapropiadas en tanto alteren la morfología y estructura de la costa, o perturben la accesibilidad del público hacia la zona de la playa o degraden el medio natural con residuos sólidos y/o líquidos, deberán ser eliminados, restituyendo posteriormente el territorio a su estado original.

El procedimiento de ejecución de la citada eliminación y restitución del terreno es el referido en el Art. 34.3 de la presente.

En este sentido plantea el art 34.3 establece las bases para la instrumentación de una herramienta de negociación con los propietarios para la compra de suelo en zonas aptas y de esta forma efectivizar la transformación:

Art. 34.3 Para instrumentar los planes especiales de ordenamiento territorial de asentamiento irregulares : Barra de Valizas, Aguas Dulces y Punta del Diablo se debe:

A)- Utilizar las amplias potestades de ordenación consagradas en la ley 16.353 de fecha 5/12%92 a favor del Gobierno Departamental en lo referente a Barra de Valizas y Aguas Dulces, para llegar a la práctica los criterios de ordenación consagrados en el presente plan general.

B)-Revertir la situación de ocupación ilegal de la faja de defensa de la costa; a tales efectos se comete al gobierno Departamental promover al más breve plazo una instancia de negociación individual con cada uno de los ocupantes de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del presente plan, en base a las siguientes directivas:

B.1)- Determinar por medio de las oficinas técnicas competentes el valor de las construcciones realizadas por el intruso. Para tal fin sólo se tendrá en cuenta los materiales que se encuentran incorporados al suelo y que no admiten su retiro, sin perder totalmente su valor.

B.2)- Se habilita al Ejecutivo Comunal a considerar dicho valor como parte de pago de un inmueble perteneciente a la Cartera de Tierra Municipal, que el particular tenga interés en adquirir.

B.3)- en el caso de que se llegue a un acuerdo en tal sentido, el mismo será instrumentado como transacción extrajudicial, requiriéndose aprobación de la Junta Departamental y su posterior homologación por el Juzgado competente.

B.4)- En dicho documento, se deberá consignar expresamente la fecha en que el particular realizará la entrega de la construcción de que se trate, a efectos de que en caso de incumplimiento, se realice en forma inmediata el proceso judicial para hacer efectivo dicha obligación.

B.5)- En caso de no prosperar las instancias de negociación con los ocupantes irregulares, se procederá de inmediato al inicio de las acciones judiciales tendientes a la desocupación de la faja costera.

B.6)-El procedimiento previsto en este literal será aplicable a las construcciones existentes a la fecha de la presente ordenanza.

C)- en cualquier caso, una vez obtenida la desocupación de las construcciones ilegales, se procederá en forma inmediata a su demolición y al posterior retiro de los escombros. En caso de que la desocupación del inmueble no haya sido voluntaria o concertada, se iniciarán acciones judiciales para lograr el cobro de los gastos generados por dicha tarea al particular que usufructuaba el inmueble de que se trate.

Correspondía citar la herramienta que ya establecía el Gobierno Departamental de Rocha desde la planificación en el año 2003, sin embargo, aún la situación no ha podido ser revertida, más allá de que la misma, acompañada de la demolición de construcciones ruinosas y no permitir la reconstrucción, pueda afirmarse que ha sido de alguna manera frenado el aumento pero, en definitiva la situación de fondo y la real ocupación de las zonas cada vez más cercanas a la faja de protección de costas, por efecto del propio avance del nivel del mar, no ha podido revertirse.



*Figura 34. Construcciones sobre la costa, Aguas Dulces (Rocha - Uruguay). Fotos de recorridas efectuadas en el marco de la consultoría*



*Figura 35. Construcciones sobre la costa, Barra de Valizas (Rocha - Uruguay). Montevideo portal Situación de demolición de construcción en Valizas 23.08.2017*



*Figura 36. Construcciones sobre la costa, Barra de Valizas (Rocha - Uruguay). Montevideo portal Situación de demolición de construcción en Aguas Dulces. Fotos extraídas de la web*

La Planificación de la OC por parte del Gobierno de Rocha en 2003, establecía el IOT derivado Plan Espacial como la herramienta de planificación prevista para los territorios con esta ocupación irregular en las zonas de riesgo alto.

El Plan Los Cabos, fue un intento de ello, y alcanzó varias etapas en el proceso de elaboración de la LOTDS, aunque sin llegar a aprobarse.

Actualmente, en virtud del reciente cambio de Administración departamental en el Departamento de Rocha, no se nos ha podido precisar en el marco de la presente consultoría si existen intenciones del Gobierno departamental actual de retomar la propuesta del Plan Los Cabos o elaborar otra, por lo que a la fecha la situación se mantiene incambiada y, de alguna manera el fondo de la cuestión sin resolverse.

En esta situación de ocupación informal o irregular de segunda residencia, la propuesta del departamento de Rocha de negociación con los ocupantes para lograr la transformación puede ser válida, para lo cual es necesario un nivel de consenso y de trabajo con los propietarios muy importante.

No existen dudas de que la convivencia de las construcciones existentes con la playa, en definitiva en la playa y sobre la faja costera es inadmisibles, pero para esa transformación la complejidad y la gran ocupación existente necesitan de procesos de participación ciudadana y acuerdo muy importantes y de muy difícil concreción.

En definitiva, las herramientas están, y termina siendo siempre el desafío la combinación de las mismas y por sobre todo la gestión, logrando los acuerdos necesarios para la concreción de las transformaciones.

### 3.7.5.2. Control territorial y resignificación de los espacios costeros

Sobre este punto, ya hemos desarrollado las facultades de policía territorial y la relocalización como forma de transformación de los usos en las zonas de riesgo alto, pero que hacemos luego con ese territorio recuperado? Aparece allí la necesidad de acciones concretas de resignificación para colonizar ese espacio y, en el ámbito costero en definitiva preservarlo.



Como ya hemos advertido, todo proceso de relocalización debe estar acompañado de un fuerte control territorial que preserve este territorio e impida, en ejercicio de sus facultades de policía territorial, nuevas ocupaciones que acompañen el proceso de relocalización.

Por otra parte, una vez que se produce la relocalización, lograr impedir nuevas ocupaciones de la zona, para venir además con el nuevo uso que termina finalmente de cristalizar la transformación.

Importa referir a la experiencia de la Intendencia de Paysandú como una experiencia exitosa para el logro de los objetivos de planificación propuestos en tanto es el Plan Local de la ciudad de Paysandú y su microrregión ( Decreto 7719/2018) el que incorporó el MDR en el mismo y lo reguló como parte de su zonificación específica; definió las líneas estratégicas y los programas y acciones para su desarrollo y, en ese sentido, para las zonas de riesgo alto su proceso de transformación mediante relocalizaciones de la población asentada en dichas zonas. Por otra parte, reguló en la planificación la Inspectoría territorial con una impronta de fuerte presencia territorial y luego de las relocalizaciones previó los nuevos usos resignificando las áreas recuperadas mediante espacios públicos.

De esta forma, se rompe el ciclo perverso que se producía hasta el momento: el Estado ya había invertido en relocalizaciones en estas zonas inundables y las zonas liberadas se habían vuelto a ocupar, lo cual no ocurre si existe un control territorial importante, con presencia permanente en el territorio y con actuaciones claras que lleven al efectivo retiro de las construcciones nuevas que pudieran aparecer. Dichos procesos, requieren asimismo un fuerte acompañamiento social, de participación y de diálogo para encontrar muchas veces caminos de solución al conflicto que se presenta en el caso de una nueva ocupación a efectos de que la acción judicial y la demolición coactiva sea la “ última ratio”, el último recurso.



*Figura 37. Relocalizaciones, Resignificación de espacios liberados en Paysandú: Parque La Chapita, Parque de recuperación ecosistémica zona de Unión Portuaria y Ledesma. Fuente: Curso Ciudad y Agua , marzo 2019.*

En este sentido, planteadas las acciones de transformación de usos mediante las relocalizaciones, acompañadas de un fuerte control territorial se requiere complementar las acciones en los procesos de relocalización con proyectos concretos de resignificación de los espacios liberados ya sea a través de la generación de parques inundables o mediante acciones de recuperación ecosistémica como las que a continuación se detalla:

- ❖ Remoción de infraestructuras en zona de riesgo alto
- ❖ Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras
- ❖ Diseño general incorporando la nueva infraestructura que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables
- ❖ Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros claves para sus servicios ambientales.
- ❖ Gestión sustentable del proceso de demolición ( vertido, reutilización de escombros, etc.)

Sin dudas, no existen fórmulas mágicas en este sentido y los esfuerzos se han venido realizando en mayores o menores medidas, frente a procesos complejos consolidados y que provienen de larga data son visibles. Lo que sí existen son las herramientas, que hemos intentado detallar en este trabajo y analizar su grado de concreción en los casos de estudio y citados en el presente informe, lo cual, en la realidad de cada Departamento, podría adaptarse para la concreción de los objetivos.

En ello inciden factores de toda índole, desde capacidades instaladas, decisiones políticas necesarias, fuentes de financiación , ejecución de obras y medidas concretas, por lo que no se desconocen las dificultades y la necesidad de profundizar caminos ya recorridos que todavía no han cristalizado en las transformaciones.

El camino parece ser ese: planificación, gestión territorial con decisiones políticas que lo avalen y, en definitiva, que los recursos sean puestos donde son necesarios para lograr estos cambios. De lo contrario, seguiremos girando sobre nosotros mismos, con disposiciones plasmadas en IOTDS que no terminan de transformar la realidad .

### **3.7.6 Mayores aprovechamientos, retorno de valorizaciones y cesiones obligatorias**

#### **3.7.6.1 Mayores aprovechamientos**

Consiste en prever una flexibilidad normativa por la cual, por iniciativa de propietarios singulares y mediante contrapartidas, se pueden ampliar los derechos urbanísticos de edificabilidad y/o de uso para parcelas singulares en una zona definida por un plan.

Comprende la venta (planificada) de mejores usos o edificabilidad, tal como hoy se aplica. Pero también puede abarcar el acceso a mayor edificabilidad a cambio de prácticas privadas de interés público.

Finalidad:

- ❖ Priorizar la recaudación de dinero con el fin de invertirlo en actuaciones públicas de desarrollo urbano o conservación ambiental.
- ❖ Priorizar el uso de la herramienta como incentivo para determinadas prácticas privadas que mejoren la calidad o sostenibilidad del entorno construido: ecoeficiencia, mejoras de espacio público, carácter y uso de plantas bajas, conservación ambiental del entorno, entre otras. En este segundo caso, las contrapartidas que menciona la LOTDS serían esas acciones privadas de interés público, en vez de dinero.

En términos de su alcance, puede tener un entorno de aplicación restringido y vincularse solamente a tipologías intensivas (edificios altos y «venta» de altura adicional en zonas bien delimitadas). También puede aplicarse de forma masiva a distintas zonas y tipologías, generalizando en la ciudad la diferencia entre el aprovechamiento básico zonal y el obtenible mediante una contrapartida.

También puede considerarse que una localización restringida de las áreas factibles de derechos adicionales onerosos opere como incentivo de las decisiones privadas de invertir en dichas áreas, frente a otras en las que no existe esa posibilidad. O, a la inversa, puede bajarse el aprovechamiento básico de grandes áreas, con la posibilidad de adquirir un aprovechamiento adicional y de aumentar el aprovechamiento básico en las áreas de desarrollo prioritario.

Es decir, se trata de una herramienta flexible, que puede responder a distintas estrategias urbanas

### 3.7.6.1.2 Desarrollos a nivel departamental

El artículo 19.5 del Plan de Ciudad de la Costa refiere al incremento del valor económico del suelo por la variación de la edificabilidad.

Se define para todo el ámbito del plan un Coeficiente de Aprovechamiento Básico, correspondiente a un FOT de 120% (1,2) y una altura de 8,5 m.

En las zonas en que se admita mayor altura y/o mayor FOT, se accederá al mayor aprovechamiento mediante contrapartidas.

El precio de estas contrapartidas, cuando responda a un aumento de altura, se calculará dividiendo la cantidad de metros a edificar por encima de la altura básica entre el FOT (1,2) y multiplicando el resultado por el valor del metro cuadrado del suelo donde se construye la edificación. Lo que se está calculando es el valor del «suelo creado» (virtual) que sustenta la mayor edificabilidad, considerando el FOT básico y con el precio actual del suelo.



Cuando el total de la construcción a realizar no supere el ordenamiento territorial básico, el valor anterior se reduce a 50%. Se define además que el precio de las contrapartidas no podrá superar el 15% del precio promedio de venta del metro cuadrado de edificación, multiplicado por los metros construidos por encima de la altura básica.

Respecto de la modalidad de las contrapartidas establece:

El pago del precio de la valorización o las contrapartidas se podrá realizar en dinero o en especie. En todo caso, la Intendencia de Canelones podrá aceptar o rechazar las propuestas.

En el caso que se opte por el pago en dinero, dicho monto se integrará al Fondo de Gestión Urbana.

El pago en especie podrá ser realizado mediante inmuebles escriturados a favor de la Intendencia, libres de obligaciones y gravámenes.

Por su parte, el artículo 27 del Decreto departamental N° 3.866 de Maldonado, hoy sin ampliación, establecía que el cálculo del Retorno de Mayor Valor corresponderá a la diferencia entre los valores de comercialización del inmueble respecto a la original y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas mínimas imprescindibles para hacer posible la transformación.

La forma y oportunidad de la efectivización, se regirá por la normativa general al respecto.

El gobierno departamental reglamentó esta herramienta mediante el Decreto N° 3.870, del 11 de mayo de 2010.

Este decreto regulaba el cálculo del mayor valor, definía el monto de las contrapartidas y crea el Fondo de Gestión Territorial del departamento.

En Montevideo esta herramienta se introdujo con el PLOT0 de 1998 y fue objeto de reglamentación posterior, sin perjuicio de que la herramienta no tenga una regulación específica para las zonas costeras.

Actualmente, se encuentra aprobado el Decreto 37567 del 8/10/2019 el cual regula el Mayor Aprovechamiento y Retorno de Valorizaciones y dispone que se entiende por aprovechamiento de una parcela al conjunto máximo de posibilidades para el uso lucrativo del terreno que resulta de componentes intrínsecos a la parcela –forma, dimensiones y localización– y extrínsecos – usos admitidos, intensidades y edificabilidad otorgados por la planificación–. La Intendencia de Montevideo tendrá derecho a participar del mayor valor de los inmuebles derivado de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en el marco de un instrumento de ordenamiento territorial (IOT) y en todos los casos en que se supere el aprovechamiento definido en la normativa vigente así como en los casos de transformación y cambio de categoría del suelo.

Dicha participación en el mayor valor de los inmuebles comprendidos por tales acciones de Ordenamiento Territorial se clasificará en mayores aprovechamientos o retornos de valorizaciones según cuáles sean los factores que los determinan.

En relación con el cálculo del mayor aprovechamiento, Canelones y Maldonado comparan con la altura y el FOT básico, mientras que Montevideo toma en consideración la altura y el FOS. En todos los casos, si cualquiera de estos parámetros se supera, los m<sup>2</sup> adicionales que resultan constituyen mayor aprovechamiento.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 46 de la LOTDS, las Intendencias tendrán derecho a participar en la valorización del suelo que se produce como resultado de acciones públicas de cambio de las normativas, pasaje de suelo rural a urbano, y obras de urbanización.

Artículo 46. (Retorno de las valorizaciones).- Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero.

Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

La ley establece el estándar mínimo de participación de la Administración en la valorización del suelo, distinguiendo dos situaciones:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el porcentaje mínimo de participación pública en la valorización será el equivalente al valor final de los terrenos que representen el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En suelo urbano, como mínimo, esta participación será del 15% del mayor valor de los terrenos, que resulta de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

### 3.7.6.2 Equidistribución de cargas y beneficios

Como se ha referido la LOTDS establece en varios capítulos este principio:

En el artículo 5, «Principios Rectores del Ordenamiento Territorial», con la siguiente formulación: «e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados».

El artículo 42, «Obligaciones de la propiedad inmueble... », en el que establece entre dichos deberes: «d) De distribuir en forma equitativa o de compensar, entre todos los integrantes del ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de ordenamiento territorial».

El artículo 45, «Equidistribución de las cargas y beneficios », en el que se vuelve a enunciar como principio general, con un texto diferente, y se remite a los IOT para que estos «consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial». Es decir que en este tema la LOTDS optó por no avanzar en definiciones operativas o metodológicas.

El artículo 56, «Perímetros de Actuación», en el capítulo sobre «Actuación Territorial», en el que establece que la «equidistribución de cargas y beneficios» es parte de los deberes territoriales a cumplir en el marco de un IOT delimitado por un perímetro.

Finalmente, en el artículo 58, «Proyectos de urbanización y de reparcelación», se establece que «La reparcelación comprende también las compensaciones necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados».

Considerando lo dispuesto por la LOTDS, la equidistribución refiere a distintos conjuntos de actores según los artículos: «actores públicos y privados» (artículo 5); «todos los integrantes del ámbito» (artículo 42); «los propietarios de inmuebles » (artículo 45); y «entre los interesados» (artículo 58). La LOTDS optó por manejar el tema de esta forma laxa, remitiendo a los IOT para la definición de «un sistema adecuado» de equidistribución en cada caso

### 3.7.7 Planes parciales, planes especiales y aplicación DE Art. 50 LOTDS

La LOTDS en su art. 20 define los Planes Parciales y Sectoriales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible estableciendo que Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de **ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo**

**rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje;** entre otras.

En este sentido, su aplicabilidad a nivel de la protección costera aparece como clara como herramienta de planificación más específica.

Podría asimismo a nivel costero ser aplicado un Plan Sectorial, en tanto de acuerdo a la LOTDS constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.

Tanto los Planes Parciales, como los Sectoriales como los Programas de Actuación integrada, Catálogos e Inventarios son definidos por el art 19 de la LOTDS como Instrumentos Especiales.

Seguiente la Guía Metodológica de las Herramientas de gestión territorial ya citada podemos decir que el Plan Parcial define o redefine la normativa de parcelación, usos y edificación, o desarrolla con detalle una normativa previamente definida en forma de objetivos o directrices por un IOT de mayor alcance. Además de la normativa, la regulación puede incluir sistemas de incentivos específicos para el ámbito. La normativa y los incentivos regulan directamente las actuaciones aisladas a escala de parcelas.

En segundo lugar, el Plan Parcial es un instrumento para planificar y, en algunos casos, programar las actuaciones urbanísticas necesarias para el buen desarrollo urbano de su ámbito. Estas actuaciones pueden ser:

- ❖ Actuaciones aisladas a cargo de la administración
- ❖ Actuaciones dotacionales, aquellas que producen directamente bienes públicos (infraestructuras, espacio público y sus equipamientos).
- ❖ Actuaciones integradas en perímetros de actuación; son las que abarcan a la vez acciones sobre el espacio público y sobre el espacio privado, afectando múltiples parcelas.

En síntesis, el Plan Parcial provee la regulación detallada de las actuaciones aisladas particulares y la planificación/programación de las actuaciones aisladas públicas, dotacionales e integradas.

A su vez, Cuando el Plan Parcial planifica actuaciones, estas pueden remitirse, para la elaboración de los proyectos definitivos y la programación, a otros instrumentos, como los programas sectoriales y los proyectos urbanos o proyectos de detalle.

La planificación derivada ha sido un instrumento de planificación utilizado para delimitar ámbitos de actuación que requieran una regulación pormenorizada y ha sido utilizada en los IOTDS costeros (Costa Plan, Ordenanza Costera Rocha por ejemplo), sin perjuicio de lo cual, dicha planificación derivada no siempre se concreta posteriormente.

En particular, nos interesa analizar la aplicación de los Planes Especiales (así les llama la LOTDS en art. 50) que al considerar los fraccionamientos anteriores ya aprobados pero no consolidados

en la faja de defensa de costas, permite la norma la posibilidad de su autorización, sólo en el caso en que se proceda al reordenamiento , reagrupamiento y reparcelación del ámbito mediante esta figura.

El Art. 50 establece:

(Protección de las zonas costeras).- Sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida en el artículo 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, el litoral de los ríos de la Plata, Uruguay, Negro, Santa Lucía, Cuareim y Yaguarón, así como el litoral Atlántico nacional y las costas de la Laguna Merim, serán especialmente protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.

En los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, únicamente podrá autorizarse la edificación presentando un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

El Plan referido destinará a espacios libres los primeros 150 (ciento cincuenta) metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio, en las condiciones establecidas por el inciso tercero del artículo 13 de la Ley Nº 10.723, de 21 de abril de 1946 en la redacción dada por la Ley Nº 10.866, de 25 de octubre de 1946 y asegurará la accesibilidad. Asimismo evitará la formación de edificaciones continuas paralelas a la costa en el resto de la faja, sin perjuicio del cumplimiento de las demás condiciones que establezca la normativa aplicable a la que necesariamente deberá someterse el Plan Especial antes de su aprobación definitiva.

Los recursos administrativos no tendrán efectos suspensivos cuando se trate de inmuebles públicos o privados comprendidos en la faja costera referida en el inciso primero.

Si bien el Art. 50 establece una protección de la zona de defensa de costa clara, de alguna manera genera una excepción para aquellos fraccionamientos existentes pero no urbanizados al momento de su vigencia, una realidad muy común en el caso de los territorios costeros, en los cuales existe esa presión constante por la urbanización y una realidad de ocupación del suelo con fraccionamientos otorgados hace muchos años sin urbanizar. Este mecanismo, reconoce en cierta forma un “ derecho adquirido” a la urbanización en tanto, más allá de que hoy dicho padrón contenga parte de la faja costera de defensa de costas, es decir zonas de riesgo alto, abre la puerta a la posibilidad de reparcelamiento, reagrupamiento o reordenamiento de estos padrones y refiere a la figura de una Plan Especial.

Del proceso participativo de la presente consultoría surge que las Intendencias costeras, así como los equipos del MA plantean que no se han conocido en zonas costeras desarrollos de Planes Especiales y la aplicación en definitiva del art. 50, lo cual, genera de alguna manera la necesidad de revisión de la herramienta, dado estas urbanizaciones terminan siendo aprobadas y nunca se materializa ese Plan Parcial, en muchos casos, porque la iniciativa privada no prospera y por tanto, en última instancia fracasa la herramienta.

La situación de los fraccionamientos anteriores a la vigencia de la ley son una problemática real en la costa, y en los mismos la urbanización se encuentra latente, pudiendo presionar para desarrollarse, lo cual, con el aumento del nivel del mar y los efectos del CVC cada vez más presentes, nos interpelan a considerar estas situaciones preexistentes. Por un lado, analizarlo desde el punto de vista estrictamente de la propiedad pública y la disposición de la faja de 150 metros, cuando en situaciones fraccionamientos enteros pueden encontrarse en un curso de agua, que pasa en estos casos con la propiedad de ese padrón? Como se da la cesión de pleno derecho cuando son situaciones anteriores en el tiempo si esta particular no se presenta ante la intendencia a urbanizar o a reclamar lo que entienda que le corresponde.

Entendemos que en estos casos, deberían generarse mecanismos normativos claros tanto a nivel nacional como departamental para que se efectivice dicha cesión de pleno derecho y no exista duda de que esas tierras son públicas, porque el límite de los 150 metros se encuentra en su propio predio o lo incluye todo.

Por otra parte, para el caso de que se presente a urbanizar un padrón en la faja de defensa de costas en las condiciones que establece el art. 50, en qué condiciones y las posibilidades de urbanizarse o no, deberían ser determinadas por la planificación departamental, en sus Planes Locales y estrechamente ligado a los usos propuestos. No resulta congruente permitir mediante la autorización por una Plan Especial que nunca se concreta, una urbanización en la zona de defensa de costas, en un padrón no urbanizado, cuando justamente la faja de defensa de costas refiere a una zona a proteger y que, por definición es no urbanizable.

Nos parece que más allá de la inaplicabilidad de la herramienta del Plan Especial, resaltamos nuevamente la importancia de la categorización de suelos, por ejemplo a través del blindaje a la urbanización que proporciona la categoría de rural natural o las zonas no edificandi o en las cuales el uso residencial no se encuentra autorizado.

Por su parte, en zonas en las cuales puede admitirse algún uso compatible, ya sea por ejemplo construcciones livianas para usos de servicios como paradores, podría pensarse en otro tipo de dispositivo más ágil, que no requiera todo un proceso de elaboración de un instrumento especial.

A nivel departamental podemos citar una segunda generación de Planes derivados en la Intendencia de Montevideo actualmente en proceso de elaboración:

- ❖ Plan Especial de Pocitos
- ❖ Plan Parcial Costa Oeste
- ❖ Plan Parcial del Arroyo Pantanoso
- ❖ Proyecto Urbano de Detalle Bahía – Cerro
- ❖ Parque Punta Yeguas
- ❖ Plan Especial Carrasco – Punta Gorda
- ❖ Plan Especial Ciudad Vieja
- ❖ Plan Especial Barrio Sur
- ❖ Plan Sectorial de Acceso al Suelo urbano para vivienda

El departamento de Canelones cuenta asimismo con Planes derivados tanto del Costa Plan como del Plan Local Directrices para la Microrregión de Costa de oro, entre los cuales podemos hacer referencia en los costeros a :

- ❖ Plan Parcial de Atlántida
- ❖ Plan Parcial San Luis
- ❖ Plan Parcial Paso Carrasco
- ❖ Plan Parcial Jaureguiverry

### 3.7.8 Perímetros de actuación

Otra de las herramientas definidas por la LOTDS y factible de ser incorporada en los IOTDS costeros es la definición de Perímetros de Actuación.

Artículo 56 (Perímetros de Actuación).- El perímetro de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable, o urbano no consolidado, para ejecutar las previsiones del mismo y efectuar el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones.

La delimitación de un perímetro de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción hasta tanto no se aprueben los respectivos proyectos de urbanización y reparcelación en su caso.

El Art. 57 establece que los perímetros de actuación se desarrollarán por alguno de los siguientes sistemas de gestión:

- a) Por iniciativa privada directa, constituyéndose una entidad privada para los fines de ejecución o por convenio de gestión entre los titulares de los terrenos.
- b) Por cooperación público-privada, mediante la suscripción del correspondiente instrumento.
- c) Por iniciativa pública, expropiando la Administración la totalidad de los bienes necesarios.

La LOTDS habla de Sistemas de gestión, por tanto la herramienta se relaciona con la conjunción entre intereses públicos y privados para la concreción de los fines generales propuestos en áreas específicas en suelos con el atributo de potencialmente transformable, urbano o no consolidado y refiere al cumplimiento de deberes territoriales de cesión ( podríamos aplicarlo a las cesiones obligatorias en la costa), equidistribución de cargas y beneficios y retorno de valorizaciones.

De esta forma pueden ser de naturaleza privada, mixta o público y dicho perímetro de Actuación tiene que encontrarse definido territorialmente y de manera previa por el IOT.

Se entiende que es una herramienta que puede definirse por el IOT, pero que implica de por sí el desarrollo de una urbanización, por lo cual, si nos ubicamos en las zonas de riesgo alto, no sería de aplicación en tanto no son por definición zonas urbanizables.



En el marco de la aplicación del Art. 50 antes referido, si el IOT delimita Perímetros de Actuación para el desarrollo de determinado uso del suelo admitido, podría ser considerada.

De todas formas, no se trata de una herramienta generalizada a nivel costero de la información relevada de las Intendencias departamentales.

### **3.7.9 Proyectos de urbanización y de reparcelación**

El art 58 de la LOTDS así como el Art 283 de la ley 19149, regulan las condiciones para urbanización y reparcelación, frente a lo cual formulamos las mismas observaciones que respecto a los Perímetros de Actuación ya que, resulta una contradicción hablar de proyectos de urbanización en las zonas de riesgo alto, donde los mismos deberían estar expresamente prohibidos en las zonas de riesgo alto, sin permitirse nuevas urbanizaciones.

Se trata de otro mecanismo para la equidistribución de cargas y beneficios mediante el cual se integra el conjunto de predios comprendidos en un perímetro de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de las mismas a los propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia Municipal, en la parte que le corresponde conforme a la presente ley y al instrumento de ordenamiento territorial.

### **3.7.10 Operaciones territoriales concertadas. cooperación público-privada**

Por su parte, el Art. 59 de la LOTDS establece que Artículo 59 los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.

Entendemos que esta herramienta puede ser una forma válida para concertar voluntades por ejemplo para la propuesta definida por la OC de Rocha por ejemplo de compra de terrenos en zonas aptas y el traslado de las construcciones en dichas zonas.

Requiere una iniciativa de la Administración pero asimismo voluntades de particulares que se embarquen en estos fines, pudiendo surgir a iniciativa del Poder Ejecutivo o de uno o más Gobiernos Departamentales y también a propuesta de personas o entidades privadas, sociedades comerciales de economía mixta.

El objeto a nivel costero puede ser la propia construcción de viviendas u obras de infraestructura turísticas, industriales, comerciales o de servicios, así como cualquier obra de infraestructura o equipamiento prevista en un instrumento de ordenamiento territorial, incluyendo su gestión y explotación de conformidad con la legislación aplicable.

No se conoce a nivel costero la aplicación de esta herramienta.

### 3.7.11 Programas de actuación integrada

Respecto a los Programas de Actuación Integrada (PAI), los mismos se encuentran regulados, como Instrumentos Espaciales que son en el Art. 21 de la LOTDS:

(Programas de Actuación Integrada).- Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

La Intendencia Municipal podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.

La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental.

Esta Herramienta ha sido desarrollada de manera muy generalizada en algunos Departamentos como Maldonado por ejemplo y en general en todos los Departamentos como forma de identificar potencialidades de desarrollo y permitir la transformación de usos que estuviera previsto en la planificación.

Respecto a las zonas costeras de riesgo alto, en tanto por definición no se entienden urbanizables no sería una herramienta aplicable a estas zonas.

Del relevamiento efectuado a nivel departamental surge que existen algunos PAI en zonas costeras tales como los referido en la planilla de instrumentos en los departamentos de San José pero con escaso grado de desarrollo tales como PAI en KIYU y PAI Ibirapitá.

En el caso del departamento de Maldonado, se trata de una departamento que ha desarrollado la herramienta pero se pudo obtener por parte de la consultoría una actualización de información de la aplicación concreta en el momento.

Una de las críticas que aparece a esta herramienta, se relacionan con los tiempos extensos de su proceso de elaboración y, en el caso de aquellos PAI que surgen a iniciativa netamente privada, las dificultades técnicas y de elaboración, lo que termina en muchos casos con intentos fallidos que no prosperan y se diluyen en etapas iniciales.

### 3.7.12 Órganos de gestión

Finalmente, consideramos importante reivindicar el papel de órganos de coordinación interinstitucional y a nivel de los propios Gobiernos departamentales, como ámbitos propicios para la propia gestión costero.

Por una parte, considerar a nivel nacional la situación de separación del MVOTMA en hoy 2 Ministerios ( MVOT Y MA) y que ello no influya en las coordinaciones necesarias por ejemplo entre MA EAE, Gestión Costera, DINOT, DINAMA.

Por otra parte, la multiplicidad de competencias en la costa a nivel del Gobierno Nacional, como advertíamos al desarrollarlo en el marco del Producto 1 y, por otra parte, es necesaria coordinación entra las diferentes escalas de Gobierno Nacional, Departamental y Local.

A su vez, poner en valor la integración de estos procesos con la población para la información sobre riesgos y estrategias comunicacionales para internalización de esos riesgos y procesos de participación presentes en la planificación.

A nivel Departamental, existen iniciativas transversales en este sentido como la Estrategia MVD Resiliente que intenta coordinar internamente para contribuir en la incorporación de esta mirada desde la planificación y en las diferentes áreas de gestión y específicamente mediante una gestión costera integrada.

Dentro de las Intendencias Departamentales , muchos de los IOTDS establecen organismos de gestión para la aplicación posterior de sus disposiciones, en ocasiones en órganos con integración de la sociedad civil y representantes a nivel de las organizaciones ambientales y comunidades locales.

Estos órganos pueden ser formas de negociación del conflicto costero y de generar los ámbitos necesarios para lograr alcanzar los acuerdos necesarios para su resolución.

### 3.7.13 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES PARA LLEVAR ADELANTE LAS ACCIONES NECESARIAS RESPECTO A HERRAMIENTAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Luego de este análisis pormenorizado de las herramientas de ordenamiento territorial en clave de su aplicación a nivel de los territorios costeros, corresponde referir a las oportunidades y debilidades para su efectivización, más allá de que en cada una de ellas se evidenciaron sus carencias y sus fortalezas.

Entendemos que las herramientas de planificación fundamentales se encuentran en la propia valorización de los IOTDS y los MDR integrados a sus regulaciones. Para ello, es cada vez más importante que los recursos humanos y materiales sean volcados a la elaboración de MDRS con estudios hidrológicos que manejen el riesgo actual y potencial, las vulnerabilidades y resiliencia de la población frente a los efectos del CVC para que se cuente con las previsiones futuras y puedan ser reguladas en los instrumentos.

Por su parte, considerar el propio proceso de elaboración de los IOTDS, y la incorporación de las variables ambientales y de CVC desde los inicios de la planificación departamental resulta clave.

De las reuniones mantenidas con las Intendencias costeras surge que si bien el riesgo y los aspectos ambientales podrían ser considerados desde la vigencia de la propia LOTDS, es recién en el tiempo más reciente, luego del propio proyecto de NAP ciudades y NAP Costas y de los avances como país en ese sentido que comienza a explicitarse el CVC como tal y como variable a considerarse desde la planificación.

Podríamos hablar de IOTDS de “primera generación” en los cuales aparece la consideración de los riesgos, como la inundación, se consideran cuestiones de tipo ambiental en la costa, pero de alguna manera no de forma explícita. Actualmente, en los nuevos IOTDS en proceso de elaboración y en aquellos de reciente aprobación, aparece la explicitación de la problemática y específicamente la consideración del CVC como factor determinante de las acciones a desarrollarse.

Mencionamos algunos de los instrumentos que sí incorporan el CVC dentro de su proceso de elaboración y contenidos específicos:

#### DEPARTAMENTO DE COLONIA

- ❖ Plan Local de OTDS de Juan Lacaze y su microrregión
- ❖ Plan Local de Carmelo
- ❖ Plan Local Nueva Palmira.
- ❖ Plan derivado de recuperación del frente costero
- ❖ Plan Microrregión Sureste
- ❖

## DEPARTAMENTO DE SAN JOSÉ

- ❖ Plan Local de ciudad del Plata y Plan de Aguas Urbanas
- ❖ Plan Parcial Desembocadura del Arroyo Mauricio
- ❖ Plan Parcial Balneario Bocas de Cufre

## DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

- ❖ Directrices Departamentales
- ❖ Plan Especial de Pocitos
- ❖ Plan Parcial Costa Oeste
- ❖ Plan Parcial del Arroyo Pantanoso
- ❖ Proyecto Urbano de Detalle Bahía – Cerro
- ❖ Parque Punta Yeguas

## DEPARTAMENTO DE CANELONES

- ❖ Plan de OT de la microrregión de Ciudad de la Costa ( COSTAPLAN)
- ❖ Ordenanza Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental
- ❖ Directrices Departamentales
- ❖ Directrices para la microrregión de la Costa de Oro
- ❖ Plan Parcial de Atlántida
- ❖ Plan Parcial San Luis
- ❖ Plan Parcial Paso Carrasco

## DEPARTAMENTO DE MALDONADO

- ❖ Plan Local Piriápolis- Solís Grande
- ❖ DEPARTAMENTO DE ROCHA
- ❖ Ordenanza Costera- Plan de Ordenamiento y desarrollo sustentable de la Costa Atlántica
- ❖ Plan Local Los Cabos
- ❖ Plan Local lagunas Costeras: ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
- ❖ Plan Local La Angostura Arroyo Chuy
- ❖ Revisión Plan Punta del Diablo

Por otra parte, en relación a las herramientas propiamente dichas ocurre algo similar en el sentido de que muchos Departamentos costeros cuentan con las herramientas en sus planes o reguladas a nivel general pero no con una perspectiva desde la zona costera como tal o desde el CVC y estrategias de adaptación, salvo el caso de Montevideo que trabaja en una estrategia transversal.

En este sentido, eso no quiere decir que estas herramientas no sean aplicadas a la zona costera sino que no se establecen mecanismos específicos en base a sus especificidades, lo cual entendemos es una potencialidad a desarrollar.

Asimismo, de manera indirecta, sin una estos mecanismos directos en la aplicación de herramientas a nivel de la costa que sí veníamos en los casos internacionales, igualmente existen alícuotas diferenciales ( por ejemplo en la contribución inmobiliaria en la costa con un mayor valor) que aunque puntuales evidencian ese tratamiento distinto necesario.

Por otra parte, herramientas como las de la Planificación derivada en algunos casos no se han desarrollado con posterioridad o han fracasado en los acuerdos necesarios para su concreción, como es el caso de las zonas balnearias de rocha con ocupación informal que citábamos.

Sin dudas existen diferentes encuadres y posibilidades de aplicación de herramientas como advertíamos, si nos encontramos frente a la urbanización sobre la costa y contigua o en las zonas de riesgo alto por parte de propietarios ( casos de Maldonado y por ejemplo Costa Azul en La Paloma, Rocha) en los cuales las estrategias no pueden ser las mismas que frente a la ocupación de tipo informal balnearia o la de un asentamiento de pescadores. Pero lo que sí es claro que las zonas de riesgo alto de por sí tienen excluidos los procesos de urbanización y hacia esos objetivos tiene que aspirar la planificación.

Sin dudas que las preexistencias, la posesión detentada durante años así como la necesidad de recursos económicos en ocasiones muy importantes son obstáculos a vencer para poder concretar desde la gestión esos objetivos de planificación.

No alcanza solamente frente a una situación consolidada con impedir la reconstrucción o demoler en caso de ruina o impedir las ampliaciones y la obra nueva. Son medidas indispensables pero que tiene que combinarse con otras acciones como las de la Policía territorial y el control presente en el territorio, así como proyectos de transformación ya sea mediante relocalizaciones u otro tipo de acuerdo con los propietarios u ocupantes a cualquier título, ya sea en tierra pública o privada, con una estrategia escalonada en el tiempo, clara y con los acuerdos necesarios para alcanzar ese objetivo final a veces tan lejano.

Las barreras existen para estos objetivos y son de variada índole. En ciertos casos, son barreras políticas frente a presiones de grupos económicos o de inversión que presionan por la urbanización de esos territorios tan codiciados como lo son los costeros. Otras veces son barreras propias de las dificultades de gestión interna o de coordinación interinstitucional que pueden impedir el desarrollo de los objetivos.

Por otra parte, la necesidad de la transversalización y de interdisciplinariedad en la conformación de los equipos técnicos es crucial, y en ello, el rol fundamental de la cooperación del Gobierno nacional con los departamentales mediante los convenios de cooperación técnica y financiera como los celebrados con DINOT o DINAGUA son fundamentales. Pero también la toma de conciencia por parte de los decisores políticos de que las variables del CVC nos tiene que interpelar para invertir en los estudios técnicos necesarios para los MDR por ejemplo o en fortalecer los Equipos municipales con técnicos en las áreas sociales, económicas, jurídicas para lograr soluciones integrales para la planificación y posterior gestión de los IOT.

En un momento en que a nivel del Gobierno nacional se lleva adelante un proceso de consideración y revisión de la normativa de OT, en el cual la costa está planteado como un eje de adecuación, entendemos puede ser una oportunidad propicia para integrar normativa y ajustar vacíos legales tales como lo relativo al límite de la faja de defensa de costas, la forma de cesión de pleno derecho de la faja de 150 metros y su registro, la situación de fraccionamientos anteriores a la ley y lograr herramientas con mayor precisión y seguridad jurídica para la protección de la costa.

Sin perjuicio de ello, entendemos que en el ejercicio efectuado en el marco de la presente consultoría, en el cual listamos más de 30 herramientas de posible aplicación en el territorio costero, la “Caja de herramientas “ existe y es también potestad de los Gobiernos Departamentales dentro de su jurisdicción el poder regular sus territorios y adaptar estas herramientas a su aplicación concreta dentro de sus particularidades y, en especial, en los territorios costeros.

Los ajustes y modificaciones legales, no garantizan per sé un éxito de la herramienta, cuando confirmamos que muchas de ellas se encuentran subutilizadas o casi sin aplicación alguna. Se requiere siempre de una decisión de gestión concreta y de implementación específica y adaptada a la realidad de que se trate para intentar ensayar un camino que pueda permitir la concreción de los objetivos.

De todas formas, no deja de reconocerse, en una mirada retrospectiva, los grandes avances en cuanto a la consideración de los aspectos ambientales y de CVC, que nos permiten afirmar que hoy por hoy, los nuevos IOTDS en elaboración cuentan con esa perspectiva integrada a la planificación.

Mucho camino queda por recorrer, a nivel de todas las escalas de gobierno y de las instituciones, en este complejo entramado territorial, ambiental, económico y social que resulta nuestra cosa, con su gran valor desde todos estos puntos de vista y, desde una perspectiva que debiera ser, en su caso, de interés general.



# CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES

---

## 4. REFLEXIONES FINALES DEL PRODUCTO 2

### 4.1. CONFLICTO COSTERO. APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS Y GOBERNANZA

El análisis comparativo efectuado en el Producto 1 en relación a los casos representativos de situaciones de conflicto costero tanto a nivel internacional como nacional, nos permitió llegar a algunas reflexiones preliminares y a una caracterización de los conflictos costeros relacionados con la urbanización formal e informal en las zonas de riesgo alto objeto del presente trabajo.

En el marco del Producto 2, mediante la metodología adoptada, identificamos las herramientas jurídicas, económico-financieras y de ordenamiento territorial (abarcando las de planificación y gestión) aplicadas o, en su caso, aplicables dichas situaciones de conflicto costero, entendiéndose tal como lo hemos definido en el marco de la consultoría.

Luego de este análisis, clasificamos a los efectos metodológicos estas herramientas y procedimos a su desarrollo, analizando su normativa aplicable en Uruguay, refiriendo en algunos casos a experiencias internacionales y, sobre todo, incorporando la mirada departamental en su aplicación.

Ello nos permitió, en diálogo con los actores directamente involucrados con su aplicación, analizar el grado de aplicabilidad, su alcance, los obstáculos para su implementación y desarrollo, las experiencias exitosas, el logro o no de los objetivos perseguidos y, en definitiva un diagnóstico de la situación a nivel país, que nos permita valorar potencialidades, debilidades y propuestas de diseño de las herramientas y ajustes normativos posibles.

Mediante al formulario elaborado y enviado a las Intendencias departamentales y reuniones mantenidas con los Equipos técnicos de las mismas se logró conocer de primera mano si a nivel departamental se contaba con normativa respecto de cada herramienta, casos concretos de aplicación, grado de efectividad de las acciones adoptadas, dificultades y obstáculos en la gestión de la misma, todo lo cual se ha pretendido volcar en el presente informe, en el análisis pormenorizado que se efectúa de cada una de las herramientas identificadas.

Retomando lo que concluíamos en el marco del Producto 1, no existen dudas respecto a que los conflictos responden a causas similares a nivel global, que se relacionan con la creciente URBANIZACIÓN en las zonas costeras, ya sea originadas en el TURISMO o en la ocupación residencial formal o informal para vivienda u otros usos.

Más allá de las diferentes manifestaciones del CVC en las costas, el aumento del nivel del mar que provoca la retracción costera y los procesos erosivos por una parte, y la creciente o potencial

urbanización generan estas “ tensiones” de las que se debatiera en el marco del Seminario Internacional realizado.

Para atacar estos conflictos, las herramientas como analizáramos son muchas, algunas poco utilizadas o con obstáculos de variada índole para su implementación, sin perjuicio de lo cual, hay algunas que corresponde especialmente jerarquizarlas, por ser las indispensables.

En primer término la planificación, y no cualquier planificación territorial, sino aquella que incorpora las variables en su categorización de suelos y zonificación y efectivamente protege las zonas de riesgo con regulación clara y prohibiciones expresas por una parte, y medidas y acciones de transformación concretas por otra que después, deberán ser acompañadas de una gestión proactiva que las lleve a cabo.

Y no cualquier planificación territorial tampoco, si la misma no se basa en criterios técnicos que reflejen la realidad del CVC, y, en ese sentido, es necesario resaltar la importancia de los MDR y la necesidad de que los mismos sean parte integrante de la planificación y la regulación de la misma.

Por otra parte, corresponde detenernos brevemente en las zonas de riesgo algo, en tanto son el ámbito territorial de la consultoría, a los efectos de valorizar la necesidad de protección de las mismas mediante restricciones específicas en los IOTDS. Resulta con contradicción que respecto a las viviendas existentes, las medidas se limiten únicamente a mitigar los impactos de la construcción desde el punto de vista edilicio o impedir la ampliación y obra nueva o la reconstrucción post-desastre. Estas medidas tienen que estar presentes y constituyen una herramienta clave, pero entendemos deben ser parte del proceso de transformación que es en definitiva el fin último a alcanzarse. Si las zonas de riesgo alto excluyen los procesos urbanizadores de acuerdo a lo dispuesto por la LOTDS en su art 48, siendo obligación de los Gobiernos departamentales, mediante los instrumentos de ordenamiento territorial establecer medias de protección especial, no puede ser admisible la permanencia en el tiempo de usos residenciales ya sean permanentes o de segunda residencia en dichas zonas. Dada la complejidad de esta transformación de fondo, las necesidad de planificaciones derivadas y herramientas más específicas a aplicarse, en el proceso sin dudas es necesario impedir la obra nueva, ampliaciones y reconstrucciones, pero sin dejar de subrayarse que debiera ser en el “ mientas tanto”, hasta tanto se pueda alcanzar la transformación del uso de suelo para la real protección de los recursos costeros cada vez más amenazados.

Por otra parte, jerarquizamos además la herramienta de la Policía territorial y su presencia necesaria y permanente en los territorios costeros, como forma de controlar el cumplimiento de estas restricciones en el proceso, que efectivamente no exista obra nueva o ampliaciones ( lo cual sigue proliferando), que efectivamente se demuelan las construcciones luego de los eventos concretos, y que efectivamente eviten las nuevas ocupaciones en los territorios costeros.

Las experiencias como vimos, han sido diversas, sin dejar de reconocerse los grandes avances a nivel país en cuanto a planificación territorial y la incorporación de la variable del CVC y de los aspectos ambientales en la misma.

En el proceso planificador, se ha recurrido a la planificación derivada como forma de atacar los conflictos más importantes en cuanto a ocupación en las zonas de riesgo alto, pero hasta el momento, no contamos con experiencias de desarrollo y gestión de los mismos exitosos en los territorios costeros. Los casos de Aguas Dulces o Valizas son emblemáticos en ese sentido, donde persisten las mismas lógicas de ocupación del suelo y no se ha alcanzado, efectivizar la planificación derivada. Casos como Ciudad del Plata en el Departamento de San José, cuentan con la planificación y MDR, pero sin embargo fallan al momento de la gestión propiamente de dicha planificación.

La realidad indica que los procesos de ocupación de las zonas de riesgo alto en la costa existen y no se han podido transformar aun totalmente, sin dejar de reconocer los avances en cuanto a regulación y los intentos de una mayor control territorial en estos territorios.

Actualmente, por los efectos del CVC, acortan cada vez más las distancias de las fajas costeras y propician un aumento mayor de los conflictos si no existen medidas concretas por parte de los Estados que incorporen estas variables desde las propias herramientas de planificación y desde la prevención y mitigación de los efectos.

En el desarrollo del presente producto, hemos listado una variadas importante de herramientas aplicables que consideramos una “Caja de herramientas” muy rica con la que contamos a nivel país. Como anotáramos existen herramientas poco desarrolladas y con potencial de aplicación concreta en la costa, pero entendemos que no existen fórmulas mágicas. En algunos casos hemos evidenciado fallas o necesidad de ajustes en la propia herramienta, lo cual implicaría la posibilidad de ajustes legales para generar un marco de seguridad jurídico mayor y potenciar la herramienta. En este sentido hemos identificado la problemática del límite de la faja de 150 metros pública y del propio límite de la faja de defensa de costas; la necesidad de adecuación del art, 50 y 51 de la LOTDS, generar mecanismos que potencien la herramienta de la EAE en el proceso de elaboración del IOT, valorar los procesos de transformación de suelo mediante los PAI y sus tiempos de elaboración, entre otros.

En otros casos, se identifica la necesidad de adaptar la herramienta a la realidad departamental, para lo cual el ámbito propicio es el marco del propio IOT, como norma jurídica departamental que permite esa regulación. De esta forma, en el marco de la elaboración del propio OIT, pueden surgir herramientas a medida por ejemplo gravando con una alícuota mayor correspondiente a alguno tributo en las zonas a proteger, generando incentivos para las zonas aptas para vivienda, potenciando los Fondos de gestión territorial, o utilizando el derecho de preferencias y demás herramientas adaptadas a las zonas costeras a proteger.

En general, las Intendencias costeras cuentan con normativa sobre las herramientas en mayor o menor medidas desarrolladas, pero no existe una perspectiva específica de la consideración de la costa como elemento diferencial y , al menos no de manera explícita, más allá de a que los

IOTDS establezcan algunos dispositivos y acciones diferenciales en sus disposiciones. Si bien está claro que la categorización de suelos y categorización contempla las zonas costeras desde su dimensión ambiental y de protección, no es aún explícita la regulación de las mismas mediante herramientas adaptadas a la costa en términos generales.

Entendemos que en este punto, existe mucho potencial de desarrollo a nivel de los Gobiernos Departamentales, los cuales, requieren asimismo de la cooperación técnica y financiera del Gobierno nacional, dado que es necesario invertir recursos humanos y materiales para poder llegar justamente a estos desarrollos en el marco de los IOTDS.

En este sentido, recalcábamos la necesidad de incorporación en los Equipos técnicos de miradas aún más interdisciplinarias que las existentes, que incluyan las ambientales, económicas, jurídicas, sociales.

Por otra parte, aparece en todo momento la necesidad de coordinación interinstitucional, en este entramado complejo que es la costa y en el cual existen multiplicidad de competencias. Hemos citado casos en los cuales existe contradicción entre autorizaciones concedidas a nivel departamental por la vía de la excepción que contrarían sus propios instrumentos y, a la inversa, casos en los cuales un organismo nacional autoriza y a nivel departamental se quiere impedir determinado uso. Estas contradicciones pueden originarse en variadas causas pero requiere de esa necesaria coordinación y en definitiva en respetar la normativa de uso de suelo prevista para esa localización en base a la normativa departamental y nacional aplicable.

Finalmente corresponde volver a referir a la dispersión normativa existente en materia de costas, luego del análisis de normativa aplicable que hemos efectuado, lo cual dificulta su aplicación y puede generar dudas de interpretación al momento de instancias concretas tanto a nivel administrativo como judicial. Frente a ello, en el marco de las Directrices nacionales de OT y de las Directrices costeras, encontrándonos actualmente en una etapa de revisión a nivel del Gobierno nacional de la propia LOTDS, que puede ser un momento propicio para sistematizar estas normas sobre el eje de la costa como ecosistema a proteger. En ese marco, definir claramente los componentes vulnerables del sistema, delimitados y mapeados, podría ser un forma de brindar herramientas más específicas a los Gobiernos Departamentales al momento de regular su territorio costero.

Como ya hemos mencionado en el marco de esta consultoría, volemós a poner sobre la mesa y valorizar la planificación territorial como la herramienta por excelencia para la posibilidad de revertir estos procesos incorporando una mirada que contemple las variables del CVC y adecuando esta “Caja de herramientas”, ajustándola y adaptando a las realidades específicas.

Por otra parte, la importancia de la gestión de lo planificado con financiación que lo permita, el control de los territorios con fuerte presencia y acciones concretas escalonadas hacia el logro de los objetivos de transformación de usos, desde la transversalidad de las políticas a todo nivel, desde la complementariedad técnica interdisciplinaria, desde la coordinación interinstitucional y de las escalas de Gobierno.

A nivel país, desde el desarrollo del propio Proyecto NAP Ciudades y NAP Costas, continuar profundizando la incorporación del CVC en las políticas públicas en su definición de Políticas de Estado, que nos permita transformar y compatibilizar usos para un desarrollo que no comprometa a las nuevas generaciones y que en definitiva proteja nuestros recursos, en este caso los costeros, y nos permita una mejor calidad de vida a sus habitantes y su ambiente.

## **4.2. HACIA EL DESARROLLO DE LA ETAPA FINAL DE LA CONSULTORÍA**

En el marco del Producto 3, esta consultoría intentará proponer, un diseño de aplicación de herramientas concretas a 2 Casos de Estudio Piloto en 2 localidades costeras, intentando que las mismas evidencian situaciones que reflejen conflictos costeros recurrentes a efectos de que puedan ser “ replicables” a otros territorios costeros con las mismas o similares problemáticas.

Durante el desarrollo del presente producto, se pretendió una mirada desde el punto de vista departamental respecto a la aplicación de herramientas, analizando cada una de ellas desde su aplicación y normativa departamental específica. En el marco del Producto 3, corresponderé profundizar en el estudio de casos, para, considerando las particularidades de la situación planteada, efectuar una propuesta de diseño de aplicación de herramientas al conflicto costero identificado en dichos casos.

Sería posible asimismo, desarrollar también, alguna problemática particular de recurrencia en la costa, que no necesariamente se territorialice en una localidad concreta, como puede ser las zonas de riesgo potencial sin urbanizar relacionadas a fraccionamientos anteriores a la normativa vigente y que pueden requerir un especial abordaje.

Desde la Consultoría, en el marco del Producto 2 se han propuesto los posibles casos piloto, en situaciones que reflejan ocupación informal y formal en zonas de riesgo alto que se consideran representativos de los conflictos costeros identificados.

En este sentido, resulta fundamental el involucramiento de los Gobiernos Locales para el desarrollo del Producto 3 así como las escalas territoriales abordadas en virtud de los tiempos de la consultoría, entendiéndose es necesario asimismo que reflejen esta realidad de conflictos costeros que acontecen con mayor frecuencia a la cual hemos referido.

En definitiva, se espera que la propuesta de diseño de herramientas particular a la situación planteada pueda ser insumo para su aplicación en situaciones análogas y, en particular para el territorio específico estudiado o para la situación concreta a profundizarse su estudio y propuesta.