

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 1-

Estudio de casos internacionales y nacionales de adaptación al CVC en ciudades costeras

PERÍODO CONSULTORÍA: 01-06/2021

Febrero, 2021



Uruguay
Presidencia



ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES Y NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CVC EN CIUDADES COSTERAS

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 y colaboradora

Consultora responsable:

Dra. Claudia Moroy

Colaboradora del contenido internacional:

Dra. Safira de la Sala

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

Colaboradores: Gustavo Piñeiro y Pablo Urruti (DINABISE), Lucía Chabalgoity, Cintya Sauer y Marcelo Cousillas (DINACEA)

Agradecimiento al Equipo Técnico de Asesoría Jurídica (DINAMA)

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.

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 Sienna, 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.

CONTENIDOS:

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN	6
INTRODUCCIÓN AL ABORDAJE	6
ANTECEDENTES	7
OBJETO DE LA CONSULTORÍA	8
PRODUCTOS A DESARROLLARSE	10
PRODUCTOS 1 DESARROLLADO EN EL PRESENTE INFORME: Estudio de casos internacionales y nacionales de adaptación al CVC en ciudades costeras	10
PLAN DE TRABAJO	11
CAPITULO II: ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES Y NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CVC EN CIUDADES COSTERAS	14
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE REFERENCIA	14
Desafíos en el territorio costero por CVC	14
Fenómenos más frecuentes y su impacto en la urbanización costera	17
Derecho urbanístico y CVC	21
Marco normativo de referencia a nivel nacional enmarcado en el objeto de la CONSULTORÍA	23
Derecho de propiedad y ordenamiento territorial	23
Protección del AMBIENTE y de las AGUAS	26
FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS - Código de AGUAS: Decreto Ley Nº 14.859 de 15/12/1978.	28
Otras Leyes de aplicables a la FAJA DE PROTECCIÓN DE LAS COSTAS	29
Policía Territorial y PROPIEDAD / Código de Aguas y el DOMINIO.	30
Normativa de ORDENAMIENTO TERRITORIAL relativa al territorio costero	33
LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS)	33
DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE	36
DIRECTRIZ NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ESPACIOS COSTERO ATLÁNTICO Y RÍO DE LA PLATA	38
COMPETENCIAS EN MATERIA COSTERA	44
AMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN Y ESTUDIO	46
METODOLOGÍA UTILIZADA	51
Propuesta metodológica	51
MAPA DE ACTORES RELEVANTES	52



Uruguay
Presidencia

AUCI



ENTREVISTAS	54
FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS Y COLABORADORA	55
ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES	57
Criterios de selección	57
Tablas de casos representativos a nivel internacional	58
Burgess (Individual) vs Ontario Minister of Natural Resources and Forestry (Gobierno)	75
Conflictos costeros recurrentes identificados	86
Judicialización del conflicto costero a nivel internacional y herramientas primariamente identificadas	87
ESTUDIO DE CASOS NACIONALES	89
Criterios de selección	89
Casos representativos a nivel nacional	90
TABLA 1: CASOS ADMINISTRATIVOS REPRESENTATIVOS NACIONALES	90
Conflictos costeros recurrentes identificados a nivel administrativo	102
TABLA 2: CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL JUDICIAL	104
Conflictos costeros recurrentes identificados a nivel judicial y primeras reflexiones sobre resolución de los mismos	115
CAPÍTULO III: REFLEXIONES FINALES SOBRE EL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL	119

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 daños 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 autoorganización, 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. Y 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: INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN AL ABORDAJE

El Proyecto URU/18/002, *Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructuras y el ordenamiento territorial en Uruguay*, busca apoyar el proceso de elaboración del Plan Nacional de Adaptación de ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades) con el objetivo de: a) reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entorno urbanos; b) facilitar la integración de las medidas de adaptación de manera uniforme en las políticas, programas y actividades correspondientes, tanto nuevas como existentes, en procesos y estrategias de planificación del desarrollo concretos dirigidos a las ciudades y al ordenamiento territorial.

La elaboración de dicho Plan se inscribe en un proceso a nivel internacional y nacional que ha permitido generar marcos normativos e instrumentos de referencia para dar respuesta al cambio climático (CC).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre CC (1994), el Protocolo de Kioto (2005) y el Acuerdo de París (2016), han sido ratificados por Uruguay tienen correlación a nivel nacional en políticas, programas y planes específicos: Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (2010), Política Nacional de Cambio Climático (2017), Contribución Determinada a nivel Nacional (2017) y planes nacionales de adaptación realizados o en proceso (NAP Agro, NAP Costas, NAP Ciudades), así como otros en instrumentación (planes de adaptación del sector salud y energía).

Por su parte, a nivel internacional La Agenda 2030 (ONU, 2015), aprobada por los países miembros de las Naciones Unidas, define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y considera las temáticas vinculadas a la sostenibilidad de las ciudades y la necesidad de asumir los desafíos del CC. En el mismo sentido, la Nueva Agenda Urbana, propuesta en Hábitat III (ONU, 2016), reconoce, la marcada tendencia mundial a que la población se concentre en zonas urbanas, así como la necesidad de transformar a las ciudades en entornos amigables, seguros, sostenibles, resilientes a las amenazas naturales, inclusivos, compactos y saludables.

En Uruguay un 93,4 % de la población total¹ vive en áreas urbanas. Mientras el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático destaca que la adaptación es una prioridad estratégica para el país, en la Política Nacional de Cambio Climático se señala la necesidad de promover el

¹ Censo de población del Instituto Nacional de Estadísticas, 2011

desarrollo de ciudades, comunidades y asentamientos humanos e infraestructuras sostenibles y resilientes.

El Plan Nacional de Adaptación de ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades) constituye un nuevo esfuerzo a nivel nacional para integrar el enfoque de adaptación en ciudades, en infraestructuras y en la planificación a nivel nacional y es en el marco de dicho proyecto a nivel nacional que se enmarca la 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)”.

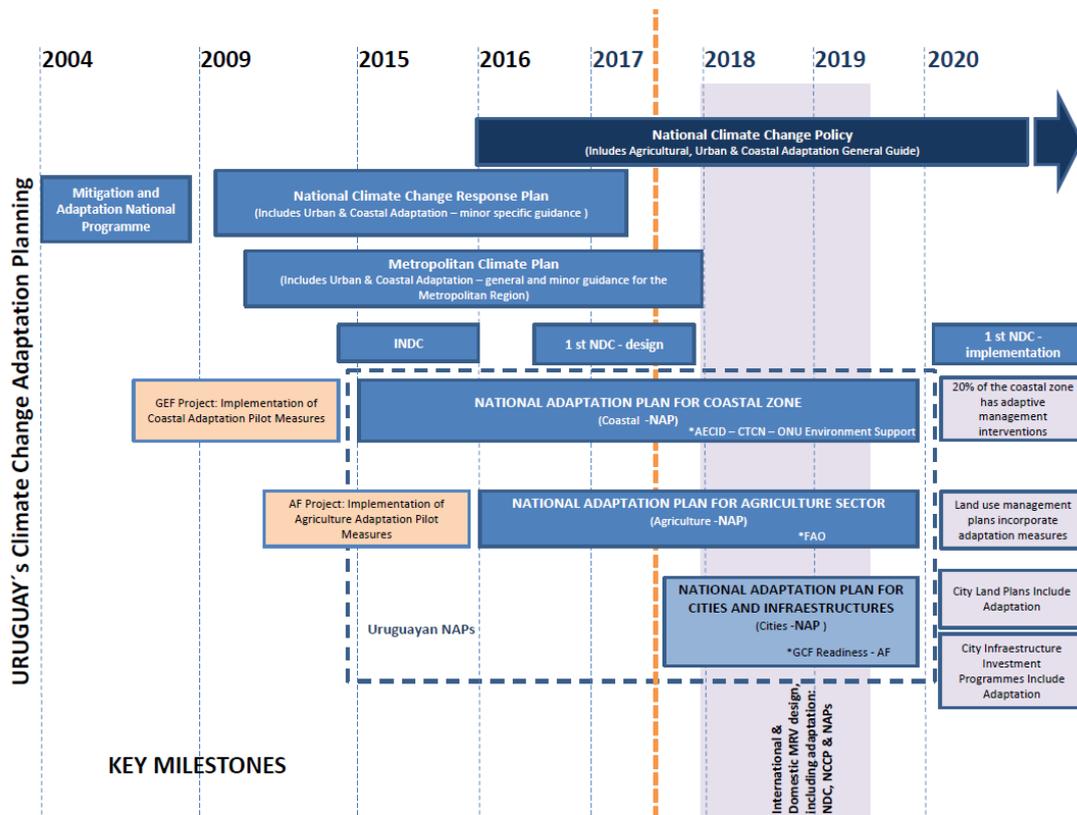
ANTECEDENTES

El Fondo Verde para el Clima (FVC) fue establecido en 2010, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, con el propósito de contribuir de forma significativa y ambiciosa a los esfuerzos mundiales para enfrentar el cambio climático. El Fondo promueve un cambio de paradigma hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al cambio climático, en el marco de un desarrollo sostenible, mediante el apoyo financiero a los países en desarrollo para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los impactos del cambio climático.

El ex Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), actualmente Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y Ministerio de Ambiente (MA), (Autoridad Nacional Designada de Uruguay frente al FVC), con el apoyo financiero del FVC y actuando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como entidad acreditada ante el Fondo y socio implementador del proyecto, lleva adelante como se mencionara, un proceso de tres años para la preparación de un Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras.

Los principales objetivos de este proceso son: (a) reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos; y (b) facilitar la integración de las medidas de adaptación al cambio climático en las políticas, programas y actividades correspondientes, tanto nuevas como existentes, en procesos y estrategias de planificación del desarrollo concretos dirigidos a las ciudades y la planificación local. En particular, una de las líneas de trabajo del proyecto se centra en la propuesta de herramientas de gestión y medidas de adaptación en zonas sometidas a riesgos derivados del cambio y variabilidad climática en distintos contextos urbanos del país. En particular, las zonas urbanas de las costas del Río de la Plata y el Océano Atlántico se encuentran expuestas al aumento del nivel del mar, erosión costera y aumento de marejadas, presentando un riesgo que se ha visto incrementado en los últimos años. En este sentido si bien se ha venido acumulando conocimiento sobre esta temática a nivel institucional y académico, no se ha logrado sistematizar la información generada y orientar metodológicamente a los equipos técnicos departamentales para contar con herramientas que permitan desarrollar una gestión adecuada y sostenida.

En este contexto, y alineado con la Política Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional Ambiental, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en particular artículos 48, 49, 50 y 51), las Directrices Nacionales de OT, las Directrices Nacionales del Espacio Costero, y en coordinación con el Plan Nacional de Adaptación para la zona costera (NAP Costas) – considerando especialmente los estudios de vulnerabilidad en la zona costera realizados por la Universidad de Cantabria-, 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.-



*Figura 1- Presentación U yen Regional Workshop RIOCC /AECID / IH CANTABRIA 12 y 13 December, 2017La Antigua, Guatemala

OBJETO DE LA CONSULTORÍA

En este marco, es que surge el propio objeto de la CONSULTORÍA, el cual implica 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.

Es así que el objeto antes detallado permite metodológicamente circunscribir los casos de estudio del Producto 1 así como los propios Casos Piloto a desarrollarse en el Producto 3 y, en definitiva, la totalidad del contenido de la misma, a situaciones de conflicto costero específicas, relacionadas 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.

Al contarse con un objeto de estudio perfectamente definido y caracterizado, ello facilita la identificación en este primer producto de los casos tanto nacionales como internacionales en los que se generan dichos conflictos, los cuales implican una “puja” 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.

Es decir que, considerando el riesgo y su previsibilidad en los fenómenos costeros, apoyados en los modelos hidrológicos como los generados por la Universidad de Cantabria para nuestro país, es posible determinar las zonas de riesgo alto, las cuales se encuentran en muchos casos establecidas en los Mapas de Riesgo de Inundación (en adelante MDR) e incorporados o a incorporarse por mandato de las Directrices Nacionales en los instrumentos de ordenamiento territorial de escala local. Si bien el escenario deseado sería que las localidades costeras contaran con MDR de inundación en sus instrumentos de ordenamiento territorial (IOTDS) específicos, esto no sucede en todos los casos, pero el país se encuentra en este proceso de incorporación de los mismos, lo que permitirá “reglas de juego claras” al momento de la delimitación de estas zonas.

En resumen, el objeto de la consultoría es claro y ello implica, el estudio de casos, el diseño de las herramientas y el estudio de los 2 casos pilotos en las zonas de riesgo alto y en las cuales existen los conflictos costeros que se individualizarán y que guaran relación con la ocupación ya sea para residencia, turismo u otros usos de dichas zonas. Importa señalar que en cada caso 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.

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.

PRODUCTOS 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 primero de ellos.

Corresponde precisar, además, que 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 con el COMITÉ TECNICO DEL PROYECTO NAP CIUDADES, pero que los mismos puedan verse enriquecidos en el proceso 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.

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 – Propuestas de intervención para dos estudios de caso.

PRODUCTOS 1 DESARROLLADO EN EL PRESENTE INFORME: Estudio de casos internacionales y nacionales de adaptación al CVC en ciudades costeras

Según lo establecían los TDR de la Consultoría el PRODUCTO 1, la propuesta debía incorporar un estudio de casos internacionales de adaptación que incluyan relocalización, refraccionamiento, reacondicionamiento de infraestructuras, recuperación de ecosistemas y/o estabilización de la línea de costa que pudieran ser antecedentes de interés por su replicabilidad en nuestro contexto.

El estudio incluiría entonces situaciones asociadas al aumento del nivel del mar global, los eventos extremos y/o erosión costera referidos a distintos tipos geomorfológicos de costas presentes en Uruguay (playas arenosas, barrancas puntas rocosas, cantos rodados), considerando situaciones de tejido urbano residencial temporal y permanente, en suelo público y privado, explorando las diversas herramientas de gestión territorial y jurídicas asociadas.

Para ello, se entiende pertinente centrar el enfoque desde una perspectiva de ordenamiento territorial y desde el punto de vista de las medidas de adaptación en cuanto a herramientas de gestión territorial y de planificación con énfasis en las jurídicas considerando la situación dominial y la relación entre los efectos del CVC en la costa y los asentamientos humanos formales e informales contiguos a la misma.

A los efectos de determinar los casos internacionales relevantes a estudiar los mismos se definieron en base a recomendaciones efectuadas por la División CC del MVOT, la información recabada en el proceso así como la asistencia técnica de la Dra. Safira de la Sala como colaboradora en dicho relevamiento internacional, considerándose las similitudes de las ciudades de referencia y sus particularidades a efectos de que sean casos de estudio cuyas experiencias puedan trasladarse a la realidad del Uruguay y los efectos del CVC en las ciudades costeras en situación de riesgo alto de inundación, con ocupación tanto formales como informales sobre la faja costera.

Importa señalar que, al momento de proponerse por la presente Consultoría el Plan de trabajo, el cual fuera aprobado por el COMITÉ TÉCNICO antes referenciado, se propone adicionar al objeto del PRODUCTO 1 definido en los TDR, un estudio de casos a nivel nacional a efectos de lograr individualizar y estandarizar los conflictos más recurrentes en las zonas costeras de riesgo alto del Uruguay sobre Océano Atlántico y Río de la Plata.

En este sentido, el contenido del presente informe incorporará pues esta doble mirada de los casos emblemáticos y/o representativos de conflictos costeros recurrentes frente al CVC en las zonas de riesgo alto por erosión costera y aumento del nivel del mar.

De esta forma, se propone incluir un estudio comparativo de casos a nivel administrativo y judicial, y efectuar un análisis jurídico de las situaciones planteadas recurriendo a las bases de datos institucionales (MVOT Y MA - DINOT, DINAGUA) así como a actores relevantes que

llevaron adelante dichos procesos, en particular la aplicación del procedimiento de ARTS 50, 51 y 69 de la ley 18308, aplicabilidad de Directrices Costeras, Directrices Nacionales de OT.

PLAN DE TRABAJO

Se establece entonces un PLAN DE TRABAJO para el PRODUCTO 1 y para todo el desarrollo de la CONSULTORÍA, con una PROPUESTA METODOLÓGICA AMPLIADA para el presente producto, incluyendo los casos nacionales relevantes, entendiéndose por ellos, los que han tenido algún tipo de conflicto costero planteado ya sea a nivel administrativo o judicial.

Se transcribe a continuación el PLAN DE TRABAJO INICIAL y su posterior AJUSTE efectuado en el mes de enero 2021.

PLAN DE TRABAJO - PROPUESTA METODOLÓGICA INICIAL:

Dentro de la propuesta metodológica inicial se enumeran las siguientes acciones:

1. ANTECEDENTES DE INFORMACIÓN A CONSIDERAR

Relevamiento de información de las diferentes fuentes institucionales: NAP COSTAS, NAP CIUDADES, DINAMA, DINOT, IMFIA, antecedentes de planificación de Intendencias costeras. MDRs, Estudios de vulnerabilidad en la zona costera realizados por la Universidad de Cantabria, otros.

2. ELABORACIÓN DE MAPA DE ACTORES

Elaboración, con la validación y sugerencias del Comité Técnico del Proyecto, de un MAPA DE ACTORES relevantes a los efectos de reunir la información y estudios necesarios para el MARCO CONCEPTUAL de la Consultoría y planificar actividad a desarrollarse en el marco del Producto 1.

3. SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN

Efectuar una sistematización de la información mediante la consulta a la base de datos del INSTITUTO Lincoln Institute of Land Policy, así como a las demás bases de datos disponibles y la información recopilada en la primera etapa.

4. ACTIVIDAD DE INTERCAMBIO Y CAPACITACIÓN PROPUESTA- SEMINARIO on-line NAP

Se propone una actividad de Capacitación (Seminario) en formato virtual centrada en estudio de 2 casos emblemáticos internacionales, en formato taller a efectos de propiciar el intercambio y participación en especial de los Equipos técnicos de las Intendencias costeras.

Convocatoria a Equipos técnicos de Intendencias costeras, MVOT, MA, NAP Costas.

Se prevé la coordinación y realización de la actividad con el apoyo de NAP para primera quincena de febrero 2021.

5. PROPUESTA METODOLÓGICA AMPLIADA

Se propone adelantar a la etapa del Producto 1 y agregar al estudio de casos internacionales establecido en TDR, un análisis comparativo de casos administrativos relevantes y judicializados de Uy en los cuales se planteen reclamos relacionados al objeto de la consultoría, en particular aplicación de la Policía Territorial, residencia en zonas de riesgo algo, transformación de usos, relocalizaciones de asentamientos costeros, aplicación del procedimiento judicial especial previsto en el art. 69 de la ley 18308, experiencias de aplicación de Protocolos de Actuación a nivel administrativo de ejercicio efectivo de la Policía territorial por parte de Gobiernos Departamentales.

Para su desarrollo se hace indispensable contar con información del Mapa de actores, en particular las Intendencias de Montevideo, Maldonado, Rocha, otras Intendencias del país con experiencia en la temática y las Áreas Jurídicas del MVOT Y MA.

6. CONTENIDO DEL PRODUCTO 1

Elaboración del MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA y ANALISIS COMAPRATIVO DE CASOS tanto nacionales como internacionales en formado de FICHAS DESCRIPTIVAS.

Se entiende que las recomendaciones que puedan surgir de dicho estudio comparativo, serán parte del contenido a desarrollarse en el Producto 2.

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.

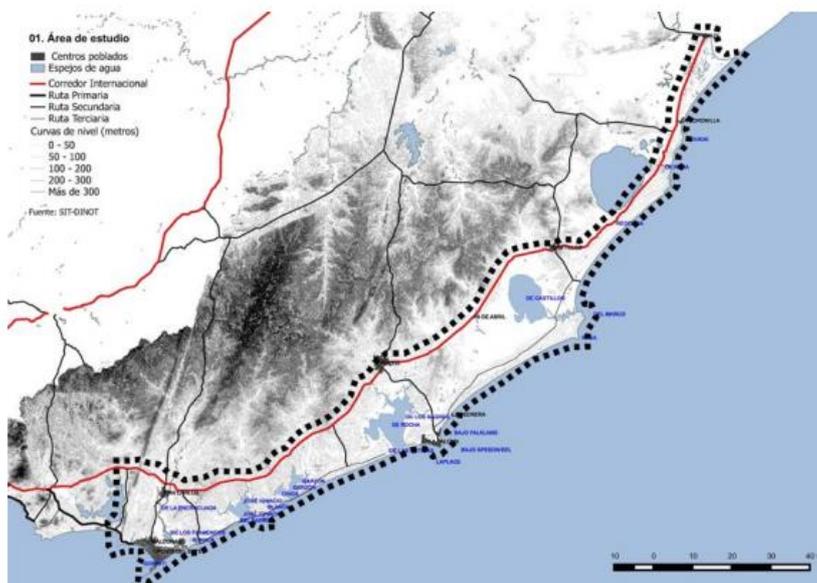
Lo antedicho obligó por tanto a un AJUSTE del PRODUCTO 1 respecto a que la realización del SEMINARIO, el cual al plantearse para el mes de marzo será insumo para el PRODUCTO 2, en

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.

CAPITULO II: ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES Y NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CVC EN CIUDADES COSTERAS

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE REFERENCIA

En primer término, corresponde referir al marco conceptual y normativo que enmarca el trabajo realizado en el presente PRODUCTO 1 y para la propia CONSULTORÍA en su totalidad, más allá de los antecedentes descriptos en el CAPITULO I



*Figura 2 Zona Costera – Río de la Plata, Océano Atlántico y sus Cuencas costeras.

Desafíos en el territorio costero por CVC

Sin dudas nos encontramos a escala global en un momento crucial en el cual el concepto de Cambio Climático y Variabilidad climática (CVC) nos interpela a la acción de los Estados en general, de los Gobiernos Nacionales y Locales en particular, así como de los habitantes del planeta en todos los sentidos y órdenes.

Si pensamos en el espacio costero y en la concentración de la población en ciudades, el desafío parece ser aún mayor y numerosos esfuerzos a escala mundial, nacional y local, confluyen para delinear estrategias a efectos de revertir o al menos mitigar los efectos del CVC en la vida de la población y de los ecosistemas costeros.

Parece necesario profundizar aún más dichos esfuerzos con una visión de futuro y de desarrollo a efectos de no comprometer a las nuevas generaciones y, en definitiva, actuar en defensa del interés general.

Aunque indudablemente se han registrado avances en la lucha contra las emisiones de gases invernadero, aún resultan insuficientes y persisten intereses que se siguen oponiendo a la implementación de una acción climática más contundente.

Según informe OCDE “Impulso a la acción climática: “Se precisan transformaciones de gran magnitud (IPCC, 2018[3]) a las que habrán de destinarse nuevas y significativas inversiones en tecnologías e infraestructuras de bajas emisiones (OCDE, 2017[4]), al igual que habrán de **preservarse y recuperarse ecosistemas particularmente importantes** para reducir y absorber la concentración de CO₂ en la atmósfera”.

En su informe titulado Financiar los futuros del clima: Repensar la infraestructura, la OCDE, el PNUMA y el Banco Mundial examinan en mayor profundidad los programas de transformación que los distintos gobiernos deben operar en áreas clave como la **planificación**, la innovación, el presupuesto público, la financiación privada, la financiación del desarrollo y las ciudades y comunidades, entre otras (OCDE/Banco Mundial/PNUMA, 2018[5]).

Sabido es que la temperatura mundial aumenta en aproximadamente 1 °C y que nos encontramos presenciando de forma cada vez más recurrente fenómenos climáticos extremos. En el mes de julio de 2019 se registraron las temperaturas más altas de las que se tiene constancia en todo el mundo, habiendo tenido lugar 9 de los 10 meses de julio más calurosos desde 2005, según Agencia Oceanográfica y Atmosférica Nacional estadounidense (NOAA).

Según el informe antes citado, si “seguimos haciendo las mismas cosas” llegaremos a un mundo cuya temperatura se incrementará en torno a 3 °C de aquí al año 2100.

Los efectos del cambio climático en el bienestar humano son cada vez más evidentes (Watts et 2015) y los riesgos de efectos «graves, generalizados e irreversibles» irán en aumento a medida que suba la temperatura planeta (IPCC, 2014[2]).

Un reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCCs) con el título Calentamiento global de 1,5 °C (IPCC, 2018[3]) hace hincapié en los considerables beneficios de contener el aumento de la temperatura mundial provocado por las emisiones de GEI de 1,5 °C en lugar de 2 °C o más, sobre todo con el fin de evitar los efectos en sistemas únicos y en peligro (p.ej. arrecifes de coral) y de minimizar los embates de fenómenos meteorológicos extremos.

Si pensamos en los países latinoamericanos, con un grado de concentración de la población en ciudades aún más alto, en particular en Uruguay casi a un extremo, y en países costeros como el nuestro prácticamente “rodeados de agua”, resulta claro alertarse sobre los efectos del Cambio climático relacionados con los fenómenos costeros extremos cada vez más frecuentes y como ellos repercuten en la vida de la población que se concentra en ciudades y localidades altamente urbanizadas.

Si bien también en nuestro país, por su escasa población existen todavía territorios costeros no urbanizados, cada vez más la realidad de nuestras costas vive la presión por la urbanización y ello repercute directamente en los ecosistemas costeros y los fenómenos climáticos que acontecen en el territorio.

Refiriéndonos concretamente a Uruguay, podemos referir los avances del Avances para el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en la zona costera de Uruguay y el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras, cuyo documento resume el compromiso país en los siguientes términos:

“Desde hace más de tres décadas Uruguay se ha comprometido con el abordaje del complejo problema del cambio climático. Lo ha hecho mediante la ratificación y adhesión a los principales acuerdos internacionales, dando impulso a políticas, programas y planes a nivel nacional, así como consolidando un proceso interinstitucional de trabajo en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC)

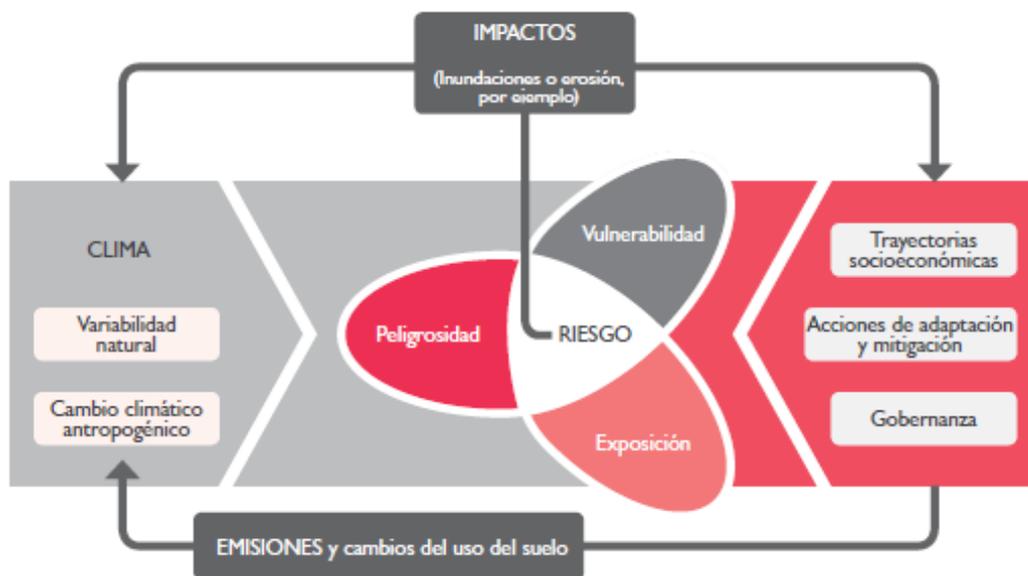
La adaptación constituye, junto con la mitigación, una estrategia fundamental que permite a los países estar preparados ante los efectos del cambio climático; efectos que, mucho tiempo incluso si se logran reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (IPCC, 2018).

Durante el año 2016, con la participación de más de 100 instituciones, se preparó en el marco del SNRCC, la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que incorpora las principales estrategias en materia de mitigación y adaptación en Uruguay, allí se incluyó como instrumento de implementación la preparación de un Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras.

Asimismo, en el año 2017, Uruguay presentó en el marco del Acuerdo de París, la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN), un documento que sintetiza las contribuciones asumidas por el país para atender las disposiciones establecidas en el Acuerdo y promover la adaptación y mitigación en Uruguay de acuerdo a lo definido por la Política Nacional de Cambio Climático.

Una de las contribuciones asumidas en la CDN es que en 2020 se haya formulado, aprobado y se haya iniciado la implementación el Plan Nacional de Adaptación Costera. Si bien el país tiene aún importantes tareas por desarrollar este año para alcanzar la formulación de medidas de adaptación, sí se han podido identificar las principales estrategias y múltiples iniciativas de adaptación que se están implementando, que involucran a diversas áreas del Estado en articulación con los gobiernos departamentales de la zona costera, así como al sector privado, la academia y la sociedad civil organizada. Este proceso permite a su vez identificar una gobernanza a nivel nacional, departamental y local, que está involucrada y participa activamente en la construcción de alternativas, para dar solución a problemáticas urbanas que el cambio climático y la variabilidad podrán agudizar a futuro”.

La CONSULTORÍA se enmarca pues en esta realidad desafiante que incorpora variables como la INCERTIDUMRE, EL RIESGO ACTUAL Y POTENCIAL, LOS DAÑOS AMBIENTALES ACUMULATIVOS, LA PREVISIBILIDAD, LA CONCENTRACIÓN Y CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LAS CIUDADES COSTERAS y los propios fenómenos climáticos por CVC.



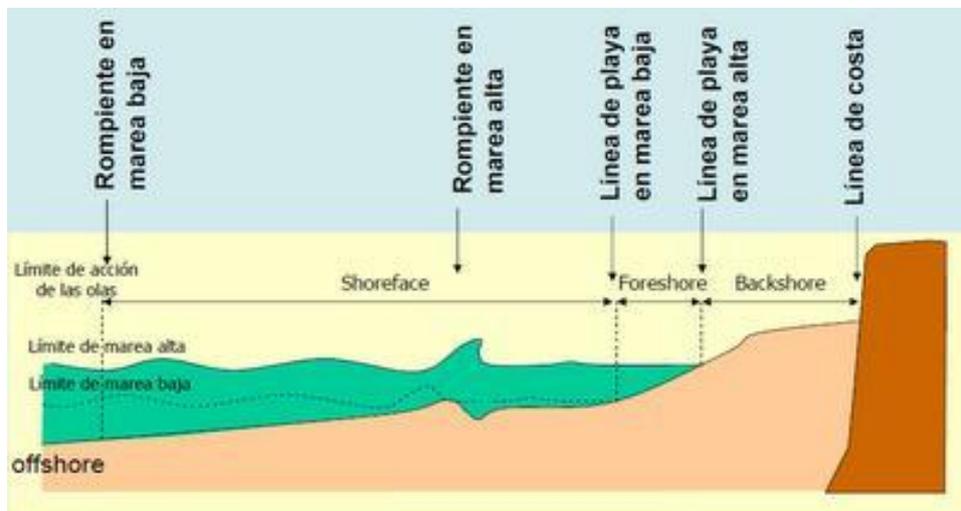
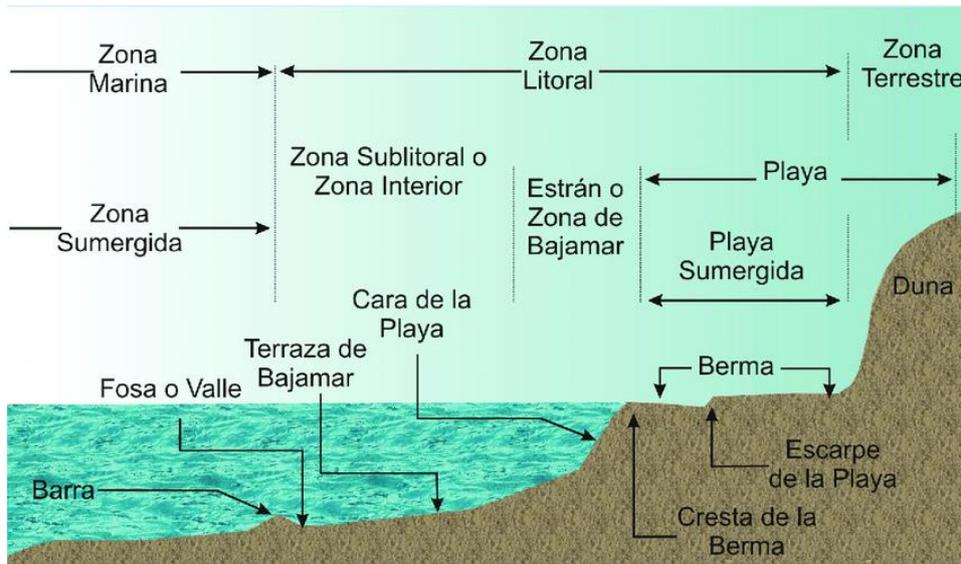
— 30 —

*Figura 3 *Componentes de evaluación de riesgo en zona costeras IH Cantabria

Nos pareció interesante agregar la figura precedente en tanto enmarca la complejidad de elementos y sus interrelaciones al momento de valorar los impactos del CVC.

Fenómenos más frecuentes y su impacto en la urbanización costera

Solo a modo enunciativo, se enumeran a continuación los principales efectos del CVC que afectan los territorios costeros en el Uruguay y que son en particular los fenómenos que originan los conflictos sociales, territoriales y jurídicos que ocurren en nuestra costa y que la presente CONSULTORÍA pretende identificar.



*Figura 4 - Gráficos de estructura costera

Desde el punto de vista del objeto de estudio y ámbito de aplicación territorial de la CONSULTORÍA podemos identificar a priori las siguientes problemáticas costeras, consideradas

desde el punto de vista de la urbanización de la costa por un lado y los fenómenos climáticos más comunes en Uruguay, esto es: EROSIÓN COSTERA Y AUMENTO DEL NIVEL DEL MAR.

Importa señalar lo antedicho en tanto los conflictos ambientales en el territorio costero pueden ser muy variados y no serán analizados por la presente CONSULTORÍA simplemente 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.

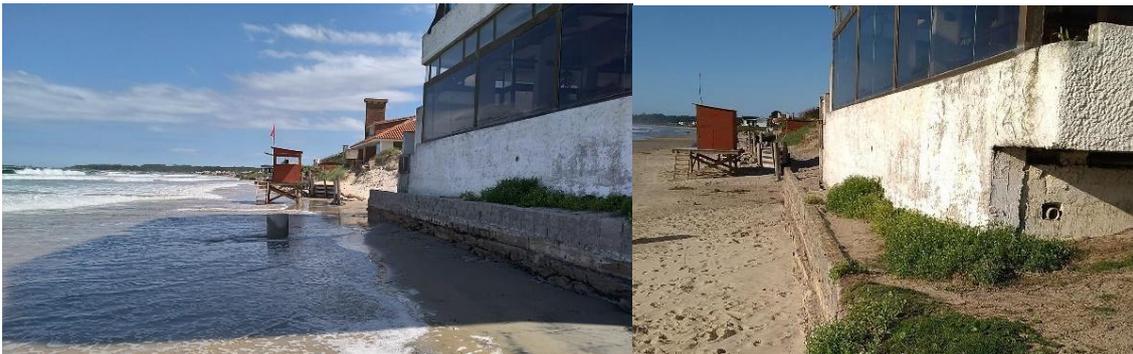
Se entiende corresponde enumerar y caracterizar brevemente aquellas situaciones que por la propia urbanización de las zonas costeras generan efectos nocivos en los ecosistemas en relación a los principales fenómenos climáticos que acontecen en dicho territorio, estos son:

- **OCUPACIÓN DE LA FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS**
- **OCUPACIÓN DUNAR**
- **OCUPACIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN, MARGENES DE CURSOS DE AGUAS**
- **ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ZONAS COSTERAS**
- **EDIFICACIONES COSTERAS DE GRAN PORTE**
-

Sin perjuicio de que ello será objeto de tratamiento durante todo el proceso de la CONSULTORÍA, inicialmente se puede afirmar que estas situaciones, que derivan directamente de los procesos de urbanización costera, generan efectos en los ecosistemas costeros y repercuten en incrementar los procesos erosivos, con consecuencias desde el punto de vista ambiental, social y económico.



**Figura 5 - Imágenes tomadas de la web que ilustran impactos ambientales costeros negativos*



**Figura 6 – Ocupación de viviendas sobre el mar (Playa Costa Azul y La Aguada, La Paloma, Rocha, vivienda abandonada en las dunas Playa Solari, Rocha, Ruinas desmoronamiento construcción “La Terraza” y construcciones en Aguas Dulces, construcción Hotel Costa Azul sobre el mar.*



**Figura 7- Vivienda de temporada en la barra de la laguna. Fuente Análisis de la ocupación territorial de la zona costera y sus efectos ambientales. Tesis Magister Ciencias Ambientales CURE y fotos actuales de recorrida costera.*

Asimismo, estas situaciones son originarias de CONFLICTOS específicos y tensiones en el territorio costero, en donde el equilibrio entre el interés particular y general entra en oposición y estos son justamente la tipología de conflictos a relevarse por el presente estudio, a modo de sistematización, estandarización de los mismos y, en definitiva, valoración posterior del éxito o fracaso de las medidas que hemos adoptado o las herramientas de planificación, de gestión o jurídicas que hemos aplicado en dichas situaciones.

Cuando hablamos de CONFLICTO COSTERO, en el ámbito de la presente CONSULTORÍA nos referimos a este tipo de tensión entre la OCUPACIÓN FORMAL O INFORMAL (derecho de propiedad mediante o de posesión para referir a conceptos jurídicos) y el INTERÉS GENERAL EN LA PRESERVACIÓN de los ECOSISTEMAS COSTEROS para contrarrestar en definitiva los efectos del CV

Derecho urbanístico y CVC

Por su parte, corresponde referir brevemente a la evolución normativa del Derecho Urbanístico frente a la variable del CVC.

Considerando los diferentes sistemas normativos y su grado de avance a nivel mundial y en la realidad latinoamericana, igualmente puede afirmarse que la variable del CVC es de reciente incorporación en la legislación y normativa de planificación de los Gobiernos nacionales, regionales y locales.

Más aún, podría afirmarse, independientemente de las ratificaciones internacionales que los Estados efectúan y los compromisos internacionales asumidos, que las normativas concretas no parecen reflejar la necesidad de incorporación de variables de CVC con demasiado énfasis.

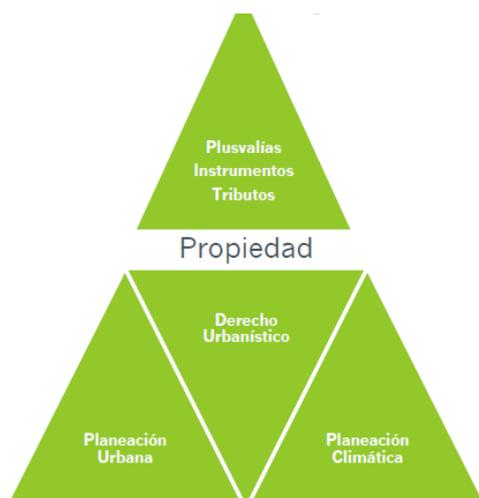
En otros casos, existen problemáticas competenciales a nivel de los diferentes niveles de gobierno y de las normativas, y sus escalas jerárquicas de aplicación, que dificultan asimismo la aplicabilidad de las escasas normas que comienzan a aparecer en ese sentido.

Realidades como la francesa o la española, con tradiciones civilistas como la uruguaya del derecho de propiedad, han incorporado conceptos relacionados a la función social de la propiedad desde hace ya muchos años pero el factor del RIESGO y su PREVISIBILIDAD no se encuentra muchas veces incorporado en la planificación territorial y ha posibilitado situaciones incluso de catástrofes como es el caso, a modo de ejemplo de La Faute sur Mer, FR, con desmoronamiento de construcciones en la costa y pérdidas materiales y humanas en 2010.

En este sentido, resulta fundamental la incorporación de la variable del CVC en la normativa de ordenamiento territorial tanto nacional como regional y local, con herramientas específicas para contribuir a su mitigación y adaptación y, en este sentido, este trabajo pretende aportar a los

actores directamente vinculados a la complejidad de los territorios costeros, un diseño de herramientas en este sentido a ser incorporadas en la normativa específica.

Por otra parte, en tanto las situaciones de conflicto se generan desde las edificaciones en la costa y la propiedad privada en este territorio, el DERECHO DE PROPIEDAD como base de otros derechos fundamentales como el derecho a la vivienda, en muchos sistemas evoluciona de su función civilista de la propiedad “sagrada e inviolable” a conceptos como el de Función social de la propiedad y recientemente función socioambiental, conceptos que enlazan las dimensiones público-privada del desarrollo urbano.



*Figura 8- Fuente Safira de la Sala. Presentación curso Lincoln Institute, 2019

El Derecho urbanístico puede definirse como aquella rama del Derecho que regula el desarrollo urbano, originalmente considerada parte del Derecho Administrativo, aunque en algunos sistemas se lo considere una rama independiente. Sin embargo, sus conceptos surgen también del Derecho Civil, Administrativo y Ambiental.

Para que el Derecho urbanístico o la normativa de ordenamiento territorial como en general la denominamos en Uruguay incorpore la variable del CVC necesita un tratamiento que “atraviese” de alguna manera complejos cuerpos normativos como el propio derecho de propiedad, las normas estrictamente de planificación en sus escalas nacionales y locales y asimismo la normativa ambiental.

Para ello es indispensable además considerar:

- La legislación climática (nacional y local)
- La Gobernanza
- La atribución de competencias a nivel institucional

Marco normativo de referencia a nivel nacional enmarcado en el objeto de la CONSULTORÍA

Como apuntáramos en el punto anterior, para incorporar la dimensión del CVC a nuestra normativa el primer paso es considerar la misma como 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 nos referimos al marco normativo nacional.

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.

Este capítulo se centrará en 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/>).

De todas formas, los IOTDS, con su naturaleza jurídica de Decreto Departamental, constituyen una parte fundamental de la normativa aplicable en cada situación de CONFLICTO COSTERO de acuerdo a su localización territorial, pero que a los efectos metodológicos serán analizados al momento de elaborar el PRODUCTO 2 de la presente CONSULTORÍA.

Además de la descripción de la normativa, se delinearán un primer análisis de algunas disposiciones en relación a su aplicación en el territorio costero.

Para enumerarlo, las fuentes de información consultadas han sido diversas, y corresponde citar estudio efectuado por Jurídica de DINOT sobre la aplicación de la normativa de ordenamiento territorial en las zonas costeras en el Uruguay, el cual resume la compleja y dispersa normativa aplicable.

Derecho de propiedad y ordenamiento territorial

ART. 7 CONSTITUCIÓN NACIONAL – Derecho de propiedad limitado por ley por razones de interés general.

*“Los Habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y **propiedad**. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por **razones de interés general**”.*

Nuestra Constitución 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 y, de esta forma, limita el derecho de propiedad por razones de interés general. Se citan a continuación algunos de los artículos más relevantes en este sentido (subrayados nuestros):

“Artículo 2 (Declaración de interés general, naturaleza y alcance). - *Declárase de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción. Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.*

El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público”.

“TITULO II - DERECHOS Y DEBERES TERRITORIALES DE LAS PERSONAS

Artículo 6 (Derechos territoriales de las personas).

-a) Toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, en el marco de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República.

b) Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

c) Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.

d) Toda persona tendrá derecho al acceso a la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas.

e) Toda persona tiene derecho al uso común y general de las redes viales, circulaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo -todas ellas públicas- y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes, garantizándolo a aquellas personas con capacidades diferentes.

Artículo 7 (Deberes territoriales de las personas). *-Todas las personas tienen el deber de respetar las disposiciones del ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas en la defensa de su integridad a través del ejercicio racional y adecuado de sus derechos.*

Asimismo, las personas tienen el deber de proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural y de conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes, públicos territoriales.”

“CAPITULO II - REGIMEN GENERAL DE LOS DERECHOS Y DEBERES TERRITORIALES DE

LA PROPIEDAD INMUEBLE

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.”

“Artículo 37 (Deberes generales relativos a la propiedad inmueble). -Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:

a) **Deber de usar.** Los propietarios de inmuebles **no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial** conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.

b) **Deber de conservar.** Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las **obras de conservación** oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.

c) **Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad.** Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. **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. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.

e) Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.

f) Deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de **restitución ambiental**.

Serán exigibles además los deberes territoriales particulares vinculados a la ejecución de perímetros de actuación según las categorías de suelo establecidas en el Capítulo III del presente Título.”

“Artículo 44 (Régimen de indemnización). - 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.”

Es así que, si bien es cierto que en nuestro país existe un 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, y dar herramientas al aplicador para este “juego de derechos” complejo.

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.

"Una de las mayores expectativas de los promotores de la Reforma Constitucional - además de lograr una gestión pública y recuperar las zonas privatizadas- estaban centradas en introducir la perspectiva de la sustentabilidad en la gestión de los recursos hídricos, incorporando la participación y el control social", se decía en un artículo de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay en 2006 sobre la lucha por el derecho al agua en Uruguay.

El 31 de octubre de 2004, 64,58% de los votantes depositaron el SI en la modificación del Artículo 47 de la Constitución impulsada por la Comisión en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV).

La reforma agregó al art 47 de la reforma del 96 el texto siguiente:

"El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La 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. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad."

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.

FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS - Código de AGUAS: Decreto Ley N.º 14.859 de 15/12/1978.

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 Laguna Merín y define la FAJA DE DEFENSA DE LAS COSTAS:

“Artículo 153:

Establécese una faja de defensa en la ribera del Océano Atlántico, el Río de la Plata, río Uruguay y de la Laguna Merín, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.

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.

En los predios de propiedad fiscal o particular, las extracciones de arena, cantos rodados y rocas de yacimientos ubicados dentro de la faja de defensa, sólo podrán efectuarse hasta una cota no inferior al nivel situado cincuenta centímetros por encima del límite superior de la rivera.”

(*) Notas: Redacción dada por: Ley N° 15.903 de 10/11/1987 artículo 193. Ver en esta norma, artículos: 36, 37, 154, 180 y 203 (vigencia).

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.

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

“Artículo 37

En el Río de la Plata y en el Océano Atlántico la línea superior de la ribera será la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año durante un período no menor de veinte años. ()*

(*) Notas: Fe de erratas publicada/s: 24/01/1979. Ver en esta norma, artículos: 38, 153 y 203 (vigencia).

Asimismo, corresponde citar el art 154 que establece un régimen sancionatorio introduciendo el concepto de restitución:

“Artículo 154

La contravención a lo dispuesto por el artículo anterior, una vez comprobada debidamente, en expediente que se instruirá con audiencia de los interesados, será sancionada por el Ministerio competente, según los casos, con la obligación de eliminar los efectos de las acciones promovidas, restituyendo a la faja su conformación original, o con la prohibición de extraer materiales. En caso de demora o resistencia, o demora en el cumplimiento de la obligación de eliminar los efectos de las acciones y de restituir a la faja su conformación original, el Ministerio competente podrá hacerlo por sí mismo, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

Asimismo corresponde referir a otras sanciones que podrán imponerse al infractor como las establecidas en el artículo 6° de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, con la modificación introducida por el artículo 366 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005 y en el artículo 15 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en el artículo 14 de esta última ley y de la facultad del Poder Ejecutivo prevista en el artículo 455 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990. ()*

Otras Leyes de aplicables a la FAJA DE PROTECCIÓN DE LAS COSTAS

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, lo siguiente:

“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.

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”*

Policía Territorial y PROPIEDAD / Código de Aguas y el DOMINIO.

La determinación del DOMINIO PUBLICO O FISCAL de las AGUAS, es otro elemento de relevancia a considerar y sigue siendo una norma tan lejana en el tiempo como el Código de Aguas la que lo determina, con ciertas dificultades de interpretación y aplicación.

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 que ya se definieran y que son objeto de la presente CONSULTORÍA, 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.

De todas formas, la ley 18308 es clara en su art 69 y siguientes al referir a las competencias de los Gobiernos Departamentales en cuanto a las facultades de Policía Territorial ya definidas en nuestra Ley Orgánica municipal 9515 de 1935.

En este sentido, corresponde citar **el art 69 y 70 de la LOTDS** y adelantar que, de acuerdo a sus disposiciones, 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.

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 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.

“Artículo 69

(Facultad de policía territorial específica).- *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.*

Esta obligación regirá también para los casos que carezcan de permiso, aunque se ubiquen en zonas donde pudiera llegar a expedirse dicha autorización.

Verificada la existencia de actividades que indiquen:

A) La subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse.

B) La subdivisión o la construcción no autorizada, o ante la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, de fraccionamiento, loteo y construcciones.

Cuando se trate de bienes inmuebles de propiedad privada la Intendencia Departamental deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes.

En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 15.750, de 8 de julio de 1985, y toda otra legislación vigente. ()*

() Notas: Redacción dada por: Ley N° 19.355 de 19/12/2015 artículo 489. Ver vigencia: Ley N° 19.355 de 19/12/2015 artículo 3.*

Artículo 70

(Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano).- Se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), sin perjuicio de las competencias departamentales existentes, a aplicar las sanciones que establezca la legislación y la reglamentación a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano, en desconocimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por la presente ley.

Las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y transmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales”.

La LOTDS regula además importantes sanciones frente al incumplimiento en definitiva de deberes territoriales y los establece en el art 71:

“Artículo 71

(Estímulos y sanciones. Garantías). - 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.

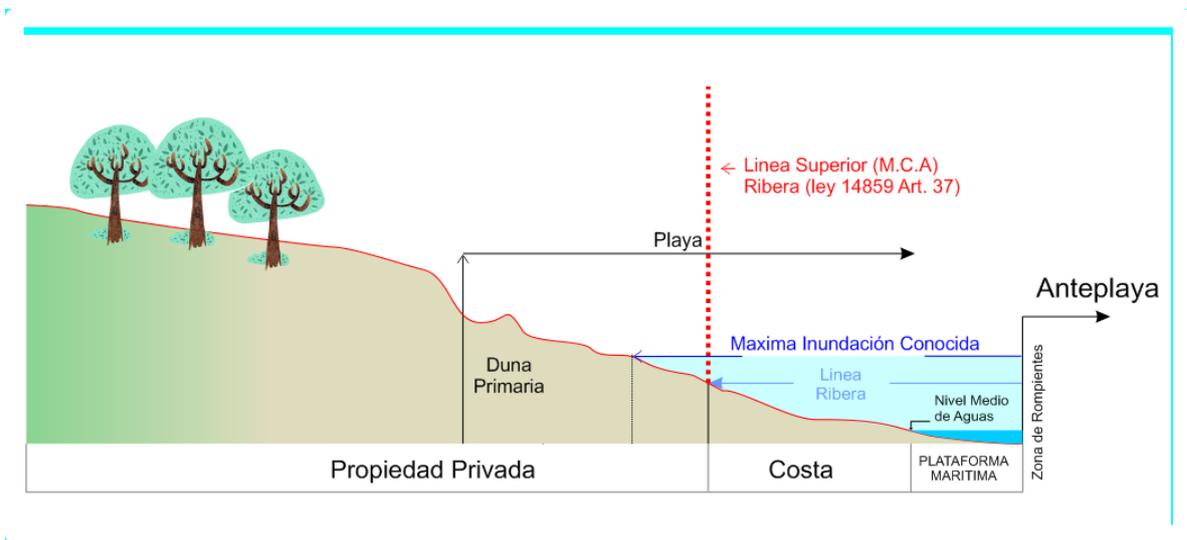
Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión.”

Sobre el dominio público o privado de las AGUAS en Río de la Plata y Océano Atlántico, ello se encuentra regulado por el Código de Aguas y reviste dificultades prácticas en su aplicación, que, por exceder el objeto de la presente consultoría, solo mencionaremos que:

“Desde el periodo colonial hasta la actualidad, la ribera de los inmuebles en la costa marítima es y fue de carácter público.

Según el artículo 37 del Código de Aguas «En el Río de la Plata y en el Océano Atlántico la línea superior de la ribera será la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año durante un período no menor de veinte años».

La mayoría de las servidumbres y restricciones que afectan a padrones linderos a cursos de agua en régimen marítimo están definidas en función de la línea superior de ribera, quedando definida su determinación en el mencionado artículo”.



*Figura 9 – Dominio de las aguas. Fuente: Trabajo antes referido DINOT-MA

Normativa de ORDENAMIENTO TERRITORIAL relativa al territorio costero LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS)

Sin dudas en primer lugar corresponde referir a nuestra LEY MARCO Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) si hablamos de normativa de ordenamiento territorial aplicable al territorio costero, 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:

“Artículo 50

(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”.

La especial protección cuenta con una herramienta de planificación específica que es el Plan Espacial, el cual, de acuerdo a lo relevado por esta CONSULTORÍA a la fecha no ha tenido la aplicación esperada en los casos concretos. Este elemento será analizado al momento de describir las situaciones de conflicto costero relevadas en los casos nacionales identificados.

Asimismo, la LOTDS establece la exclusión de procesos de urbanización en zonas de especial protección:

“Artículo 48

(Exclusión de suelo en el proceso de urbanización). - Quedan excluidos del proceso urbanizador los suelos:

- a) Pertenecientes al **Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas**, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley N°17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación.*
- b) Con **valores ambientales**, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área.*
- c) Necesarios para la **gestión sustentable de los recursos hídricos**.*
- d) De **dominio público** que conforme a su legislación específica deban ser excluidos.*
- e) Con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas.*
- f) Con valores agrícolas, ganaderos, forestales o, en general, de interés departamental, regional o nacional para la producción rural.*
- g) **Que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado.***

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán medidas de protección especial.

Por su parte, la LOTDS incorpora la noción de previsión del riesgo:

“Artículo 49

***(Prevención de riesgos).** - Los instrumentos deberán tener en cuenta en la asignación de usos de suelo los objetivos de prevención y las limitaciones territoriales establecidas por los organismos competentes en lo referido a los riesgos para la salud humana.*

Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos.

Deberán además proteger la sustentabilidad productiva del recurso suelo como bien no renovable, no autorizando las actividades causantes de degradación hídrica o del suelo, o las incompatibles con otros tipos de utilización más beneficiosa para el suelo, el agua o la biota.

Queda comprendida en las competencias de los instrumentos de ordenamiento territorial la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre sí de cultivos agrícolas y forestales o con otros usos de suelo y actividades en el territorio.”

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:

“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 las 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”.

DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

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 Oyes de necesaria cita e integración con las demás normas que hemos ido reseñado.

En su **Artículo 22** con relación a las aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables, establecen:

“Artículo 4

(Bases del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible). - Conforme al concepto, finalidad y principios rectores del ordenamiento territorial, definidos en los artículos 3° y 5° de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, se consideran bases de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible a escala nacional, las siguientes:

A) La utilización del territorio conforme a la finalidad de mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, la integración social, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales, vinculando a personas públicas y privadas.

B) El ejercicio del ordenamiento territorial como función pública a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con

competencia a fin de organizar el uso del territorio de acuerdo con los principios rectores enumerados en el artículo 5° de la citada ley.”

“Artículo 22

(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”.

“Artículo 30

Se establece como lineamiento para la **protección de los principales cursos y cuerpos de agua, la delimitación de zonas de amortiguación** para reducir el escurrimiento superficial de contaminantes, mitigar los procesos de erosión y recomponer las márgenes, en la forma que establezca la reglamentación”.

“CAPÍTULO V - ESPACIOS SUJETOS A RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Artículo 34

(Determinación). - Los espacios sujetos a un régimen especial de protección ambiental, se determinarán de conformidad con lo previsto en los regímenes y disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 35 de la presente ley.

Artículo 35

(Áreas de protección ambiental). - Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible previstos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, deberán considerar las áreas sujetas a regímenes especiales de protección ambiental o patrimonial, dispuestos por la normativa correspondiente, sin perjuicio de determinar otras, que por sus valores naturales o culturales así lo ameriten, a los efectos de contribuir a su protección”.

Artículo 36

(Uso y gestión de los recursos naturales). - El aprovechamiento de los recursos naturales se hará a través de una gestión integrada y planificada, regulada y monitoreada por las autoridades competentes, que aseguren su uso ambientalmente sustentable.”

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. -“.

DIRECTRIZ NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ESPACIOS 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 N° 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.

Corresponde pues si cita íntegra:

“TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

(Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata). - Esta ley constituye un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata, para contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población en el territorio.

Las políticas sectoriales que tengan relación con el espacio costero y los demás instrumentos de ordenamiento territorial deberán incluir previsiones de promoción y regulación de actividades y usos en el espacio costero, según las determinaciones de la presente ley, sin perjuicio de la competencia de los Gobiernos Departamentales en la materia.

Artículo 2

(Concepto). - La zona costera uruguaya constituye un espacio del territorio nacional definido por características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas, con procesos de interacción entre el Río de la Plata y Océano Atlántico y la tierra. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo, con ecosistemas diversos, dotados de capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen múltiples actividades, entre otras, pesqueras, agropecuarias, extractivas, industriales, turísticas, de navegación, portuarias, así como el desarrollo de ciudades y asentamientos urbanos.

(*) Notas: Ver en esta norma, artículo: 3.

Artículo 3

(Ámbito de aplicación).- A los efectos de la presente ley el espacio costero funcionalmente relacionado al Río de la Plata y Océano Atlántico estará definido por el límite superior de la ribera del Río de la Plata y Océano Atlántico, según lo establecido en los artículos 36 y 37 del Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas); en el medio terrestre desde Punta Gorda, departamento de Colonia, camino departamental hasta Ruta Nacional N° 21 Treinta y Tres Orientales, Avenida González Moreno, Ruta Nacional N° 1 Brigadier General Manuel Oribe, Ruta Nacional N° 5 Brigadier General Fructuoso Rivera, Avenida Luis Batlle Berres, Ángel Salvo, Uruguayana, Bulevar Artigas, Avenida Italia, Avenida de las Américas, Ruta Nacional N° 101 Capitán Juan Antonio Artigas, Ruta Interbalnearia Líber Seregni, Ruta Nacional N° 9 Coronel Leonardo Olivera, hasta límite internacional. Quedan excluidas las localidades no costeras Radial Hernández, La Horqueta, Paraje Minuano, Rosario, Colonia Valdense, Ecilda Paullier, La Paz, Scavino, La Boyada, Rincón del Pino, Rafael Perazza, Radial, Puntas de Valdez, Cololó Tinosá, Libertad, Estación Las Flores, Pan de Azúcar, Paraje N° 37 y 9, San Carlos, Rocha, 19 de Abril y Castillos.

El Poder Ejecutivo o los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del ámbito regional definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y que refieran al espacio costero, podrán ampliar la delimitación del espacio costero, agregando áreas lindantes

siempre que dichas áreas tengan las mismas características que las descriptas en el artículo 2° de esta ley. (*)

(*) Notas:

Redacción dada por: Ley N° 19.861 de 23/12/2019 artículo 1.

Artículo 4

(Objetivos). - A los efectos de promover la calidad de vida de la población, la integración social, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales, constituyen objetivos de la presente ley:

A) El desarrollo social y económico del país en consonancia con la protección del espacio costero asegurando su calidad ambiental.

B) El control de las expansiones urbanas y el aprovechamiento y mejora de las capacidades instaladas.

C) La protección de los paisajes naturales y culturales relevantes.

D) La accesibilidad y uso público de las playas y costas en general.

E) La adaptación de las intervenciones en el espacio costero al cambio climático y al aumento de la variabilidad.

F) El respeto por los procesos naturales que se desarrollan en el espacio costero y la promoción de la diversidad y singularidad del mismo.

G) La participación social y de las instituciones del Estado en la gestión del espacio costero.

H) La reversión o mitigación de los impactos negativos sobre el ambiente y sus ecosistemas, derivados de los usos del suelo o espacio marítimo, así como de las actividades que allí se realizaran.

TÍTULO II

LINEAMIENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESPACIO COSTERO

Artículo 5

(Ecosistemas costeros). - Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, y demás planes, proyectos, programas de nuevas urbanizaciones y de grandes infraestructuras y equipamientos en el espacio costero, **deberán identificar, caracterizar y considerar los ecosistemas costeros que correspondan según los casos, así como los objetivos de conservación respecto de los mismos.**

Artículo 6

(Componentes vulnerables).- Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, y demás planes, proyectos y programas de nuevas urbanizaciones y de grandes infraestructuras y equipamientos en el espacio costero, **deberán identificar y delimitar para su debida protección, los componentes vulnerables del mismo**, como playas, dunas en sus diferentes grados de consolidación, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, costas y puntas rocosas, sitios arqueológicos, entre otros, toda vez que estos asuman tal carácter.

(*) Notas: Ver en esta norma, artículo: 10.

Artículo 7

(Lineamientos). - Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, así como nuevas urbanizaciones y proyectos, planes y programas de grandes infraestructuras y equipamientos, en el espacio costero, deberán tener en cuenta, los siguientes lineamientos:

A) *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.

B) *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 N° 18.308, de 18 de junio de 2008.

C) *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.

D) *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.

E) *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

F) *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.*

En áreas consolidadas del espacio costero únicamente se aplicarán los lineamientos en lo que fuere pertinente.

Artículo 8

(Intervenciones en cuencas hídricas y acuíferos asociados al espacio costero).- Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, así como nuevas urbanizaciones y proyectos, planes y programas de grandes infraestructuras y equipamientos, deberán identificar aquellas intervenciones realizadas o planificadas en las cuencas de aporte al espacio costero que hayan provocado o puedan provocar un potencial impacto negativo sobre el mismo y deberán establecer la realización de acciones que prevengan y mitiguen los riesgos actuales y potenciales que de ellas deriven.

Asimismo, deberán definir medidas para evitar o minimizar el riesgo de contaminación puntual o difusa y la sobreexplotación de los acuíferos asociados al espacio costero.

Artículo 9

(Infraestructura vial y acceso vehicular). - Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, así como nuevas urbanizaciones y proyectos, planes y programas de grandes infraestructuras y equipamientos, en el espacio costero, propenderán a alejar de la costa el flujo intenso de vehículos, a través de los siguientes lineamientos:

A) *Rutas nacionales.* Las rutas nacionales se construirán, sin afectar los ecosistemas costeros vulnerables, acorde al flujo vehicular y a las zonas urbanas o urbanizables, previa evaluación de impacto ambiental.

B) *Acceso a balnearios.* Se promoverán vías de accesos desde las rutas nacionales hacia los balnearios y zonas urbanizadas y urbanizables.

C) *Paseos costeros.* Los trazados viales vehiculares cercanos y paralelos a la ribera tenderán a transformarse en paseos costeros marítimos peatonales o vehiculares de baja velocidad.

Artículo 10

(Faja de defensa de costas).- A los efectos de la aplicación de lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 50 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y por el literal L) del artículo 6° de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación, **extiéndese la faja de defensa de costas definida por el artículo 153 del Código de Aguas, Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, hasta el límite del área definida, para los componentes vulnerables señalados en el artículo 6° de la presente ley, cuando abarquen superficies mayores a la faja de defensa de costas referida y se ubiquen en el ámbito de aplicación de la presente ley.**

Artículo 11

(Actuaciones territoriales anteriores). - Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y que refieran al espacio costero, deberán determinar y evaluar las disfunciones territoriales originadas o

derivadas de actuaciones territoriales anteriores, a los efectos de incluir en el propio instrumento, las medidas de prevención, mitigación o corrección necesarias.

Artículo 12

(Áreas degradadas). - Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero deberán identificar las áreas degradadas del mismo. Se deberá establecer un programa de recuperación de dichas áreas atendiendo especialmente los componentes vulnerables. Asimismo, deberán definir las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el literal f) del artículo 37 de la Ley N° 18.308.

Artículo 13

(Normas de protección del ambiente). - Las disposiciones de la presente ley no podrán entenderse como derogatorias de normas de protección del ambiente o interpretarse en contra de estas. Cualquier conflicto entre una y otras se resolverá según se establece en el artículo 6° de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

TÍTULO III

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 14

(Coordinación). - El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial será el ámbito de coordinación en el espacio costero, mediante el ejercicio de los cometidos asignados por el artículo 76 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, en especial con el Gobierno Departamental con competencia en el ámbito territorial de que se trate. (*)

(*) Notas: Fe de erratas publicada/s: 23/08/2019.

Artículo 15

(Acuerdos). - El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, fomentarán la realización de acuerdos interinstitucionales a los efectos de coordinar y compatibilizar en una fase temprana de su definición, los instrumentos sectoriales, que tengan relevancia en el espacio costero.

TÍTULO IV

MONITOREO

Artículo 16

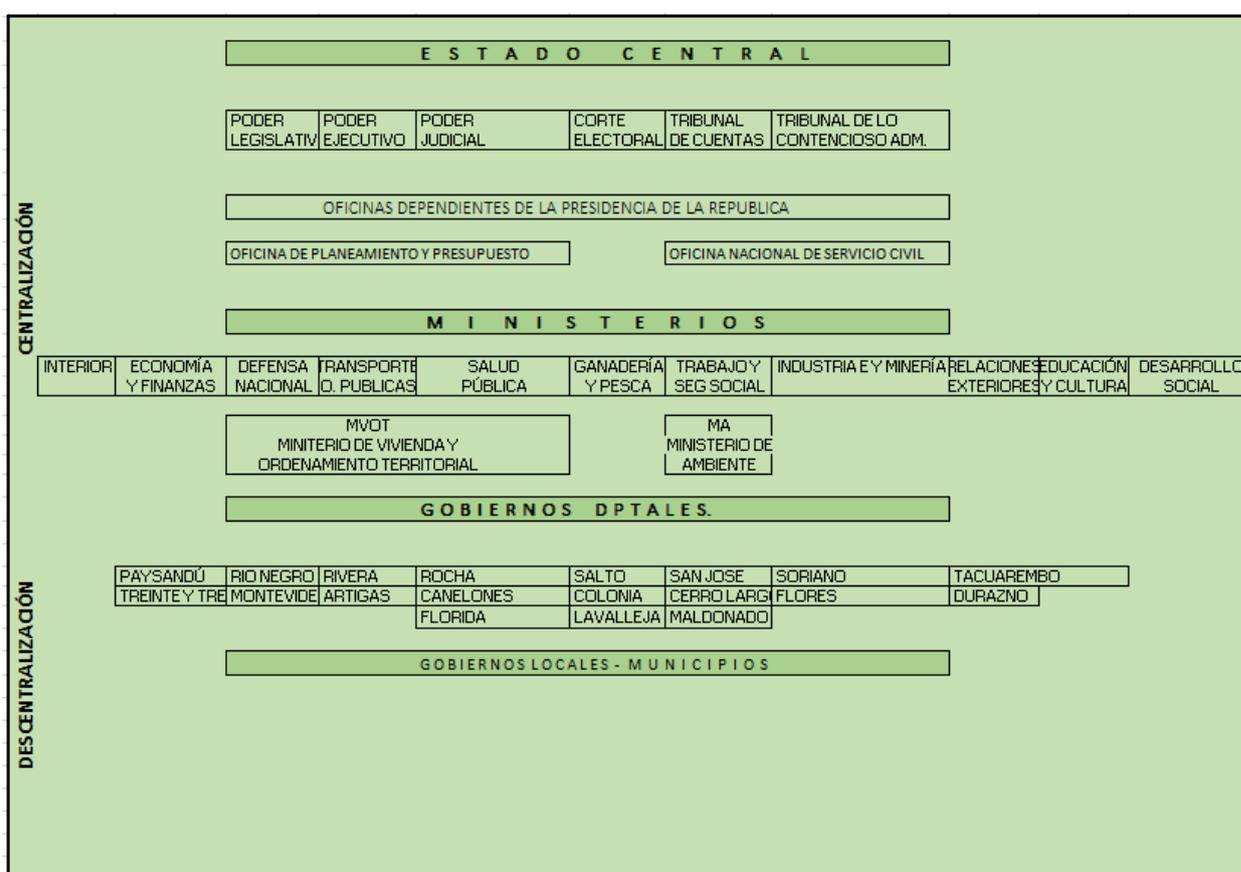
(*)

(*) Notas: Este artículo agregó a: Ley N° 19.147 de 18/10/2013 artículo 2 inciso 2º).

COMPETENCIAS EN MATERIA COSTERA

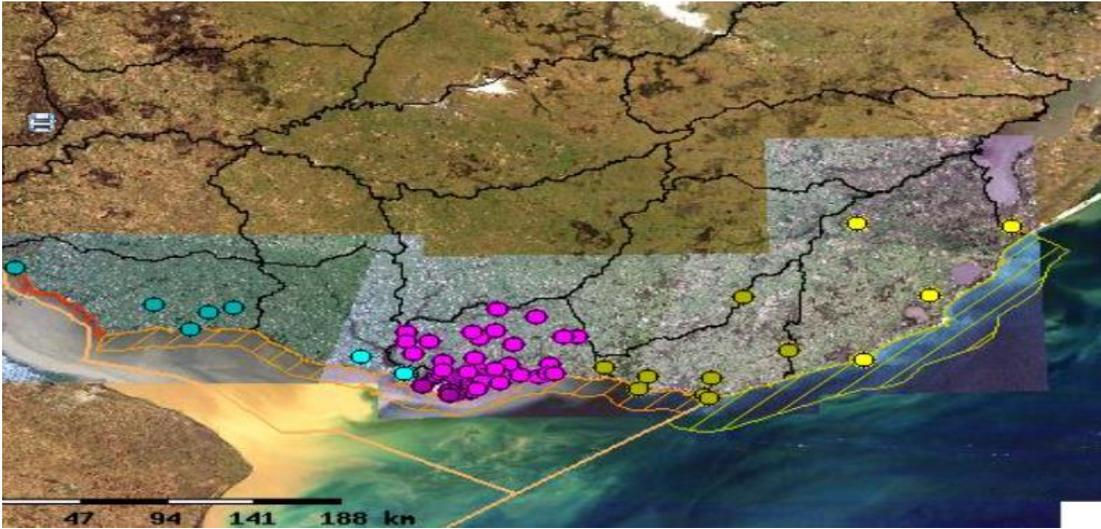
A la normativa nacional dispersa y compleja que describimos anteriormente debemos adicionar la complejidad competencial en los diferentes niveles de Gobierno: NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL, así como los numerosos organismos e instituciones que actúan sobre el territorio costero objeto de la presente CONSULTORÍA.

El siguiente cuadro describe los niveles de Gobierno desde el ESTADO y sus Ministerios, en el cual debemos efectuar la salvedad de la actual separación del anterior Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTA) en los actuales MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MVOT) y MINISTERIO DE AMBIENTE (MA):



*Figura 10- Estado y niveles de Gobierno. Elaboración Propia

A su vez, a nivel de los GOBIERNOS DEPARTAMENTALES, 6 de ellos se encuentran en el territorio costero correspondiente al Océano Atlántico y Río de la Plata y en el tercer nivel de GOBIERNO contamos además con MUNICIPIOS COSTEROS



*Figura 11 – Departamentos y Municipios Costeros.

Y mediante el siguiente esquema se grafican los órganos con competencia costera dependiente del Poder Ejecutivo:



*Figura 12- Competencia costera P. Ej.

AMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN Y ESTUDIO

En virtud del objeto de la Consultoría analizado en el CAPÍTULO anterior y luego de referido el marco normativo y competencial en el territorio costero uruguayo, se hace necesario

territorializar al ámbito de aplicación y estudio, el cual determinará a su vez los casos de estudio en ZONAS DE RIESGO ALTO por CVC.

En este sentido, resulta ineludible referir al Estudio efectuado por DINAGUA “IDENTIFICACION DE FRACCIONAMIENTOS COSTEROS AFECTADOS POR INUNDACIONES: TR100 ACTUAL Y TR 100 ESCENARIO CC” Documento de trabajo 25 de setiembre de 2020.”, como punto de partida fundamental para identificar y territorializar las situaciones de conflicto costero a estudiarse a nivel nacional y definir el propio ámbito de aplicación territorial de toda la CONSULTORÍA.

Dicho informe se basa en información proveniente del estudio IMFIA-CANTABRIA. TR100 PRESENTE HORIZONTE 2100 RCP8,5 aumento nmm percentil 95, base cartográfica es IDE 2017-2018 y permite identificar dichas ZONAS DE RIESGO ALTO y su parcelario de la Dirección Nacional de Catastro, lo cual nos enmarca en el propio ámbito territorial de estudio y de posible aplicación de las recomendaciones y/o herramientas concretas que surgen de la presente Consultoría.

Se cita a continuación un extracto de dicho informe:

“IDENTIFICACION DE FRACCIONAMIENTOS COSTEROS AFECTADOS POR INUNDACIONES: TR100 ACTUAL Y TR 100 ESCENARIO CC

Se evaluaron cuatro condiciones:

- VIVIENDA AFECTADAS ACTUAL-En la foto analizada hay al menos una vivienda afectada
- FRACCIONAMIENTOS AFECTADOS ACTUAL-En la foto analizada hay predios afectados-
- VIVIENDAS ACTUALES AFECTADAS CVC- A futuro se afectarían las viviendas actuales
- FRACCIONAMIENTO AFECTADOS CVC -A futuro se verán afectados predios

Prioridades de mapeo de riesgo

Prioridad 1- RIESGO ACTUAL ALTO-aquellos casos que comprometen a un número importante de población afectada (prioridad –población estable frente a balneario)

Prioridad 2 –RIESGO ACTUAL BAJO-POTENCIAL ALTO casos con escasa población, pero con un área expuesta muy amplia

Prioridad 3-RIESGO FUTURO ALTO- PREVENCIÓN- fraccionamientos no ocupados con alto riesgo potencial

2) CONCLUSIONES PRIMARIAS A LAS QUE LLEGA EN INFORME:

Son 96 localidades con alguna afectación

34 tienen afectación actual de viviendas

76 tienen afectación actual de predios

96 tienen afectación futura de predios

Se consideran prioritarios mapear 18 centros poblados costeros, que actualmente tienen viviendas afectadas. Asimismo, se sugiere realizar mapas de riesgo “preventivos” en aquellos fraccionamientos no ocupados, pero con alto riesgo potencial”



Uruguay
Presidencia

BUCI



	Localidad CATASTRO	Localidad INE	TR 100 afecta predio	TR 100 afecta vivienda	TR 100 E10 afecta predio	TR 100 E10 afecta vivienda
COLONIA	PARANT	PLAYA PARANT	SI	NO	SI	SI
	BRISAS PLATA	BRISAS PLATA	SI	SI	SI	SI
	SANTA ANA	SANTA ANA	SI	SI	SI	SI
	LOS PINOS	LOS PINOS	NO	NO	SI	SI
	SANTA REGINA	SANTA REGINA	SI	SI	SI	SI
	RIACHUELO ARRIBA	JUAN CARLOS CASEROS	NO	NO	NO	NO
	BALNEARIO DEL OESTE	PUERTO INGLÉS	SI	SI	SI	SI
	BLANCARENA	BLANCA ARENA	NO	NO	NO	NO
	ARTILLEROS	ARTILLEROS	SI	SI	SI	SI
	EL ENSUEÑO	EL ENSUEÑO	NO	NO	NO	NO
	BRITOPOLIS	PLAYA BRITOPOLIS	SI	NO	SI	NO
	FOMENTO	PLAYA FOMENTO	NO	NO	NO	NO
	COLONIA	COLONIA DEL SACRAMENTO	SI	SI	SI	SI
	ZAGARZAZU	ZAGARZAZU	NO	NO	NO	NO
	ZANIA HONDA	PLAYA AZUL	SI	SI	SI	SI
	ZANIA HONDA	PLAYA PARANT	SI	NO	SI	SI
	JUAN LACAZE	JUAN LACAZE	SI	SI	SI	SI
	RIACHUELO ABAJO	RIACHUELO	NO	NO	NO	NO
	PLAYA AZUL	PLAYA AZUL	SI	NO	SI	SI
	CARMELO	CARMELO	SI	SI	SI	SI
NUEVA PALMIRA	NUEVA PALMIRA	SI	NO	SI	SI	
BALNEARIO EL FARO	EL FARO	SI	NO	SI	SI	
SAN JOSÉ	BNO. ORDEIG	KIYU - ORDEIG	SI	SI	SI	SI
	PLAYA PASCUAL	PLAYA PASCUAL	NO	NO	NO	NO
	KM 30 RUTA 1	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	NO	SI	NO
	S. FERNANDO	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	BNO. KIYU	KIYU - ORDEIG	NO	NO	NO	NO
	PLAYA PENINO	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	BNO. DE CUFRE	BOCA DEL CUFRE	SI	SI	SI	SI
	KM 34 RUTA 1	PLAYA PASCUAL	NO	NO	NO	NO
	SAFICI	SAFICI (PARQUE POSTEL)	NO	NO	NO	NO
	AUTODROMO NACIONAL	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	DELTA DEL TIGRE	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
CANELONES	CUCHILLA ALTA	CUCHILLA ALTA	NO	NO	NO	NO
	ESTACION ATLANTIDA	ESTACION ATLANTIDA	NO	NO	NO	NO
	JAUREGUIBERRY	JAUREGUIBERRY	SI	SI	SI	SI
	SAN LUIS	SAN LUIS	SI	NO	SI	NO
	NEPTUNIA	NEPTUNIA	SI	SI	SI	SI
	BALNEARIO ARGENTINO	ARGENTINO	NO	NO	NO	NO
	BELLO HORIZONTE	BELLO HORIZONTE	SI	NO	SI	NO
	LA TUNA	LA TUNA	SI	SI	SI	SI
	BIARRITZ	BIARRITZ	NO	NO	NO	NO
	SANTA LUCIA ESTE	SANTA LUCÍA DEL ESTE	NO	NO	NO	NO
	PARQUE DEL PLATA	PARQUE DEL PLATA	NO	NO	NO	NO
	ESTACION FLORESTA	ESTACION LA FLORESTA	NO	NO	NO	NO
	COSTA AZUL	COSTA AZUL	SI	NO	SI	SI
	LAS TOSCAS	LAS TOSCAS	NO	NO	NO	NO
	SANTA ANA	SANTA ANA	NO	NO	SI	NO
	SANTA ANA	EL GALEÓN	NO	NO	SI	NO
	PINAMAR	PINAMAR - PINEPARK	NO	NO	SI	SI
PINE PARK	PINAMAR - PINEPARK	NO	NO	NO	NO	

	FORTIN SANTA ROSA	FORTIN SANTA ROSA	SI	NO	SI	NO
	ATLANTIDA	ATLANTIDA	SI	NO	SI	NO
	ATLANTIDA	VILLA ARGENTINA	SI	NO	SI	NO
	GUAZUVIRA	GUAZU-VIRA	SI	NO	SI	NO
	LA FLORESTA	LA FLORESTA	SI	NO	SI	SI
	MARINDIA	MARINDIA	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	BARRA DE CARRASCO	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	PARQUE CARRASCO	NO	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SHANGRILÁ	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SAN JOSÉ DE CARRASCO	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	LAGOMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	EL BOSQUE	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SOLYMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	LOMAS DE SOLYMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	EL PINAR	SI	SI	SI	SI
	SALINAS	SALINAS	SI	NO	SI	NO
	LOS TITANES	LOS TITANES	NO	NO	NO	NO
	ARAMINDA	ARAMINDA	NO	NO	NO	NO
MONTEVIDEO	MONTEVIDEO	MONTEVIDEO	SI	SI	SI	SI
	EDEN ROCK	EDEN ROCK	SI	NO	SI	NO
	PIRIAPOLIS	PIRIAPOLIS	NO	NO	SI	SI
	BAR PORTEZUELO	PUNTA NEGRA	NO	NO	NO	NO
	OCEAN PARK	OCEAN PARK	SI	SI	SI	SI
	SAUCE PORTEZUELO	SAUCE DE PORTEZUELO	NO	NO	NO	NO
	MANANTIALES	LAGUNA BLANCA	SI	NO	SI	NO
	MANANTIALES	MANANTIALES	NO	NO	SI	NO
	LA JUANITA	FARO JOSÉ IGNACIO	NO	NO	NO	NO
	SANTA MONICA	SANTA MONICA	SI	NO	SI	NO
	PLAYA GRANDE	PLAYA GRANDE	SI	SI	SI	SI
	PLAYA VERDE	PLAYA VERDE	SI	SI	SI	SI
	PUNTA COLORADA	PUNTA COLORADA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA COLORADA	PUNTA NEGRA	NO	NO	NO	NO
	PUNTA NEGRA	PUNTA NEGRA	NO	NO	SI	SI
	FARO JOSE IGNACIO	FARO JOSE IGNACIO	SI	NO	SI	NO
	FARO JOSE IGNACIO	ARENAS DE JOSÉ IGNACIO	NO	NO	NO	NO
MALDONADO	LA BARRA	LA BARRA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA BALLENA	PUNTA BALLENA	SI	NO	SI	NO
	PUNTA BALLENA	CHIHUAHUA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA DEL ESTE	SAN RAFAEL - EL PLACER	NO	NO	NO	NO
	PUNTA DEL ESTE	PUNTA DEL ESTE	NO	NO	NO	NO
	PLAYA HERMOSA	PLAYA HERMOSA	SI	NO	SI	NO
	MALDONADO	PUNTA BALLENA	SI	NO	SI	NO
	MALDONADO	PINARES - LAS DELICIAS	SI	NO	SI	NO
	EL TESORO	LA BARRA	SI	NO	SI	NO
	LAS FLORES	LAS FLORES	SI	SI	SI	SI
	BUENOS AIRES	BALNEARIO BUENOS AIRES	NO	NO	SI	SI
	BALNEARIO SOLIS	SOLIS	SI	NO	SI	SI
	BELLA VISTA	BELLA VISTA	SI	NO	SI	NO
	LA CAPUERA	LA CAPUERA	NO	NO	NO	NO
	EL CHORRO	EL CHORRO	NO	NO	SI	NO
	SAN VICENTE	SAN VICENTE	NO	NO	SI	NO
	PERLA DE ROCHA	NO	NO	NO	NO	NO
ROCHA	CALIFORNIA	NO	SI	NO	SI	NO
	VUELTA DEL PALMAR	NO	NO	NO	SI	SI
	AGUAS DULCES	AGUAS DULCES	SI	SI	SI	SI
	JEAN KRUG	NO	NO	NO	NO	NO

LA FLORIDA	NO	NO	NO	SI	NO
LAS GARZAS	NO	SI	NO	SI	NO
LA AGUADA	LA AGUADA Y COSTA AZUL	NO	NO	SI	NO
COSTA AZUL	LA AGUADA Y COSTA AZUL	SI	SI	SI	SI
ANTONIÓPOLIS	LA AGUADA Y COSTA AZUL	SI	NO	SI	SI
SANTA ISABEL	NO	NO	NO	NO	NO
EL CARACOL	NO	SI	SI	SI	SI
PUIMAYEN	PUIMAYEN	NO	NO	SI	NO
BARRA URUGUAYA	PUIMAYEN	NO	NO	NO	NO
SAN SEBASTIAN DE LA PED.	NO	NO	NO	SI	NO
LA PEDRERA	LA PEDRERA	SI	NO	SI	SI
SAN BERNARDO	PUEBLO NUEVO	NO	NO	SI	NO
OCEANIA	OCEANIA DEL POLONIO	SI	NO	SI	NO
PUNTA RUBIA	PUNTA RUBIA Y STA. ISABEL DE LA PEDRERA	SI	SI	SI	SI
EL PALENQUE	NO	SI	NO	SI	NO
BALNEARIO LA CORONILLA	LA CORONILLA	SI	NO	SI	SI
LA PALOMA	LA PALOMA	SI	SI	SI	SI
ARACHANIA	ARACHANIA	SI	NO	SI	SI
SAN FRANCISCO	NO	SI	NO	SI	NO
SANTA MARIA	LA PALOMA	SI	NO	SI	NO
RINCON DE LA LAGUNA	NO	SI	NO	SI	NO
SAN ANTONIO	SAN ANTONIO	SI	NO	SI	SI
COSTA DE ORO	NO	NO	NO	NO	NO
LA ESMERALDA	LA ESMERALDA	NO	NO	NO	NO
SAN SEBASTIAN	NO	NO	NO	NO	NO
PUNTA DEL DIABLO	PUNTA DEL DIABLO	SI	SI	SI	SI
COSTA RICA	NO	NO	NO	NO	NO
COSTA BONITA	NO	SI	NO	SI	NO
GARZON	NO	SI	NO	SI	NO
BARRA DE VALIZAS	BARRA DE VALIZAS	SI	SI	SI	SI
DIAMANTE	NO	SI	NO	SI	NO
MAR DEL PLATA	NO	SI	NO	SI	NO
VALIZAS	NO	NO	NO	SI	NO
PUERTA DEL SOL	NO	NO	NO	NO	NO
ATLÁNTICA	NO	NO	NO	SI	NO
SAN REMO	NO	NO	NO	SI	NO
NO	CABO POLONIO	NO	SI	NO	SI
NO	PALMARES DE LA CORONILLA	NO	SI	NO	SI
MONTECARLO	NO	NO	NO	SI	NO
BARRA DEL CHUY	BARRA DEL CHUY	SI	NO	SI	SI
SANTA ISABEL DE LA PED.	PUNTA RUBIA Y STA. ISABEL DE LA PEDRERA	SI	NO	SI	SI

El estudio antes citado, es tomado por la presente CONSULTORÍA como el ámbito de aplicación de la misma, sin perjuicio de aclarar que puede o no existir en el caso concreto planteado MRD y PLAN LOCAL o INSTRUMENTO DE OT que incorpore normativas al respecto.

El estudio nos permite abordar la temática desde un punto de partida cierto, con rigor técnico y científico, que asimismo aporta una noción general del territorio uruguayo con problemáticas costeras actuales o futuras, en tanto incorpora el RIESGO y la INCERTIDUMBRE, así como la PREVISIBILIDAD mediante los modelos hidrológicos que lo fundan.

Así, podemos referir a situaciones de RIESGO ACTUAL Y FUTURO, y de esta forma adelantarnos a los fenómenos hoy cada vez más recurrentes por CVC para preverlos y regularlos desde las herramientas de planificación específicas.

En cuanto al ámbito de aplicación de los casos de estudio a nivel internacional el criterio adoptado ha sido que las situaciones de conflicto costero planteadas sean asimilables a la realidad costera uruguayo desde el punto de vista morfológico, geográfico y de su consolidación urbana a efectos de las herramientas aplicables a la resolución de dichos conflictos puedan ser trasladadas a situaciones similares acontecidas en el país. En este sentido se intenta referir a realidades que permitan territorialmente trasladarse o asimilarse a la costa uruguayo.

METODOLOGÍA UTILIZADA

Propuesta metodológica

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 METODOLOGIA INICIAL ya citada en el CAPITULO I del presente.

Por su parte, específicamente respecto al PRODUCTO 1 con el AJUSTE ya indicado sobre la actividad de SEMINARIO, la METODOLOGÍA se entiende debe partir de las siguientes premisas que se consideran fundamentales:

- 1) Que durante el proceso de estudio e investigación del PRODUCTO 1 así como de los restantes productos de la CONSULTORÍA el proceso de trabajo 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 propuesto que, siendo un valioso mecanismo para generar insumos para la CONSULTORÍA, también interpele al 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.
- 5) Lograr para el estudio de casos, el involucramiento de los gobiernos locales y de las comunidades locales, quienes en definitiva serán los destinatarios de estas acciones
- 6) Alcanzar al decisor político y gestor territorial un aporte para la tan compleja realidad de los conflictos costeros

Partiendo de estas premisas es que puede decirse que metodológicamente las instancias de participación son cruciales y específicamente respecto a el PRODUCTO 1 ellas se desarrollaron en su mayoría mediante ENTREVISTAS de ACTORES RELEVANTES definidos en el MAPA DE ACTORES acordado con el COMITÉ TÉCNICO para este producto.

MAPA DE ACTORES RELEVANTES

Elaboración en conjunto con Comité Técnico del Proyecto de MAPA DE ACTORES relevantes a los efectos de reunir la información y estudios necesarios para el MARCO CONCEPTUAL de la Consultoría y planificar actividad del Producto 1.

MVOT Y MA

1- DINOT-

Elba Fernández - Integrante Comité Técnico

Ana Álvarez - Integrante Comité Técnico

Luciana Mello - Integrante Comité Técnico

JURÍDICA - José Pedro Aranco –

Ec. Rodrigo García

Ing Agrim Natalia Da Silva-

Planificación – Enlaces Intendencias costeras

COLONIA: Arq. Marcela Lale

SAN JOSE: Arq. Elba Fernández

CANELONES y MONTEVIDEO: Arq. Alicia Rodríguez

MALDONADO y ROCHA: Arq. Irina Cerrutti

2- NAP CIUDADES

Consultorías relacionadas

Arq. Nora Bertinat

Arq. Gustavo Olveira

Lic. Andrés Fernández

3- MINISTERIO DE AMBIENTE

Dirección Nacional de CC – Mónica Gómez

JURÍDICA. Marcelo Cousillas y Equipo

Karen Tierney

Gestión Costera –Pablo Urruty y Equipo

Rosario Lucas / Luis Anastasía

DINAGUA-

JURÍDICA –Dras. Matilde Saravia y Gabriela Sanguinet

Aguas Urbanas – Arq. Adriana Piperno

4- JURISTAS ESPECIALISTAS

Dr. José Sciandro – CURE, Uruguay

Dr. Castro Casas, Uruguay.

Dra. Safira de la Sala, Brasil.

5- INTENDENCIAS DEPARTAMENTALES - JURÍDICA, PLANIFICACIÓN

6- Actores calificados y ACADEMIA

Antonio Graña

E. Pablo Martinez (Rocha)

Jose Luis Olivera (Rocha)

Andrea de Negrís (MVD)



Uruguay
Presidencia

BUCI



Walter Debenedetti (COLONIA)

Betty Molina (Maldonado Dirección de Ambiente)

Rodrigo García (Rocha Dirección de Ambiente)

Daniel Conde

HIDROGRAFÍA

OPP – Leonardo Seijo, Analía Mariño

Corresponde agregar, que este MAPA DE ACTORES definido en el PLAN de TRABAJO se vio enriquecido en el proceso derivado de los propios contactos generados en las entrevistas y que originaron nuevos contactos y reuniones con otros actores de relevancia.

Asimismo, mediante los aportes de Safira de la Sala, se generaron entrevistas con calificados JURISTAS Y URBANISTAS internacionales que proporcionaron información, investigaciones y trabajos por ellos realizados, así como su experiencia práctica en la temática.

ENTREVISTAS

Como se mencionara anteriormente, a los efectos del relevamiento de información efectuado y en definitiva para acceder a información calificada y clave para el desarrollo del presente producto, la ENTREVISTA virtual vía zoom fue la forma metodológicamente utilizada para ello, tanto para el acceso a dicha información respecto a los casos nacionales, en especial de los de actuación administrativa sobre los cuales no existe una base de datos pública de acceso, como respecto a los internacionales, en tanto el contacto con la especialista Safira de la Sala nos derivó en contactos con juristas/urbanistas de gran relevancia con los cuales la consultora mantuvo entrevistas para el acceso a la información y relevamiento de los casos.

Se trató de un proceso muy rico y dinámico, en tanto se pudo intercambiar de primera mano con especialistas que conocen la realidad de los casos de CONFLICTOS COSTEROS relativos al objeto de la presente y proporcionar valiosos aportes en dicho proceso.

Por su parte, las entrevistas dieron pie además a comenzar a diseñar la propuesta de SEMINARIO del PRODUCTO 2, seleccionando los casos y expositores internacionales posibles a presentarse, los cuales fueron definidos en reuniones de coordinación con el Equipo de comunicación de NAC Ciudades y la Consultora principal.

El aporte de los actores mediante las entrevistas ha sido crucial, con muy buena receptividad al trabajo a desarrollarse y con disponibilidad para compartir las experiencias y proporcionar la información tanto si referimos a los entrevistados nacionales como a los internacionales.

En ciertos casos, la primera entrevista derivó en posteriores reuniones con un Equipo de trabajo completo, como fue en el caso de Jurídica del MA, o en reuniones conjuntas en lo internacional con la colaboradora de esta etapa Safira de la Sala. En la mayoría de los casos implicó que posteriormente a la entrevista se remitiera a la Consultora documentación sobre los casos de los que fueron parte e involucramiento directo con el proceso de la CONSULTORÍA.

Si bien el mes de enero generó algunas dificultades en la concreción de las ENTREVISTAS en virtud del período de licencias, las mismas pudieron efectuarse, entendiéndose que esta metodología será empleada en todo el proceso por su efectividad y, algunas de las entrevistas planteadas, se efectuarán para los productos subsiguientes.

Importa señalar que en el PRODUCTO 1, se priorizó contar con el involucramiento y participación directa del nivel de Gobierno Nacional involucrado y especialmente las áreas jurídicas y especialistas juristas, por ser ellos quienes podían proporcionar los CASOS DE CONFLICTO COSTERO.

Sin perjuicio de ello, se generó asimismo una instancia con DINOT y los recientemente designados nuevos enlaces territoriales de las 6 Intendencias Costeras-

Respecto a los Gobiernos Locales, se encuentra acordada con DINOT para fines del mes de febrero una reunión con todos los enlaces y Equipos Técnicos de las 6 intendencias Costeras.

Sin perjuicio de lo anterior, se generaron entrevistas con Directores de las Intendencias Costeras como es el caso de Rocha y Canelones. En el caso de Rocha con una visita presencial al departamento y recorrida por los principales puntos y posibles casos de estudio.

Se pretende continuar intensamente con los contactos a nivel de cada una de las Intendencias costeras, sin perjuicio de que, al momento de definirse los 2 casos de estudio del PRODUCTO 3, se trabajará más directamente con esos 2 Gobiernos Locales.

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

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS Y COLABORADORA

Por otra parte, se consultó variada bibliografía nacional e internacional cuyas citas y links se detallan en ANEXO II.



Se consultaron diversas fuentes de información on-line, bases de datos georreferenciadas, jurisprudencia internacional y nacional, entre otros.

Por otra parte, corresponde subrayar en la metodología que para el RELEVAMIENTO de los casos INTERNACIONALES la misma fue bibliográfica, a través de la web y apoyándose en la colaboradora internacional SAFIRA DE LA SALA.

Safira De La Sala – Brasil

Abogada y consultora brasileña. 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 *Institute for Housing and Urban Development Studies* del Erasmus University Rotterdam (Holanda). Es colaboradora docente e investigadora el Programa para Latinoamérica y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas Urbanas en cambio climático. Es miembro de la *International Academic Association of Planning, Law and Property Rights*, miembro del comité ejecutivo del *Urban Resilience Network* y miembro consultora externa de la Comisión de Derecho a la Ciudad de la Orden de los Abogados de Brasil en Curitiba (Brasil).

Por su parte, para el RELEVAMIENTO de los CASOS NACIONALES, el mismo fue desarrollado mediante ENTREVISTAS al GOBIERNO NACIONAL (Áreas jurídicas de MA, DINOT, DINAGUA), Gobiernos Departamentales, así como Magisters y Docentes Abogados de relevancia en la materia y con actuación directa en litigios de conflictos costeros.

Para el acceso a la información de casos con CONFLICTOS EN VIA ADMINISTRATIVO, no fue posible obtenerlos directamente, al no estar sistematizados en las bases de datos de AAP o EAE, por lo que mediante las ENTREVISTAS antes mencionadas se logró obtener el listado de casos más relevantes, entendiéndose los mismos una muestra representativa de los CONFLICTOS COSTEROS más recurrentes.

Existieron por otra parte, limitaciones temporales en virtud de que la CONSULTORÍA comienza en el mes de enero de 2021, coincidiendo con períodos de licencias, lo que dilató la obtención de la información.

Sin perjuicio de lo antedicho, la información pudo obtenerse y se entiende una muestra representativa y real al surgir directamente de los actores más relevantes.

Sin embargo, conviene dejar en claro, que en el proceso de las siguientes etapas de la CONSULTORÍA puede nutrirse el presente PRODUCTO 1 con algún nuevo caso que surja y el mismo será incorporado a las fichas y listado efectuado.

Metodológicamente se elaboraron **TABLAS DE CASOS REPRESENTATIVOS**, tanto a nivel internacional como nacional detallando la situación de conflicto planteada, forma de resolución del mismo si está concluido.

En el caso de los casos internacionales estudiados, se deja constancia que los relevados son aquellos que tuvieron un grado de conflictividad tal que los llevó a la JUDICIALIZACIÓN.

Luego de las TABLAS de CASOS REPRESENTIVOS se identifican los principales conflictos recurrentes y en ANEXO IV en las FICHAS DESCRIPTIVAS, se describen los mismos.

Finalmente, se realiza un primer análisis comparativo de la realidad nacional e internacional.

ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES

Anteriormente se describió la metodología de abordaje para la obtención de la casuística relevante a nivel internacional, tomando como base bibliografía, información disponible en la web de Universidades a nivel internacional y mediante las entrevistas mantenidas con juristas y urbanistas de reconocida calidad técnica y académica, así como también con los aportes efectuados por la especialista SAFIRA DE LA SALA en todo el proceso del PRODUCTO 1.

La información obtenida permite relevar los principales CONFLICTOS COSTEROS, aquellos que ya definimos enmarcados en el objeto de la CONSULTORÍA, es decir casos que refieren a situaciones de ocupación formal o informal en zonas de protección costera, que a nivel internacional existen con variadas dimensiones. Es importante destacar que tras los Protocolos de Kyoto y Paris, los países signatarios los comenzaron sus procesos de adecuación de la normativa a sus sistemas jurídicos. Así, existen actualmente conflictos jurídicos que son parte del sistema de normativas climáticas y con respaldo en dichos tratados internacionales; y que en nuestro caso se reflejen como casos de “adaptación” o de “falla en adaptar” como respuesta a los National Adaptation Plans. Se observa, entretanto, que con el 80% da población mundial viviendo en zonas costeras o cerca de ellas, los conflictos costeros no son nada de nuevo o reciente en la historia de la humanidad. Ya el Derecho romano en el siglo 12 había definido que las franjas costeras serían de dominio público, lo que hoy es conocido en algunos estados americanos como *Public Trust Doctrine*; y que, en la época de las grandes navegaciones hasta el entonces llamado “nuevo continente” – América Latina – las primeras normativas casi siempre hacían referencia al manejo costero debido a su conexión con la expansión marítima. En este contexto, este relevamiento no intenta ser de ninguna manera ser exhaustivo, sino representativo de conflictos recientes en nivel internacional conforme lo ha apuntado la literatura y entrevistas con expertos.

El relevamiento permite clasificar los conflictos, individualizar su forma de resolución y aplicación de posibles herramientas para ello, para una posterior estandarización y selección de CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE IDENTIFICADOS.

En este sentido, se intentó además que la representación internacional abarcara los casos de Europa y Estados Unidos y la realidad latinoamericana.

Criterios de selección

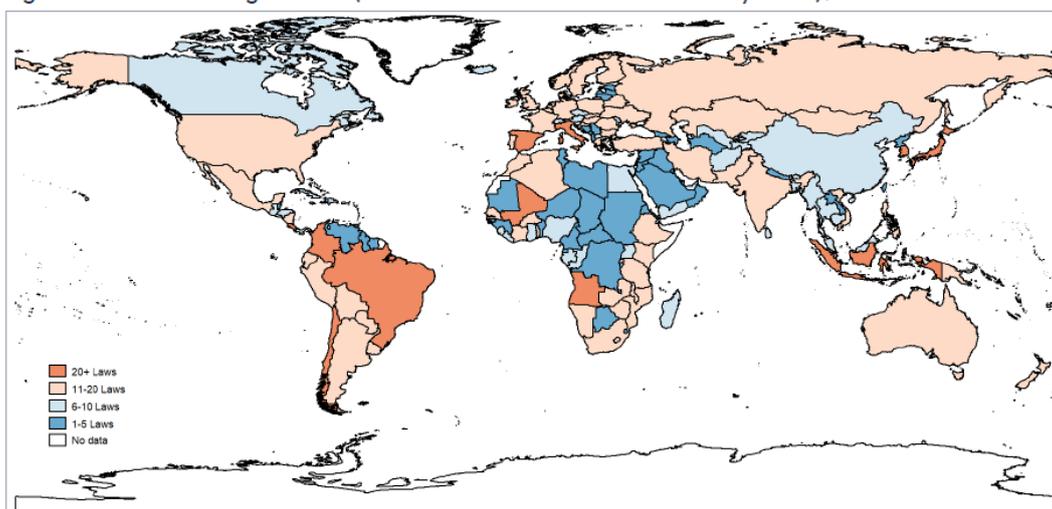
Para la selección de los CASOS INTERNACIONALES REPRESENTATIVOS, tanto para la TABLA como para su análisis, los criterios utilizados refieren a los ya detallados en el Plan de trabajo y propuesta metodológica y se relacionan con la identificación de los CONFLICTOS COSTEROS más recurrentes en los territorios que cuentan con similitudes geográficas, topográficas con el territorio costero uruguayo.

En este contexto es que se elabora la TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS a nivel GLOBAL la cual incluye situaciones de los diferentes continentes con las premisas ya desarrolladas sobre su potencialidad de aplicación en nuestros territorios costeros.

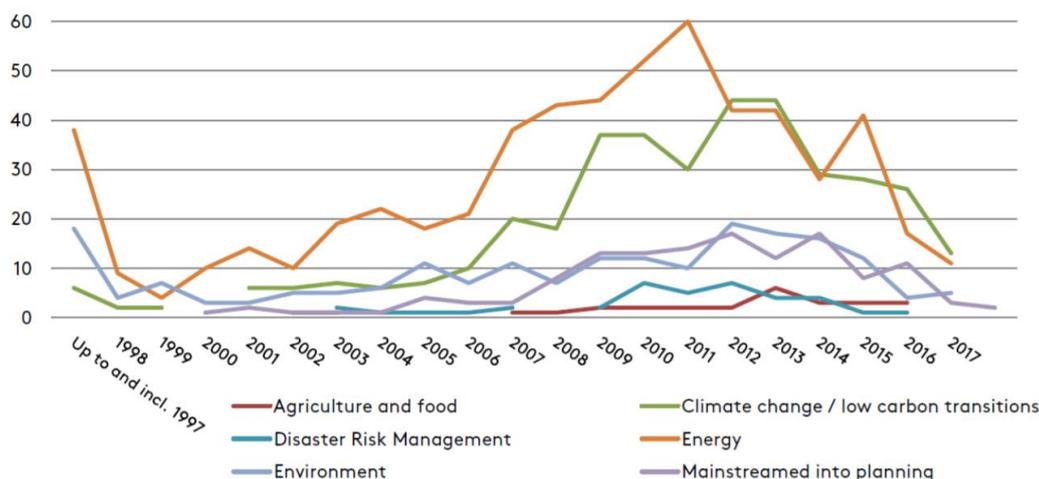
Tablas de casos representativos a nivel internacional

Los casos fueron identificados y seleccionados principalmente a través de las bases de datos del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, del London Schools of Economics en Inglaterra (<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/research-areas/climate-change-governance-legislation-and-litigation/>). El Instituto, desde 2015, presenta relatorías internacionales del progreso en el desarrollo en leyes de cambio climático por país y por sus respectivas áreas de desarrollo, conforme las imágenes que lucen debajo.

Figure 1.3. Climate legislation (number of laws at the end of May 2020), based on CCLW data



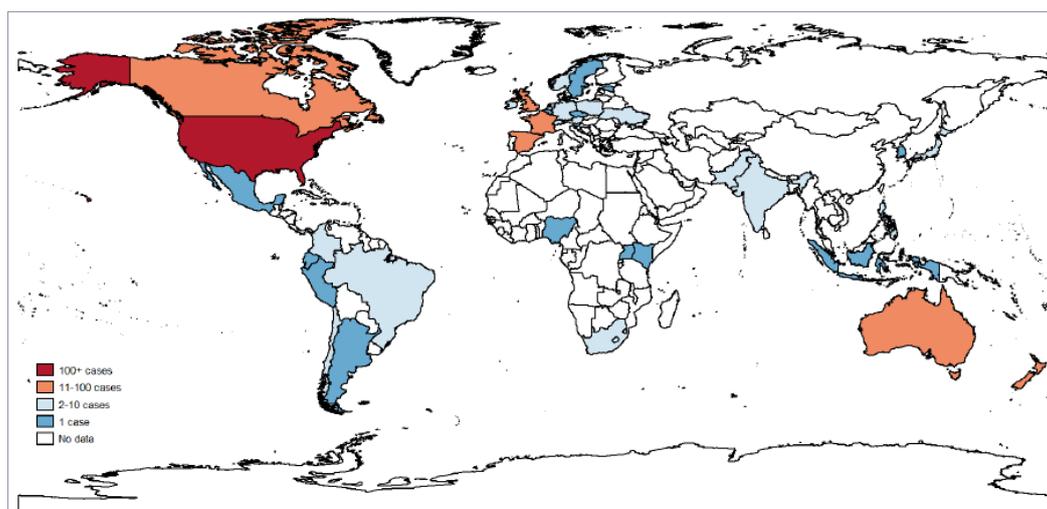
Note: Covers 1,872 climate laws and policies in 198 jurisdictions



De acuerdo a estas imágenes se puede comprender que a pesar de la creación masiva de leyes y políticas alrededor del mundo, en un total de casi dos mil normas en 198 países, la distribución por áreas de actuación demuestra que aún hoy existe muy poco énfasis a la reducción de riesgo de desastres (línea color turquesa del gráfico), así como a las políticas ambientales en general y, en nuestro caso específico, a la integración al planeamiento (línea color violeta).

Además de los estudios conducidos por el Grantham Research Institute, resultan de igual importancia los trabajos desarrollados por el Sabin Center for Climate Change, de la Columbia University en E.E.U.U.. Así como el Grantham, su investigación se centra en leyes de cambio climático enfatizando especialmente en el escenario americano (<http://climatecasechart.com/>). Una asociación entre ambos los institutos, con apoyo del UNEP, dio origen al primer estudio internacional comparado de casos de litigio en cambio climático, siendo publicado el segundo reporte en 2020. La distribución de los casos se ve en las imágenes debajo. (<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Figure 1.4. Climate litigation (no. of cases at the end of May 2020), based on CCLW and Sabin Center data



Note: Geographical distribution of 1,587 cases worldwide (1,213 climate lawsuits in the United States and 374 court cases in 37 countries)

Table 1.1. Number of cases identified by jurisdiction, 1986 to May 2020

Argentina	1	Australia	98	Austria	2
Belgium	1	Brazil	6	Canada	22
Chile	2	Colombia	2	Czech Republic	1
Ecuador	1	Estonia	1	European Union	57
France	11	Germany	6	International Court of Justice	1
India	9	Indonesia	1	Inter-American Court and Commission on Human Rights	3
Ireland	4	Japan	3	Kenya	1
Luxembourg	1	Mexico	1	Netherlands	2
New Zealand	18	Nigeria	1	Norway	1
OECD	6	Pakistan	4	Peru	1
Philippines	2	Poland	3	South Korea	1
South Africa	4	Spain	13	Sweden	1
Switzerland	2	Uganda	1	Ukraine	2
UN Committee on the Rights of the Child	1	UN Human Rights Committee	2	UN Framework Convention on Climate Change	10
United Kingdom	62	UN Special Rapporteurs	2	United States	1,213

Geographical distribution of 1,587 cases worldwide (374 cases outside the United States)

Con base principalmente en esas fuentes de datos y la información obtenida de las entrevistas con expertos, se llegó a una tabla de casos internacionales emblemáticos que reflejan casos potenciales aplicables en Uruguay.

Se detalla a continuación TABLA DE CASOS INTERNACIONALES judicializados con CONFLICTOS COSTEROS por PAIS, AÑO, con las referencias específicas.

PAIS	AÑO	PARTES	PETICIÓN	CUESTIONES JURÍDICAS	REFERENCIAS
ARGENTINA	2019	Asociación Civil por la Justicia Ambiental c. Provincia de Entre Ríos, et al.	El 2 de julio de 2020 se presentó una demanda colectiva en la Corte Suprema de Argentina contra los gobiernos de la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de la Ciudad de Victoria en Argentina por su presunta falta de protección de humedales ambientalmente sensibles. La demanda, presentada por los grupos Asociación Civil por la Justicia Ambiental y Foto Ecologista de Paraná, y una clase de niños, argumenta que el Delta del Paraná tiene sus propios derechos.	Los demandantes solicitan a la Corte que declare al Delta del Paraná un "sujeto de derechos" y un ecosistema fundamental para la mitigación y adaptación al cambio climático; ordenar que los demandados desarrollen e implementen un Orden y Plan Territorial Ambiental para regular el uso de la tierra en el Delta del Paraná, reconociendo que el área está en riesgo debido a los impactos climáticos; designar un "guardián" de los derechos del Delta del Paraná con el objetivo de controlar la conservación y uso sostenible de los humedales; y asegurar la participación pública en decisiones futuras consistentes con el Acuerdo de Escazú. La denuncia se basa principalmente en la constitución argentina, la Convención sobre los Derechos del Niño, la CMNUCC, el Acuerdo de París, la Ley General del Medio Ambiente No. 25.675 y la Ley del Medio Ambiente para el Control de las Quemas No. 23.919. La denuncia también hace referencia a leyes de otros países que reconocen los derechos de la naturaleza, los ríos y otras entidades no humanas.	1. http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200702_11820_complaint.pdf 2. https://climate-laws.org/cclow/geographies/argentina/litigation/cases/asociacion-civil-por-la-justicia-ambiental-v-province-of-entre-rios-et-al
ARGENTINA	2018	Colectivos sociales vs. Municipalidad de MIRAMAR	El conflicto se origina por un complejo turístico en un área costera del vivero "Florentino Ameghino", emplazado al sur de la localidad. El vivero es una forestación costera y dunar de 502	El conflicto surge por la construcción de un complejo turístico-habitacional y recreativo en la costa del vivero respaldado por el ejecutivo y legislativo local. En diciembre de 2017 se logra una sentencia definitiva favorable al reclamo de los activistas sociales, ya que rectifica	https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7694371

			<p>hectáreas, creado con el objetivo de fijar las dunas que afectaban el desarrollo urbano, y promover trabajos de experimentación forestal para poblar el resto de una región en la que las cadenas de médanos obstaculizaban la fijación del suelo urbano. Por su valor paisajístico y servicios ecosistémicos, es declarado en 1997 Reserva Natural (Ordenanza Municipal 184/97). Como parte de las políticas locales orientadas a la preservación del vivero, destacamos la Ordenanza Municipal 77/09.</p>	<p>la suspensión de las obras realizadas en el complejo turístico, intimando al empresario a que presente ante las autoridades municipales la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto que fuera concesionado, para que en forma continuada las autoridades competentes expidan la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) correspondiente. En los dictámenes, se establece que, de no cumplirse con la medida exigida por el poder judicial, “se dará comienzo a las obras de desmantelamiento” debido a que están en incumplimiento con el régimen jurídico del vivero y en falta con los mecanismos de licenciamiento ambiental. Esto contribuyó al cierre del complejo, su puesta en venta en portales inmobiliarios y luego su retiro de los mismos, sin hacerse aún efectiva la demolición a causa de la apelación al fallo de las partes demandas</p>	
ARGENTINA	2010	<p>Carrizo María Ester c/ Ministerio de Obras y Servicios Públicos y Otros s/ Pretensión Indemnizatoria. Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de la ciudad de Mar del Plata</p>	<p>Realiza dos peticiones. Una solicitando el cese del daño ambiental a través de la realización de obras defensivas en el sector costero. En la segunda petición, solicita la reparación de los daños individuales, producidos en su vivienda.</p>	<p>La demanda fue rechazada en primera y segunda instancia. La cámara siguió los mismos lineamientos del Juez de grado, considerando que no ha existido inacción por parte del Estado²⁶. De la misma forma, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha fallado en coincidencia, rechazando el recurso de amparo, considerando que “una cosa es reconocer la existencia de un problema ecológico en el entorno y otra distinta es pretender este configura un daño reprochable al estado provincial, si éste se produce por motivos ajenos a su intervención”.</p>	<p>http://www.de-recho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/310</p>
ARGENTINA		<p>Asociación de Vecinos de La Boca</p>	<p>Hacia fines del 2002, La Asociación Vecinos de La Boca realizó una presentación ante la Defensoría del Pueblo de La Nación y ante la Defensoría</p>	<p>El 20 de junio del 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declaró su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”. La Corte exigió a través de un innovador proceso de audiencias públicas información a las empresas demandadas y</p>	<p>https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X20130002</p>

		Causa Beatriz Mendoza Matanza, Riachuelo	del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con motivo de los graves problemas de contaminación e inundación que sufrían los vecinos residentes en la zona lindera a la Cuenca del Matanza Riachuelo.	reclamó a las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca la elaboración de un plan integrado y progresivo para el saneamiento del territorio (Merlinsky, 2007). El ejecutivo respondió ante el pedido de la Corte con la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Esto generó cambios en los diferentes gobiernos con competencia en el territorio. El 8 de julio de 2008, la CSJN dictó el fallo “Beatriz Mendoza” exigiendo la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675, art. 28 y 30) por el cual responsabilizó y exigió acciones y resultados concretos al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en pos de recomponer el ambiente.	00004&script=sci abstract&tln g=es
AUSTRALIA	2016	Lado A: Sr. Fetherston (Individual) Lado B: Ayuntamiento de Wollongong (Gobierno)	Permisos para desarrollos a pesar del riesgo de inundaciones	Fetherston, a quien el Ayuntamiento de Wollongong le había negado el permiso para construir una vivienda de dos pisos, apeló esa denegación, argumentando, entre otras cosas, que el diseño preveía adecuadamente el riesgo de inundaciones. Antes de ordenar al ayuntamiento que otorgue el permiso, el tribunal consideró las pruebas sobre inundaciones de dos expertos, uno de los cuales presentó pruebas de los efectos del cambio climático. El tribunal, señalando que el Plan de Control de Desarrollo de Wollongong no requería una revisión de la planificación para incorporar los impactos del cambio climático, aceptó la presentación del experto en inundaciones que no había evaluado el riesgo climático.	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation/cases/fetherston-v-wollongong-city-council
AUSTRALIA	2015	Lado A: Marjorie Johnston (Individual) Lado B: Consejo del	La corte consideró el cambio climático al evaluar el permiso de desarrollo	En una audiencia celebrada el 9 de noviembre de 2015, Marjorie Johnston de Silverleaves Conservation Society solicitó una revisión de una decisión del Consejo de Bass Coast Shire que otorga un permiso para un desarrollo. El desarrollo fue para un edificio de tres niveles. Solicitó una revisión bajo la sección 82 de la Ley de Planificación y Medio Ambiente de 1987. Las objeciones al permiso incluyeron la consideración del impacto ambiental y del paisaje, entre otros. La única razón por	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation/cases/johnston-v-bass-coast-shire-council

		condado de Bass Coast (Gobierno)		<p>la que se necesitaba un permiso de planificación para el edificio era porque su altura excedía los siete metros desde el nivel del suelo.</p> <p>En una orden emitida el 16 de diciembre de 2015, la Corte otorgó el permiso para desarrollar el terreno y consideró aceptable el plan de desarrollo. Al llegar a esta decisión, la Corte consideró los peligros costeros que el cambio climático planteaba al edificio, aunque estos peligros no se plantearon en los motivos de las objeciones. El Tribunal determinó que el plan de diseño tenía en cuenta el posible aumento futuro del nivel del mar y las inundaciones.</p>	
AUSTRALIA	2013	Lado A: Smith (Individual). Lado B: Consejo de Pittwater (Gobierno)	Apela la denegación del permiso de desarrollo	<p>Un propietario apeló la denegación de un permiso de planificación por parte de un consejo local en un tribunal estatal australiano. El consejo había descubierto que el desarrollo propuesto no garantizaría una seguridad adecuada frente a los riesgos de inundación dado el aumento de los niveles de inundación debido al cambio climático. Al permitir el uso de estimaciones de riesgo más conservadoras que las empleadas por el ayuntamiento, el tribunal determinó que el riesgo no era suficiente para justificar el rechazo siempre que el permiso estuviera sujeto a ciertas condiciones de planificación de inundaciones.</p>	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/smith-v-pittwater-council-land-and-environment-court-of-new-south-wales-2013
AUSTRALIA	2013	Lado A: Rainbow Shores P/L (Corporación) Lado B: Gympie Regional Council (Gobierno)	Apela la denegación del permiso de desarrollo	<p>El solicitante apeló la denegación de un permiso de planificación para un complejo turístico integrado y una comunidad residencial propuesta. La propuesta fue cuestionada por varios motivos, incluidas las preocupaciones sobre la erosión y las marejadas ciclónicas. El tribunal estatal de Australia desestimó la apelación, encontrando que la propuesta no abordaba adecuadamente la mayor vulnerabilidad del sitio a la erosión y las marejadas ciclónicas como resultado del aumento del nivel del mar.</p>	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/rainbow-shores-p-l-v-gympie-regional-council-others-

					planning-and-environment-court-of-queensland-2013
AUSTRALIA	2013	Lado A: Salvatore and Albina Nucifora (Individual) Side B: Valuer General (Gobierno)	Apelación por valoración de la tierra que no tuvo en cuenta los impactos del cambio climático.	Nucifora apeló una valoración de la tierra en un tribunal estatal de Australia afirmando que la tierra estaba sobrevaluada porque no tenía en cuenta los cambios permanentes en los patrones climáticos debido al cambio climático. El juez desestimó la apelación, encontrando que Nucifora había fallado en demostrar que la finca estaba permanentemente devaluada como resultado del cambio climático. En su razonamiento, el tribunal señaló que "el cambio climático es todavía un tema de considerable debate público".	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation/cases/nucifora-v-valuer-general-queensland-land-court-2013
AUSTRALIA	2016	Lado A: Dougherty Bros Pty Ltd (Corporacion) Lado B: Outline Planning Consultants Pty Ltd (Corporation)	Los demandantes impugnaron el permiso de construcción por motivos de cambio climático.	En audiencias celebradas del 16 de mayo al 18 de mayo de 2016, Dougherty Bros Pty Ltd impugnó una determinación del Panel Conjunto de Planificación Regional ("JRPP") de otorgar el consentimiento de desarrollo a Yamba Residential Subdivision Pty Limited por un lote. Dougherty Bros posee otro lote en la subdivisión. El JRPP se basó en la Ley de Planificación y Evaluación Ambiental de 1979 s 23G (2) (a) como autoridad de consentimiento bajo el Consejo de Clarence Valley. El desarrollo consistió en 161 lotes residenciales, incluidos movimientos de tierra a granel y relleno de tierra, remoción de árboles asociados, movimiento de tierras y jardinería y plantación en uno de los lotes componentes. En una decisión emitida el 16 de junio de 2016, el Tribunal desestimó la citación enmendada, citando la falta de evidencia proporcionada por el solicitante para demostrar que no hubo una consideración adecuada de los posibles peligros de inundación. La evaluación realizada tuvo en cuenta los impactos del cambio climático.	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation/cases/dougherty-bros-pty-ltd-v-outline-planning-consultants-pty-ltd

AUSTRALIA	2015	<p>Lado A: Mitchell Lark (Individual)</p> <p>Lado B: Shellharbour City Council (Gobierno)</p>	El demandante impugnó las condiciones climáticas en el permiso de construcción	<p>En febrero de 2012, el Ayuntamiento de Shellharbour concedió una solicitud para demoler un garaje y construir una nueva vivienda en terrenos propensos a inundaciones, sujeto a ciertas condiciones, incluido el cumplimiento de los requisitos mínimos de altura del piso. Estos requisitos de altura del piso se establecieron, en parte, para tener en cuenta los cambios proyectados en la zona de inundación debido al cambio climático. El 4 de septiembre de 2015, Mitchell Lark apeló la denegación de su solicitud para modificar esas condiciones ante el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur. Lark buscó modificar las condiciones para permitir una altura del piso tal como se construyó ligeramente por debajo del requisito mínimo, con el argumento de que el piso construido podría protegerse mediante la adición de bordes de mampostería en los porches frontales y laterales y la cubierta trasera.</p> <p>El 18 de diciembre de 2015, el Tribunal rechazó la apelación de Lark y afirmó las condiciones del Ayuntamiento. El Tribunal razonó que el sitio estaba en un terreno propenso a inundaciones en un Recinto de Riesgo de Inundación Medio, y que es probable que el Consejo no hubiera aprobado la solicitud de desarrollo si se hubieran propuesto los niveles de piso según lo construido. Además, el Tribunal concluyó que el perito del demandante no tuvo en cuenta el aumento del nivel del mar relacionado con el cambio climático.</p>	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/lark-v-shellharbour-city-council
AUSTRALIA	2015	<p>Lado A: Gibson (Individual)</p> <p>Lado B: Bass Coast Shire Council (Gobierno)</p>	Si la tierra debe subdividirse para prepararse para los impactos climáticos.	En una audiencia celebrada el 1 de mayo de 2015, el demandante apeló una denegación de su solicitud por parte del Consejo de Bass Coast Shire para subdividir un terreno. El solicitante argumentó que estos lotes más pequeños permitirían arreglos más flexibles con respecto a los impactos del cambio climático. El Concejo determinó que la subdivisión propuesta es inconsistente con la política de planificación local y estatal en lo que respecta a la protección de tierras agrícolas,	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/gibson-v-bass-coast-shire-council

				<p>así como al propósito y objetivos de la Zona de Agricultura y contra la planificación ordenada y adecuada del área.</p> <p>En una decisión emitida el 12 de junio de 2015, el Tribunal confirmó la decisión y determinó que, si bien el cambio climático está ocurriendo, no tendría un impacto significativo en esta región o propiedad en particular. Además, no se demostró que la subdivisión de la propiedad mejorara la economía y la viabilidad de la granja y, de hecho, podría sofocar la innovación en la producción.</p>	
AUSTRALIA	2015	<p>Lado A: Pridel Investments Pty. Ltd (Corporación)</p> <p>Lado B: Coffs Harbour City Council (Gobierno)</p>	Permisos para desarrollar en un área sujeta a riesgo de inundaciones costeras	<p>Este caso trató sobre el rechazo del Ayuntamiento de Coffs Harbour a la solicitud de Pridel Investments para desarrollar una subdivisión de 39 lotes. Los motivos de rechazo del consejo de la ciudad incluyeron un riesgo de inundación inaceptablemente alto, no considerar varios impactos del cambio climático de acuerdo con la política costera y climática estatal y nacional, y los principios de desarrollo sostenible requeridos por el programa de planificación local: la estrategia de asentamiento Our Living City. El tribunal señaló que los planes de construcción suponían una vida útil de 100 años para la subdivisión, pero se basaba en varias suposiciones sobre qué tan bien las dunas existentes y otras características de la ubicación resistirían el cambio climático. También caracterizó el plan como inadmisibles "expansión urbana a lo largo de la costa" y destacó como un "defecto fatal" la falta del sitio de cualquier medio alternativo de acceso de vehículos de emergencia al sitio.</p>	<p>https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation-cases/pridel-investments-pty-ltd-v-coffs-harbour-city-council</p>
AUSTRALIA	2015	Lado A: Ralph Lauren 57 (Corporación individual)	Sentencia declaratoria y daños en relación con las restricciones de blindaje de la costa y la política de retroceso costero planificada.	<p>Un grupo de demandantes que poseen propiedades a lo largo de Belongil Beach en Nueva Gales del Sur, Australia, solicitó daños a la autoridad del gobierno local, el Byron Shire Council, para cubrir los costos de erigir protecciones costeras en sus parcelas y compensar la pérdida de valor de sus propiedades por aumento del nivel del mar. Los demandantes alegaron que la necesidad de esas protecciones y la causa de la pérdida</p>	<p>https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation-cases/ralph-lauren-57-pty-</p>

		Lado B: Byron Shire Council (Gobierno)		<p>parcial de valor de las propiedades fue culpa del Consejo. En las décadas de 1960 y 1970, el Consejo construyó una forma de blindaje duro en la costa: "un promontorio artificial protegido por un malecón de roca". Luego, entre 2006 y 2010, el Consejo emitió borradores de documentos de planificación (i) prohibiendo a los demandantes blindar sus propios segmentos de costa y (ii) proponiendo una política de retirada administrada en respuesta a la subida del nivel del mar y la invasión de la costa. La Ley de Protección Costera establece que dichos planes solo serán definitivos y efectivos después de la aprobación del Ministro de Planificación de Nueva Gales del Sur; el Consejo retiró su borrador del Plan de Gestión de la Zona Costera en mayo de 2011, antes de que el Ministro lo considerara. Los demandantes presentaron dos teorías alternativas en apoyo de su reclamo: o que el Consejo fue negligente al instalar blindaje duro en la costa que desde entonces ha desplazado la acción de las olas a las partes adyacentes de la playa de los demandantes, empeorando la erosión allí; o que el blindaje del consejo constituye una instancia de molestia pública. Los demandantes también argumentaron que su lesión se vio agravada por la emisión y el retiro de documentos de planificación por parte del Consejo, y la posición persistente de que la retirada gestionada es la respuesta política preferida a la invasión de la costa. Después de que la demanda de los demandantes sobreviviera a una moción de desestimación en marzo de 2016, las aseguradoras del Consejo, que habían estado dirigiendo la defensa en el caso, acordaron llegar a un acuerdo. Como resultado, el tribunal nunca determinó la responsabilidad legal por las reclamaciones alegadas. Los términos del acuerdo prohíben que el Consejo elimine las armaduras costeras existentes (principalmente barreras de roca, concreto y escombros) en las parcelas de los demandantes, a menos que los demandantes estén de acuerdo con dicha remoción. En caso de que los demandantes deseen</p>	ltd-v-byron-shire-council
--	--	--	--	---	--

				agregar a ese blindaje, deben presentar la solicitud dentro de un año del acuerdo, con fecha de agosto de 2016, y luego deben hacer las adiciones solicitadas dentro de un año de la aprobación de su solicitud. Las reparaciones o adiciones posteriores solo pueden proponerse después de 20 años, y el Consejo no ha garantizado que se aprobarán tales propuestas.	
AUSTRALIA	2015	Lado A: Esther Dunford (Individual) Lado B: Gosford City Council (Gobierno)	El demandante impugnó el permiso de construcción en terrenos de erosión costera.	En audiencias celebradas del 9 de diciembre al 11 de diciembre de 2014, Esther Dunford apeló la negativa del Ayuntamiento de Gosford para la demolición de una vivienda existente y la construcción de una nueva vivienda en Wamberal. El Ayuntamiento denegó la solicitud porque la nueva construcción no evitaría adecuadamente el riesgo potencial de erosión costera y, por tanto, va en contra del interés público. El tribunal consideró si los procesos de riesgo costero resultarían en daños y pérdidas inaceptables para la propiedad, y que se proyectaba que el riesgo para la urbanización aumentaría debido a los aumentos proyectados del nivel del mar. En resolución emitida el 14 de enero de 2015 se hizo lugar al recurso de apelación. El Comisionado encontró que los peligros costeros se tomaron debidamente en consideración en el desarrollo propuesto. Hubo desacuerdo sobre si sería necesario un muro de revestimiento. El Comisionado estuvo de acuerdo con el experto del solicitante en que no se requería uno per se para minimizar suficientemente el riesgo potencial de la erosión costera. El Comisionado también encontró que no había base para decir que habría una pérdida de vista en las residencias vecinas existentes.	https://climate-laws.org/geographies/new-zealand/litigation/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment-new-zealand-supreme-court-2015
AUSTRALIA	2005-2014	Lado A: Jodie Honan (Individual) Lado B: Moyne Shire Council	Permiso para urbanización cerca de un área sujeta a inundaciones costeras	Los residentes locales impugnaron la aprobación del ayuntamiento de una solicitud para desarrollar una subdivisión de 32 lotes en una propiedad a 230 metros de la costa y en un área que abarca varios humedales efímeros. Al revisar los temas de protección del hábitat y vulnerabilidad a las inundaciones costeras, el Tribunal señaló que el consejo del condado había encargado un estudio de vulnerabilidad costera,	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation/cases/stewart-honan-v-

		(Gobierno)		estaba tomando varias medidas de adaptación basadas en ese estudio y requeriría que los desarrolladores tomaran más medidas como condición para desarrollo. El Tribunal finalmente confirmó la concesión del permiso del consejo para desarrollar, pero requirió la adición de condiciones adicionales relacionadas con los humedales y protecciones contra los efectos del aumento del nivel del mar en el corto plazo.	moyneshire-council
AUSTRALIA	2013	Lado A: Newton and Anor (Individual) Lado B: Great Lakes Council (Gobierno)	Impugnación de las condiciones del permiso de planificación que impuso un límite de tiempo y requisitos estructurales	Un propietario impugnó la decisión del consejo local de otorgar un permiso de construcción para construir una casa con dos condiciones: (1) el consentimiento del desarrollo solo duraría veinte años, y (2) la casa debe estar diseñada para resistir las condiciones de aumento del nivel del mar en 2033. El tribunal estatal australiano falló en parte a favor del propietario, rechazando la primera condición, pero permitiendo la segunda. El tribunal consideró que el límite de tiempo impuesto bajo la primera condición no era razonable, especialmente dada la presencia de la segunda condición.	https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/newton-and-anor-v-great-lakes-council-new-south-wales-land-and-environment-court-2013
BRASIL	2013	Corte Superior de Justicia	Edificación en la costa	El Tribunal a quo, en acción reivindicativa y apoyado por elementos de evidencia fáctica, afirmó que el particular construyó en la playa de Cacimbinhas, Tibau do Sul-RN, sin autorización de la Secretaría de Patrimonio Sindical (SPU), habiendo sido verificada la precariedad de las condiciones sanitarias de la empresa, motivos de la que mantuvo la orden de demolición.	
BRASIL	2017	Corte Superior de Justicia	Construcciones en zonas protegidas y responsabilidad del Estado en Control territorial.	Según señaló el Juzgado Regional, los inmuebles "fueron erigido a orillas del Río Acaú, insertándose en un área de preservación permanente incumpliendo la distancia mínima requerida para construir.	
BRASIL		Public Prosecutor's	Recuperar daños por no evitar inundaciones	El Juzgado de Primera Instancia fue persuadido por la Fiscalía Federal, quien había iniciado un proceso civil contra el grupo	http://climatecasechart.com/n

STJ		Office v. H Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria & Others		responsable de drenar y desmontar un manglar y colocar un relleno sanitario y diversas estructuras en su lugar. El Código Forestal de 1965 y el artículo 225 de la Constitución Federal de 1988 proporcionaron la base jurídica para la decisión del tribunal. Antes de ordenar a los acusados restaurar el bosque, el tribunal señaló que los manglares cumplen una variedad de funciones - ecológicas, sociales y económicas - y que el aumento del nivel del mar hace que sea especialmente importante preservarlos. La decisión del tribunal de primera instancia fue confirmada por el Tribunal Federal Regional de la Cuarta Región, y nuevamente confirmada por el Tribunal Superior de Justicia.	on-us-case/public-prosecutors-office-v-h-carlos-schneider-sa-comercio-e-industria-others/ https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8637993/recurso-especial-resp-650728-sc-2003-0221786-0/inteiro-teor-13682613?ref=amp
CANADA	2016	Burgess (Individual) vs Ontario Minister of Natural Resources and Forestry (Gobierno)	Recuperar daños por no evitar inundaciones	El Ministerio de Recursos Naturales de Ontario gestiona los niveles de agua en varios lagos cuyas superficies de otro modo subirían y bajarían con el deshielo y la precipitación. Históricamente, el área alrededor de los lagos no ha sufrido inundaciones, pero desde 2010, tres inundaciones diferentes han dañado y destruido propiedades privadas allí. En septiembre de 2016, los propietarios presentaron una demanda colectiva solicitando al Ministerio C \$ 900 millones en daños por las inundaciones más recientes. Los miembros de la clase incluyen "todas [las personas jurídicas] que poseían bienes inmuebles o que tuvieran una participación en bienes inmuebles situados en la costa de los lagos Muskoka que sufrieron daños como resultado de los altos niveles de agua, las	https://climate-laws.org/geographies/canada/litigation_cases/burgess-v-ontario-minister-of-natural-resources-and-forestry

				<p>inundaciones o el hielo flotante en marzo o abril de 2016 ". Los demandantes alegan que el Ministerio tenía el deber de evitar inundaciones previsibles, sabía que los lagos habían alcanzado niveles peligrosamente altos a principios de 2016, pero por negligencia permitió que los lagos se inundaran, lo que a su vez destruyó las estructuras adyacentes.</p>	
<p>COLOMBIA Suprema Corte</p>		<p>Future Generation contra el Ministerio de Medio Ambiente y otros</p>	<p>Los jóvenes demandantes buscan hacer cumplir los derechos fundamentales a un medio ambiente saludable que, según afirman, están amenazados por el cambio climático y la deforestación.</p>	<p>De acuerdo con un comunicado de prensa y copia de la denuncia obtenida de la organización De justicia, 25 jóvenes demandantes entre las edades de 7 y 26 años han demandado a varias instancias del gobierno colombiano, municipios colombianos y varias corporaciones para hacer valer sus derechos reivindicados. a un medio ambiente, vida, salud, alimentos y agua saludables. Los demandantes alegan que el cambio climático junto con la incapacidad del gobierno para reducir la deforestación y garantizar el cumplimiento de una meta de deforestación neta cero en la Amazonía colombiana para el año 2020 (según lo acordado en el Acuerdo de París y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), amenaza los derechos fundamentales de los demandantes. Los jóvenes demandantes han presentado un reclamo constitucional especial llamado "tutela" que se utiliza para hacer cumplir los derechos fundamentales.</p> <p>Un tribunal inferior falló en contra de los jóvenes demandantes. Los jóvenes demandantes presentaron una apelación el 16 de febrero de 2018.</p> <p>El 5 de abril de 2018, la Corte Suprema revocó la decisión del tribunal inferior, reconociendo que los "derechos fundamentales de la vida, la salud, la subsistencia mínima, la libertad y la dignidad humana están sustancialmente vinculados y determinados por el medio ambiente y el ecosistema". Además, reconoció a la Amazonía colombiana como un "sujeto de derechos" de la misma manera que la Corte Constitucional reconoció al río Atrato. En consecuencia, la Corte Suprema declaró que la Amazonía colombiana tenía</p>	<p>http://climatecasechart.com/on-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/</p>

				derecho a protección, conservación, mantenimiento y restauración. La Corte ordenó al gobierno formular e implementar planes de acción para abordar la deforestación en la Amazonía.	
E.E.U.U.		Lado 1: NEWTOK Lado 2: Gobierno Federal	1: El pequeño pueblo de Newtok cerca de la costa occidental de Alaska se ha estado deslizando hacia el río Ninglick durante años por aumento de temperaturas y erosión. 2:	Caso sin precedentes, Newtok demanda al gobierno federal declare estos crecientes impactos del cambio climático como un desastre oficial y por relocalizaciones. Los aldeanos dicen que es su última oportunidad de desbloquear las decenas de millones de dólares necesarios para reubicar a toda la comunidad.	https://www.npr.org/2017/01/10/509176361/alaskan-village-citing-climate-change-seeks-disaster-relief-in-order-to-relocate
E.E.U.U. Texas	2011	Severance v. Patterson	v. Servidumbres costeras	<p>Cuando el huracán Ike golpeó en 2008 y destruyó muchas propiedades costeras, se estableció una línea temporal a 4.5 pies sobre el nivel del mar para permisos provisionales y decisiones de reconstrucción y luego regresó a la línea de vegetación para establecer el dominio público y el límite de la playa</p> <p>Treinta y siete casas a lo largo de Pedestrian Beach, cerca de Surfside, Texas, se les negaron los permisos para reparar sus sistemas sépticos y se les cortó el acceso al agua. Se encontró que las casas bloquearon significativamente el acceso público a la playa y, por lo tanto, se ordenó su eliminación.</p> <p>Los propietarios demandaron por una indemnización, alegando que se trataba de una toma del gobierno de su propiedad, fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Texas en Brennan v. State.219</p> <p>Sin embargo, es importante señalar que el tribunal de Brennan sostuvo que la no había establecido la servidumbre. Más bien, el acto fue una aplicación de un mecanismo para una servidumbre pública que se había establecido a través de</p>	https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2349461

				<p>costumbres. En 2011, la Corte Suprema de Texas emitió una decisión en Severance v. Patterson que el futuro de las servidumbres móviles es incierto. Por primera vez se distinguió entre acreción por la erosión en la playa y avulsión, en la que una tormenta u otro evento catastrófico mueve repentinamente la playa y encontró que la servidumbre rodante de Texas no se aplica a la avulsión. Además, la Corte sostuvo que a menos que se haya incluido expresamente una servidumbre pública en la concesión de tierras inicial, el estado no puede confiar únicamente en la costumbre para asegurar el acceso público. El tribunal decidió que la Ley no reconoció explícitamente una servidumbre "rodante". Esto crea una incertidumbre significativa sobre la capacidad de la Oficina General de Tierras para eliminar estructuras de las playas en erosión después de las tormentas y para mantener el acceso público.</p>	
<p>E.E.U.U. Corte Suprema</p>		<p>Lado 1: LUCAS Lado 2: Consejo Costero de Carolina del Sur, 505 U.S. 1003, 1028-1029, 112 S.Ct.</p>	<p>Caso reconocido donde el conflicto se encuentra en el aumento del nivel del mar y erosión y el límite del derecho de propiedad de los propietarios ribereños. El peticionario, una corporación sin fines de lucro formada por propietarios de propiedades frente a la playa que bordean el proyecto presentó una impugnación administrativa sin éxito. El demandado, el Departamento de Protección Ambiental de Florida, aprobó los permisos, y esta demanda siguió. El Tribunal de Apelación del Estado concluyó que la orden del Departamento había eliminado los derechos litorales de los miembros a recibir acreciones en su propiedad y a mantener intacto el contacto de su propiedad con el agua.</p>	<p>La Legislatura de Florida aprobó la Ley de Preservación de Playas y Orillas, 1961 Fla. Leyes cap. 61-246, según enmendado, Fla. Stat. §§ 161.011-161.45 (2007). La Ley establece procedimientos para "proyectos de restauración y nutrición de playas", § 161.088, diseñados para depositar arena en playas erosionadas (restauración) y para mantener la arena depositada (nutrición). Un gobierno local puede solicitar al Departamento de Protección Ambiental (Departamento) los fondos y los permisos necesarios para restaurar una playa. Cuando el proyecto implica colocar relleno en las tierras sumergidas del estado, se requiere la autorización de la Junta de Fideicomisarios del Fondo Fiduciario de Mejoras Internas (Junta), que posee el título de esas tierras. Una vez que se determina que se emprenderá una restauración de la playa, la Junta establece lo que se denomina "una línea de control de la erosión". Debe establecerse por referencia a la "línea de pleamar media existente", aunque en teoría puede ubicarse hacia el mar o tierra adentro. Gran parte del trabajo</p>	<p>https://scholar.google.com.br/scholar_case?case=8785384561418422944&hl=en&as_sdt=6&as_vis=1&oi=scholar</p>

			<p>Concluyendo que esto sería una toma inconstitucional y requeriría el cumplimiento de un requisito administrativo adicional, anuló la orden, devolvió el procedimiento y a la Corte Suprema de Florida para determinar si la Ley privó inconstitucionalmente a los miembros de los derechos litorales sin justificación compensación. La Corte Suprema del Estado respondió "no", concluyendo que los miembros no eran propietarios de los bienes supuestamente tomados. El peticionario solicitó una nueva audiencia sobre la base de que la decisión de la Corte Suprema de Florida efectuó una toma de los derechos litorales de los miembros contrariamente a las Enmiendas Quinta y Decimocuarta; se le negó la nueva audiencia.</p>	<p>del proyecto se lleva a cabo mar adentro de la línea de control de la erosión, ya que se vierte arena en lo que una vez fue tierra sumergida. La línea fija de control de la erosión reemplaza la línea media fluctuante de la marea alta como el límite entre la propiedad litoral privada y la propiedad estatal. Una vez que se registra la línea de control de la erosión, el common law deja de aumentar la propiedad de las tierras altas por acreción (o disminuirla por erosión). Por lo tanto, cuando la acumulación en la costa mueve la línea media de la marea alta hacia el mar, la propiedad de los propietarios frente a la playa no se extiende a esa línea (como lo disponía la ley anterior), sino que permanece limitada por la línea permanente de control de erosión. Sin embargo, esos propietarios siguen teniendo todos los derechos ribereños de derecho consuetudinario, salvo el derecho a las acumulaciones. Si la playa se erosiona hacia atrás de la línea de control de erosión sobre una porción sustancial de la costa cubierta por el proyecto, la Junta puede, por su propia iniciativa, o debe, si así lo solicitan los propietarios o arrendatarios de la mayoría de la propiedad afectada, instruir a la agencia responsable del mantenimiento de la playa para que regrese a la condición contemplada por el proyecto. Si eso no se hace dentro de un año, el proyecto se cancela y la línea de control de erosión es nula y sin efecto. Finalmente, por regulación, si el uso de tierra sumergida "infringe injustificadamente los derechos ribereños", el proyecto no puede continuar a menos que los gobiernos locales demuestren que poseen o tienen un interés en la propiedad de las tierras altas adyacentes al sitio del proyecto."</p>	
E.E.U.U. Corte Suprema		<p>Lado 1: Propietarios ribereños</p> <p>Lado 2: Departamento</p>	<p>STOP the BEACH RENOURISHMENT, INC., et al., Respondents. Florida Department of Environmental Protection, etc.</p> <p>Reclamo de propietarios costeros por derechos ribereños</p>	<p>Se ha aplicado inconstitucionalmente la Parte I del Capítulo 161 de los Estatutos de Florida (2005), conocida como la Ley de Preservación de Playas y Orillas, para privar a los miembros de Stop the Beach Renourishment, Inc. de sus derechos ribereños sin una compensación justa por la propiedad? tomado, de modo que la excepción provista en la Regla 18-21.004 (3) del</p>	<p>https://scholar.google.com.br/scholar_case?case=1681262077563057795&</p>

		de Protección Ambiental, Florida.		Código Administrativo de Florida, eximiendo evidencia satisfactoria de suficiente interés en las tierras altas si las actividades no infringen injustificadamente los derechos ribereños.	hl=en&as_sdt=2006
FRANCIA	2018	Le Signal Conseil d'État - 6ème chambre	Reclamo de indemnizaciones por efectos del CVC	Las víctimas solicitaron beneficiarse del régimen atípico de expropiación por un riesgo natural mayor previsible. La implementación de este dispositivo pareció de lo más interesante en la medida en que para determinar el monto de la indemnización que debe permitir la reposición de la propiedad expropiada, no se toma en cuenta la existencia del riesgo. El prefecto se negó a iniciar el procedimiento y se interpuso un recurso de apelación contra esta decisión. De acuerdo con el análisis del Consejo Constitucional (1), el Consejo de Estado rechazó este recurso (2) ya que el artículo L. 561-1 del Código de Medio Ambiente no impone al Estado el recurso a la expropiación, el riesgo vinculado a la costa. La erosión no puede considerarse como un riesgo natural previsible importante, que amenaza seriamente vidas humanas.	http://bordeaux.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Communiqués/Immeuble-Le-Signal-a-Soulac-sur-Mer-la-Cour-rejette-le-recours-des-proprietaires-de-la-residence .
*CORTE INTERAMERICANA DE D.D.H.H.	2019	Corte Interamericana de D.D.H.H	Grupos de la sociedad civil solicitaron a la CIDH promover políticas climáticas que protejan los derechos humanos	Los peticionarios instaron a la Comisión a reconocer la crisis climática como una prioridad que amenaza los derechos humanos y los ecosistemas; adelantar peticiones y medidas cautelares relacionadas con el cambio climático y sus medidas de respuesta; instar a los Estados a proteger y garantizar los derechos de los actores que trabajan en la defensa de los derechos humanos; pedir a los estados que apunten a una acción climática más ambiciosa a través de las contribuciones determinadas a nivel nacional para 2020; y enfatizar la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Las organizaciones solicitaron además que la Comisión inste a los estados de la región a tomar acciones para detener las actividades que agravan el cambio climático y amenacen el goce efectivo de los derechos humanos; promover modelos de	http://climatecasechart.com/on-us-case/hearing-on-climate-change-before-the-inter-american-commission-on-human-rights/?cn-reloaded=1

				transición energética que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, especialmente de los pueblos indígenas, niños y jóvenes, mujeres y comunidades rurales; tomar medidas específicas para garantizar el acceso a la información relacionada con los impactos del cambio climático y sus medidas de respuesta; y promover la igualdad de género. En mayo de 2020, los peticionarios publicaron un informe sobre sus solicitudes.	
INDIA	2014	Lado A: Wilfred J (Individual) Lado B: Ministry of Environment & Forests (Gobierno)	Demanda para elaboración de un proyecto de puerto.	Solicitud de, entre otras cosas, la protección de "áreas que probablemente se inundarán debido al aumento del nivel del mar como consecuencia del calentamiento global". Los recurrentes (Solicitud No. 74 de 2014) son personas interesadas en la protección del medio ambiente y la ecología. Son personas agraviadas y afectadas por el proyecto del puerto de Vizhinjam . Los Apelantes son pescadores pertenecientes a familias que tradicionalmente pescan en el área del proyecto y son representantes de la comunidad más grande de pescadores que habitan esa área. Por el proyecto, no solo la ecología y el medio ambiente de esa área se verían afectados, sino que también habría un impacto adverso en su sustento. Los recurrentes también son los miembros registrados de la Junta de Bienestar de los Trabajadores de la Pesca formada por el Gobierno de Kerala para brindar asistencia a las personas en la ocupación pesquera. El demandado formuló un proyecto para el desarrollo del puerto marítimo multipropósito de aguas profundas de Vizhinjam International en Vizhinjam en el distrito de Thiruvananthapuram (Trivandrum), en el estado de Kerala. Este Proyecto comprende la construcción de muelles, área terminal y edificio portuario y se espera que se complete en tres fases. Se propone que la primera fase se construya en 66 hectáreas de terreno que se recuperarán del mar. Se propone que el material necesario para la recuperación de la fase I se obtenga de la actividad de dragado en el mar. Esta fase requiere 7 millones de toneladas métricas de piedra, áridos,	https://climate-laws.org/geographies/india/litigation-cases/wilfred-j-v-ministry-of-environment-forests

				arena y tierra para la construcción de un rompeolas que se extiende casi 3.180 Kms hacia el mar. Se busca que este material se obtenga de las canteras de voladuras en Trivandrum y en el distrito vecino de Kanyakumari en el estado de Tamil Nadu, posiblemente en la región de Ghats occidental. Luego de escuchar los argumentos, el Tribunal ordena que el asunto sea incluido para los argumentos de fondo.	
NUEVA ZELANDA	2015	Lado A: Ioane Teitiota (Individual) Lado B: The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment (Gobierno)	Para obtener el estado de refugiado con relación al CC	Un ciudadano de Kiribati apeló la denegación de la condición de refugiado ante el Tribunal Superior de Nueva Zelanda. El apelante argumentó que los efectos del cambio climático en Kiribati, a saber, el aumento del nivel de los océanos y la degradación ambiental, están obligando a los ciudadanos a abandonar la isla. El Tribunal Superior determinó que los impactos del cambio climático en Kiribati no calificaron al apelante para el estatus de refugiado porque el solicitante no fue sometido a la persecución requerida por la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Además de encontrar una falta de daño grave o una violación grave de los derechos humanos si el apelante regresara a Kiribati, el tribunal también expresó su preocupación por ampliar el alcance de la Convención de Refugiados y abrir la puerta a millones de personas que enfrentan dificultades debido al CC. El solicitante apeló la decisión ante el Tribunal de Apelaciones. Al desestimar la solicitud, el Tribunal de Apelaciones señaló la gravedad del cambio climático, pero afirmó que la Convención sobre los Refugiados no abordó el tema de manera adecuada. El demandante volvió a apelar, esta vez ante el Tribunal Supremo de Nueva Zelanda. La Corte Suprema confirmó las conclusiones de los tribunales inferiores, encontrando que el solicitante no calificaba como refugiado bajo el derecho internacional de derechos humanos. Sin embargo, la Corte señaló que su decisión no descarta la posibilidad "de que la degradación ambiental resultante del cambio climático u otros desastres	https://climate-laws.org/geographies/new-zealand/litigation/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment-new-zealand-supreme-court-2015

				naturales pueda crear un camino hacia la Convención de Refugiados o la jurisdicción de la persona protegida".	
NUEVA ZELANDA	2014	Lado A: AD Tuvalu (Individual) Lado B: Department of Immigration and Protection (Gobierno)	Buscando visa de residente en relación al CC	Una familia de Tuvalu apeló después de que se les negaran las visas de residencia en Nueva Zelanda. La familia argumentó, entre otras cosas, que correrían el riesgo de sufrir los efectos adversos del cambio climático si fueran deportados a Tuvalu. De conformidad con la Ley de inmigración de 2009, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda determinó que la familia había establecido "circunstancias excepcionales de carácter humanitario, que harían injusto o indebidamente severo que los apelantes fueran expulsados de Nueva Zelanda". Sin embargo, aunque el Tribunal reconoció que los impactos del cambio climático pueden afectar el disfrute de los derechos humanos, se negó explícitamente a abordar la cuestión de si el cambio climático proporcionó una base para otorgar visas de residente en este caso. En cambio, el Tribunal basó su conclusión de "circunstancias excepcionales" en otros factores , incluida la presencia de la familia extensa del marido en Nueva Zelanda, la integración de la familia en la comunidad de Nueva Zelanda y el interés superior de los niños.	https://climate-laws.org/geographies/new-zealand/litigation_cases/in-re-ad-tuvalu-immigration-and-protection-tribunal-new-zealand-2014

Conflictos costeros recurrentes identificados

Si analizamos la TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS a nivel internacional, es posible una primera aproximación a los principales CONFLICTOS COSTEROS, los cuales podemos enumerar como los siguientes:

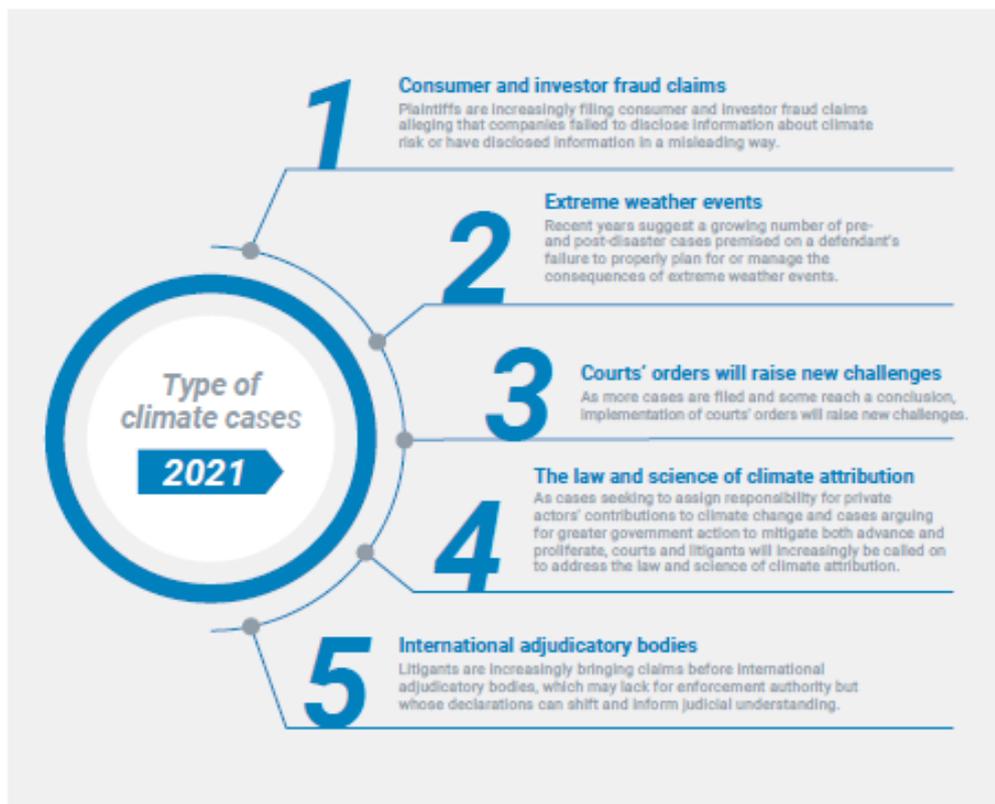
- RECLAMOS CONTRA EL ESTADO RECLAMANDO PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS: en estos casos el Poder Judicial es quien ORDENA A PLANIFICAR
- RECLAMOS CONTRA EL ESTADO POR RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN: en estos casos se reclama la falta de planificación y de control territorial para evitar por ejemplo desastres por inundaciones. Se diferencian en estos casos eventos imprevisibles como grandes catástrofes que son los que en general originan dispositivos para reparar los daños.
- INUNDACIONES COSTERAS: En estos casos los colectivos o personas individuales reclaman la ACCION 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. En el caso de Newtok, Alaska el reclamo llega al grado de que los pobladores reclamen la propia relocalización y los fondos para efectuarla. Otro caso significativo es el reclamo en Matanza, Riachuelo Argentina, donde mediante la Defensoría del Pueblo se efectúa el reclamo y se genera una institucionalidad específica ordenada por el Poder Judicial y las fuentes de financiación para las relocalizaciones.
- TURISMO VS COSTA: Muchos de los casos de CONFLICTOS COSTEROS identificados a nivel internacional se relacionan con urbanizaciones relativas al turismo y en general los mismos se aprueban, aunque 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: De los CONFLICTOS COSTEROS más judicializados en EEUU y en general son la apelación de permisos de construcción en zonas costeras denegados. Dependiendo del caso se exigen generalmente por el sentenciante medidas de mitigación al momento de construir y algunos, aunque escasos (entendemos que debería ser en todas las zonas de riesgo alto) se niega el permiso.
- DERECHOS RIBEREÑOS: Existen además variados reclamos de derechos ribereños adquiridos y a indemnizaciones en este sentido que reclaman los propietarios de suelos contiguos a la costa ya sea individual o colectivamente. Los casos citados de EEUU son representativos de estas acciones.
- RECLAMOS POR DAÑOS CIERTOS: Se identifican además reclamos por los daños ocasionados por huracanes y ciclones por parte de los propietarios ribereños. En general estos reclamos se dan en forma colectiva en desastre de entidad. Importa observar en estos casos la RESPONSABILIDAD DEL ESTADO por omisión (concepto de falta de servicio) cuando no existe planificación o previsibilidad de los desastres. Asimismo, en muchos

casos la responsabilidad por los daños se funda en la falta de control territorial de la costa.

- PROTECCIÓN DE DDHH: Resulta interesante referir a sentencias como la de Brasil en la cual un grupo de jóvenes reclama por “intereses difusos” el daño ambiental y el mismo es reconocido en la sentencia haciendo referencia directa al CVC.

Conclusiones parciales: Judicialización del conflicto costero a nivel internacional y herramientas primariamente identificadas

Type of climate cases



De lo que surge del relevamiento de casos internacionales efectuado, así como de las entrevistas con juristas y urbanistas referentes mantenidas, puede afirmarse que frente a los CONFLICTOS COSTEROS a nivel global existe una importante judicialización de los mismos, más allá de las particularidades de los países y de sus sistemas normativos.

Podría afirmarse que el litigio sigue siendo una característica central de esfuerzos para promover la mitigación del cambio climático y esfuerzos de adaptación.

Otro dato a considerar es que, si bien paulatinamente los países han ido incorporando el CVC en sus normativas, no deja de ser cierto que en muchos casos al momento de la resolución judicial de estos conflictos no siempre existe normativa de protección con un alcance más integral y coercitivo.

Surge además que si bien, la legislación y normativa en general tiende a incorporar las variables del CVC, en los sistemas jurídicos que cuentan con normativa de planificación desde hace muchísimos años, estas variables recién comienzan a aparecer y aplicarse de manera concreta.

Por otra parte, esta práctica de la judicialización es en ocasiones el único camino posible de protección para colectivos de la sociedad civil que responden contra los “ataques” a los ecosistemas costeros y se generan así las “class actions” con resultados diversos.

El número y la variedad de los casos de cambio climático sigue aumentando, al igual que la importancia del factor climático en los litigios.

Respecto a la normativa aplicable, si nos referimos al derecho anglosajón, y específicamente a la judicialización en EEUU vemos que es más aplicado muchas veces el derecho consuetudinario y jurisprudencia que las propias normativas de protección, lo que genera incertidumbres y diversidad de resultados en algunos casos. En general el derecho consuetudinario plantea “obligaciones climáticas” más o menos enfáticas, pero no deja de aprobar desarrollos en zonas costeras.

Lo antedicho se debe relacionar por la propia diferencia existente entre los sistemas jurídicos de los países.

En lo que tiene que ver con Europa y América Latina, las normativas de planificación y ordenamiento territorial poco tiempo atrás han comenzado a incorporar la variable del CVC, pero, en estos sistemas jurídicos, el peso de la normativa legal y local es aplicada y no así el derecho consuetudinario ni la jurisprudencia en tanto en ellos estas 2 fuentes no son de aplicación directa.

Ello, a nuestro entender, genera la posibilidad de una mayor seguridad jurídica, y la necesidad de avanzar en la incorporación de las variables como el RIESGO ACTUAL Y POTENCIAL, PREVISIBILIDAD, en las propias normativas de planificación y asegurar mecanismos para su efectiva aplicación.

Valdría la pena un mayor análisis respecto a los ACTORES en estos procesos judiciales, el acceso a la justicia y la defensa en juicio, la vulnerabilidad de los colectivos como freno para sus reclamos, como elementos de relevancia para preguntarnos si estos en CONFLICTOS COSTEROS se encuentran representado todos los intereses de los grupos afectados o solamente de aquellos más dominantes.

Varias interrogantes se abren luego del análisis en cuanto a si es la JUDICIALIZACIÓN un camino eficaz de la resolución de estos conflictos y cuáles son las razones de fondo del aumento de la dilucidación de los mismos en los estrados.

Interrogantes que quedan abiertas sobre la posibilidad de potenciar herramientas y mecanismos anteriores a efectos de proteger los derechos vulnerados y en definitiva evitar la judicialización ya que, en definitiva, es evidencia de la dimensión que alcanzan los CONFLICTOS COSTEROS.

ESTUDIO DE CASOS NACIONALES

Como se detallara en el CAPITULO II de METODOLOGÍA, al cual nos remitimos, el estudio de casos nacionales surge del intercambio de la CONSULTORA con el COMITÉ TECNICO, en tanto generar la posibilidad de sistematizar las experiencias de CONFLICTOS COSTEROS, los relacionados al objeto de la misma, que se encuentran dispersos, y que, en definitiva, reflejan la aplicación concreta de las herramientas con las que Uruguay cuenta para aplicar en su territorio costero.

El estudio de casos nacionales se pretende contribuya además a la generación de conocimiento y aportes para los aplicadores y gestores costeros, así como a nivel político y de alguna manera permitir generar aportes para los PRODUCTOS 2 Y 3 de la CONSULTORÍA.

Es también una oportunidad de retrospectiva, en el sentido de conocer cuáles han sido las soluciones judiciales o administrativas de los casos, como nos ha ido en el proceso, cuáles son nuestras fortalezas y que instrumentos realmente no han tenido el éxito esperado, expresado en términos de política pública.

Como ya se expresará, el relevamiento de casos nacionales abarca aquellos CONFLICTOS COSTEROS que han llegado a un reclamo de tipo ADMINISTRATIVO O JUDICIAL, dentro del ámbito de aplicación, con los que se elaboran 2 TABLAS DE CASOS REPRESENTATIVOS.

Finalmente se identifican los CONFLICTOS COSTEROS recurrentes y se analizan los mismos.

Criterios de selección

Para la elaboración de las TABLAS se seleccionan casos que de alguna manera reflejen la realidad de los CONFLICTOS COSTEROS más recurrentes en nuestro país y la aplicación de HERRAMIENTAS JURÍDICAS propias de nuestro sistema normativo nacional y departamental.

Por otra parte, se trata de casos que en su oportunidad fueron pioneros en aplicación de dichas herramientas y que generaron diferentes acciones de planificación y gestión en los Gobiernos Departamentales costeros.

Sin perjuicio de lo anterior, se deja claro que, la selección efectuada no quiere decir que muchísimos otros casos de los citados en las TABLAS o incluso no incluidos en ellas, puedan

revestir también especial interés en el análisis. Es decir que, la elección no significa per se desconocer que la casuística es y que otras situaciones puedan

Asimismo, el devenir del proceso de investigación y estudio, así como de PARTICIPACIÓN de diferentes actores relevantes de actuación directa en el territorio costero, puede generar con posterioridad a la presentación de este PRODUCTO, que se identifiquen nuevos casos y que los mismos sean incorporados con posterioridad.

Por su parte, en tanto la información no se encuentra en ninguna base de datos, ni sistematizada, sino que, por el contrario, se encuentra dispersa y muchas veces sólo en la propia experiencia administrativa o judicial de los directamente involucrados o técnicos que actuaron en dichos procesos, la forma de relevamiento mediante ENTREVISTAS fue la más utilizada con sus ventajas en cuanto a la inmediatez de los datos obtenidos y también con sus dificultades.

En general, se puede afirmar que todos los entrevistados fueron receptivos con el OBJETO de la CONSULTORÍA y, en ese sentido, receptivos también a proporcionar la información de bases de datos estatales, informes técnicos, jurisprudencia de casos y la propia información recabada a través de la entrevista. Ello implicó que en la mayoría de los casos se enviara información complementaria a la entrevista e incluso, como en el caso de las JURÍDICAS DE MA Y DINOT, se proporcionara un informe detallado de los casos administrativos con CONFLICTOS COSTEROS en los cuales “recuerdan” los Equipos Técnicos haber intervenido.

Dicha información ha sido sumamente valiosa para el presente PRODUCTO.

Asimismo, juristas letrados patrocinantes de casos de CONFLICTOS COSTEROS han compartido abiertamente sus experiencias e incluso proporcionado sentencias y procesos judiciales en los cuales han sido parte, relativos a dichos conflictos en los departamentos.

Es de esperarse que en tanto en las etapas siguientes la PARTICIPACIÓN se irá acrecentando a nivel de los Gobiernos Departamentales y locales, que puedan aparecer nuevas sentencias, pero se entiende que el RELEVAMIENTO efectuado hasta la fecha es representativo de la realidad uruguaya, no siendo la JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO tan habitual como a nivel internacional y tampoco las contiendas a nivel administrativo.

Casos representativos a nivel nacional

Presentamos entonces en este capítulo 2 TABLAS DE CASOS NACIONALES, la primera de ellas con los casos representativos a nivel ADMINISTRATIVO, y la siguientes con aquellos casos de especial significación a nivel JUDICIAL, todo ello con las aclaraciones antes efectuadas respecto a la metodología y proceso de elaboración participativo de las mismas.

TABLA 1: CASOS ADMINISTRATIVOS REPRESENTATIVOS NACIONALES

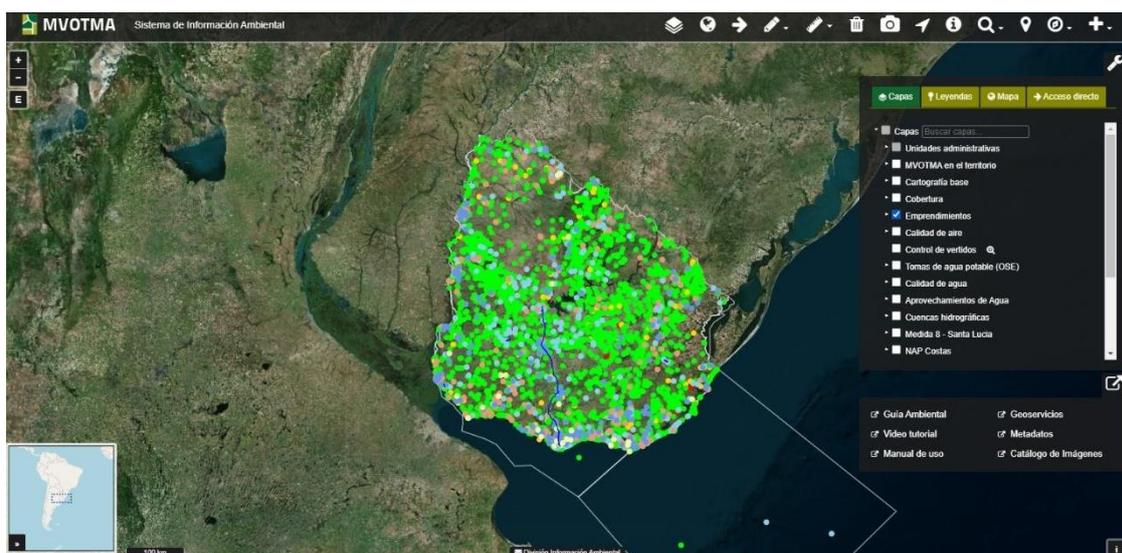
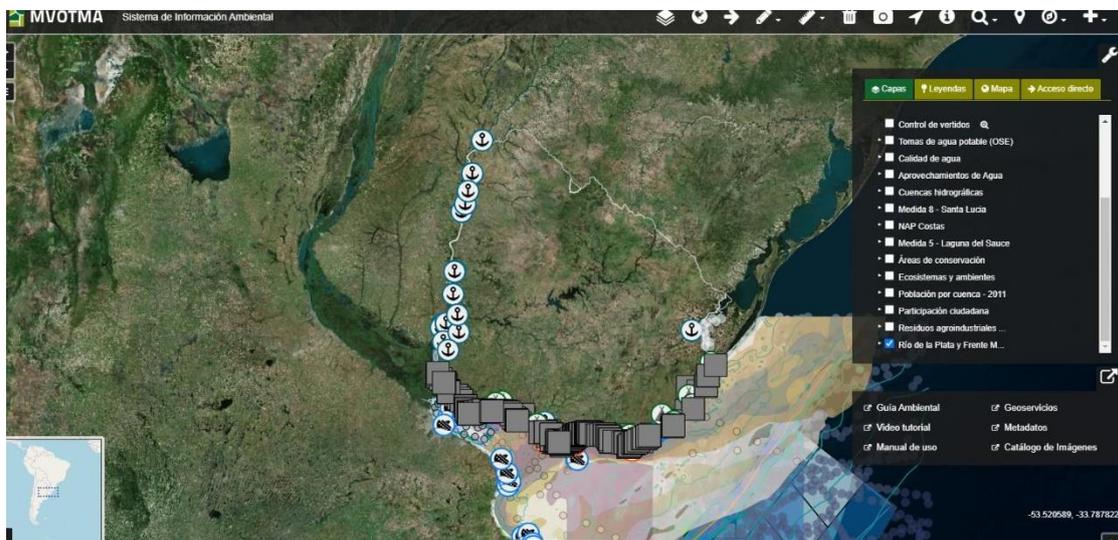
Fuente de información:

JURÍDICAS MVOT DINOT, MA

Sistema de Información Ambiental:

<https://www.dinama.gub.uy/visualizador/index.php?vis=sig#>

Nota aclaratoria: Se deja claro que por aplicación de la Ley de Habeas data (protección de datos personales) en los CASOS NACIONALES no se hace referencia a los reclamantes o peticionantes sino solo a la localización geográfica del conflicto.



AÑO	LOCALIZACIÓN Y ASUNTO	SITUACIÓN PLANTEADA	FUENTE DE INFORMACIÓN
2010	<p>Proyecto de fraccionamiento en la faja de defensa de costas en San Juan del Este.</p> <p>Ubicación: Padrón N° 24.975 de la 6ª Sección Catastral Hoy padrones 18.256 a 18.166 del Balneario Buenos Aires, Departamento de Maldonado.</p> <p>Exp. 2010/14000/07640.</p>	<p>El proyecto requiere AAP por encontrarse en la faja de defensa de costas. Se le solicita por parte de MA entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una cuantificación de los impactos ambientales identificados - un análisis de la evolución de los impactos con y sin proyecto - un Programa de Reducción de Riesgos y Contingencias. Desde el 4 de enero de 2010 está vigente la aplicación de la Guía de Solicitud de AAP aprobada por R.M. 1354/2009, lo cual implica que las Solicitudes de AAP presentadas a partir de esa fecha deben adecuarse a dicha Guía. La propia guía prevé las acciones a seguir cuando ello no se cumpliera y en tal sentido en el apartado N° 6 especifica: “La Solicitud de AAP podrá ser observada por la Administración cuando, por ejemplo, se verifique que: <ul style="list-style-type: none">6. La información específica del proyecto es insuficiente...8. Se considere insuficiente o inadecuado el EsIA.... <p>Por lo expuesto, se deberán presentar los cuatro (4) ítems de información complementaria solicitada conforme a lo establecido en la Guía para la SAAP, de manera de favorecer la evaluación e interpretación de posibles impactos ambientales que el presente emprendimiento podría generar.</p>	<p>MA Documento: 2010/14000/07640</p>
2012	<p>Vivienda Faja de defensa de costas,</p> <p>Ubicación: Playa Hermosa (Padrón Rural), Piriápolis, Departamento de Maldonado.</p> <p>Exp. 2012/14000/14131</p>	<p>Respecto a la Solicitud de Autorización Ambiental Previa correspondiente al proyecto “Construcción de vivienda en faja de defensa de costas” MA solicitó medidas de mitigación concretas:</p> <p>Se le solicita especificaciones de su presentación de AAP formales y de fondo y se concluye que</p> <p>“el análisis de los posibles impactos derivados del proyecto no se ha realizado de manera satisfactoria, ya que no se presenta la información necesaria y suficiente para justificar las conclusiones a las que se arriba. Se solicita complementar el EsIA, teniendo en cuenta lo expresado en este punto.</p> <p>Debido a las observaciones realizadas en el párrafo anterior, se entiende que la cuantificación de los impactos, así como el establecimiento de los impactos no</p>	<p>MA – AAP Documento: 2012/14000/14131</p>

		<p>admisibles que deben ser mitigados, no puede ser realizada de manera correcta.....”.</p> <p>Por RM 466/2014 es denegada la AAP debido a la categoría rural del padrón de acuerdo al Decreto 3867/ 2010 Directrices Departamentales y Micro regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de Maldonado.</p>	
2014	<p>INTENDENCIA DE ROCHA</p> <p>Plan Local de Ordenamiento Territorial C</p> <p>Ubicación: Costa Norte (Sectores III y IV) La Angostura-Arroyo Chuy.</p> <p>Exp 2014/14000/00236.</p>	<p>Por informe de fecha 12 de septiembre de 2019, el Departamento de Evaluación Ambiental Estratégica de la División Promoción del Desarrollo Sostenible concluyó que si bien el “Plan Local de Ordenamiento Territorial La Angostura-Arroyo Chuy” ha cumplido las etapas correspondientes para la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica y contiene definiciones que pueden entenderse como oportunidades para la sustentabilidad, existen otras que pueden constituir un riesgo, en particular para la conservación costera y los sectores con valor ecosistémico”</p> <p>Por informe de fecha 3 de octubre de 2019 (Ref. 12), la División Promoción del Desarrollo Sostenible compartió lo informado por el referido Departamento y sugirió no aprobar la Evaluación Ambiental Estratégica del mencionado plan, previa vista de la Intendencia de Rocha, hasta tanto no se resolvieran los aspectos informados y se incluyeran en el proyecto de decreto departamental a presentarse ante la Junta Departamental.</p> <p>El 3 de octubre de 2019 (Ref. 13), la Dirección Nacional de Medio Ambiente compartió lo informado por la División Promoción del Desarrollo Sostenible y dispuso que se confiriera la vista sugerida por dicha División, la cual fue conferida y no fue evacuada.</p> <p>Con fecha 25 de noviembre de 2019 (EM2019/14000/018166), la Intendencia de Rocha evacuó la vista conferida y, con fecha 18 de diciembre de 2019 (Ref. 16), la División Promoción del Desarrollo Sostenible elevó estas actuaciones a la Dirección Nacional de Medio Ambiente a su solicitud.</p> <p>Por informe de fecha 11 de febrero de 2020 (Ref. 17), la Dirección Nacional de Medio Ambiente remitió estas actuaciones a esta Asesoría Jurídica a sus efectos y debido al transcurso de los plazos administrativos fue fictamente aprobada.</p>	

<p>2017</p>	<p>Fraccionamiento en faja de defensa de costas</p> <p>Ubicación: padrón N° 16.596, de la localidad Faro de José Ignacio, departamento de Maldonado.</p> <p>Exp.2017/14000/14835.</p>	<p>Se otorga la Autorización Ambiental Previa para el fraccionamiento del padrón N° 16.596 en la localidad de José Ignacio del Departamento de Maldonado, sujeto a las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución del emprendimiento deberá realizarse en un todo de acuerdo con la información presentada en el Estudio de Impacto Ambiental (EsiA) e información complementaria, salvo en aquello que se contradiga con las condiciones incluidas en la Resolución Ministerial. - Toda modificación al proyecto deberá ser comunicada con antelación, a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, para su análisis y aprobación. Antes de la extracción de las acacias en los lotes se deberá realizar una poda de modo de asegurar el crecimiento de la vegetación herbácea en sus alrededores para fijar el sustrato arenoso o plantar especies nativas propias de bosque o matorral costero, para evitar procesos erosivos. - No se podrá plantar especies vegetales exóticas, ni especies que no sean propias del bosque o matorral costero. - Los residuos generados en la obra, salvo la arena excedente, deberán ser dispuestos de acuerdo con las disposiciones departamentales. - La arena excedente no podrá disponerse en la zona de rompiente, ya que implica el ingreso de vehículos pesados a la zona de playa, por lo que deberá distribuirse en la zona del emprendimiento. - No se podrá circular con vehículos a la zona de playa ni sobre las dunas. - No se podrá realizar canalizaciones de pluviales. - Se deberá colocar un cartel indicando el número de resolución ministerial que autoriza las obras. - Se deberá limitar la zona de acopio y preparación de los materiales de construcción para evitar su dispersión. - Se deberá notificar a la DINAMA de la fecha de comienzo y finalización de las obras. - El proponente contará con un plazo de 2 años a partir de la fecha de notificación de la Resolución Ministerial, para realizar las obras. De no hacerlo en dicho plazo, la autorización quedará sin efecto. 	
--------------------	---	---	--

<p>2017</p>	<p>Fraccionamiento en el padrón N° 66.492</p> <p>Ubicación: 7ª Sección judicial del departamento de Rocha, balneario Costa Azul</p> <p>Exp. 2017/14000/11850</p>	<p>Proyecto ejecutado sin contar con la correspondiente Autorización Ambiental Previa, sancionado con una multa equivalente a 200 UR (doscientas Unidades Reajustables), según lo establecido en el literal b) del artículo 30 del Decreto 349/005.</p> <p>Se la AAP posteriormente con las siguientes condiciones y recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se deberá actuar en todo de acuerdo a la comunicación presentada, salvo en lo que las siguientes condiciones lo contradigan. Toda variación en el proyecto deberá ser notificada a la DINAMA para su evaluación y eventual autorización previo a su ejecución. - Se deberá colocar un cartel visible al público indicando el número de la Resolución Ministerial de esta autorización. - La autorización se otorga sin perjuicio de demás autorizaciones nacionales y departamentales que correspondan. - En caso se corresponder, futuras intervenciones en las restantes zonas del padrón N° 522 deberán tramitar la correspondiente Autorización Ambiental Previa con la suficiente antelación antes del inicio de obras, o se cometerá una nueva infracción considerada grave (art. 29 y 39, decreto 349/005)”. 	<p>MA</p> <p>Documento: EM2017/14000/11850</p>
<p>2017</p>	<p>Parador ubicado en faja de defensa de costas, padrón N° 45.582.</p> <p>Ciudad de la Costa, departamento de Canelones.</p> <p>Exp. 2017/14000/05078</p>	<p>El proyecto se localiza en suelo rural natural de recuperación ambiental, siendo en dicha categoría de suelo no se otorga la AAP. “En relación a la categoría de suelo en que se encuentra localizado el predio, corresponde ratificar lo señalado por esta Dirección Nacional, se trata de un predio ubicado en suelo categoría rural de acuerdo al instrumento de ordenamiento territorial Costaplan – Decreto Departamental 6/010 de 27 de octubre de 2010. En efecto, en la especie la categoría del suelo surge del Costaplan, capítulo III referente a Categorías de Suelo y Zonificación, y específicamente de lo establecido en el artículo 8 del Decreto en cuestión y Plano de categorización número 03. En este sentido el artículo 8.1 y 8.2 delimitan el suelo urbano y suburbano, y el artículo 8.3 categoriza al suelo rural de manera residual, todo de acuerdo al grafico que surge del Plano Nro. 03 – “Categorías de suelo”, que se agrega.</p> <p>La referida categorización e información fue oportunamente comunicada por la Intendencia de Canelones a esta Dirección Nacional y registrada en el Inventario</p>	<p>DINOT</p> <p>Informe Área jurídica, 14 de junio 2017.-</p>

		<p>Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo 78 de la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008).</p> <p>Respecto a las apreciaciones del interesado en relación a la categorización corresponde expresar que de acuerdo a lo previsto en los artículos 14 y 30 de la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008, es el Gobierno Departamental quien tiene la competencia exclusiva para la categorización del suelo en el territorio del departamento, la cual se ejerce mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito, en el caso específico Costaplan.</p> <p>La Dirección Nacional de Catastro no tiene competencia en la categorización de suelo, y la divergencia al respecto entro lo señalado en el instrumento de ordenamiento territorial y la cédula catastral podría deberse eventualmente a la falta de comunicación al organismo referido respecto a la modificación operada.</p> <p>En segundo lugar, de acuerdo a lo señalado por la Intendencia Departamental de Canelones (informe que luce a fojas 15) y las manifestaciones del propio interesado y en especial del Plano de Zonificación del Costaplan, el predio se encuentra comprendido en la Zona de Recuperación Ambiental (ZRA).</p> <p>Por tanto, corresponde ratificar el informe de esta Dirección Nacional en relación a la normativa aplicable al predio en cuestión (fojas 32 a 34).</p> <p>En relación al contenido de las normas citadas en el mencionado informe de esta Dirección Nacional, se entiende que eventualmente algunos de los obstáculos corresponden subsanarse en el ámbito del Gobierno Departamental como ser la exigencia de la realización de un Plan Parcial, mientras que otras tienen un fuerte contenido ambiental ya que se trata de normas que tienen como objetivo prioritario la preservación de la costa y el ecosistema costero, y lo cual excede el análisis jurídico de esta Unidad Ejecutora, al igual que la definición de si el emprendimiento se encuentra dentro de la faja de defensa de costas”.</p>	
2017	<p>Reclamos de propietarios por indemnizaciones</p> <p>Ubicación: Laguna de Rocha, Departamento de Rocha</p> <p>Exp. No identificado</p>	<p>Propietarios reclamaron indemnizaciones por decreto de área protegida y IOT tenía categorizado el área como suburbana.</p> <p>Interesante caso de limitación del derecho de propiedad por razones de interés general.</p> <p>Según informe Jurídica DINOT:</p> <p>“Conforme la doctrina nacional más prestigiosa, de acuerdo al artículo 32 de la Constitución el derecho de propiedad puede ser objeto de dos formas de</p>	<p>Considerandos de la resolución administrativa denegatoria e informe de Jurídica DINOT.</p>

intervención legislativa: (a) limitación, dictada por ley y por razones de interés general, que implica restricciones para el propietario (que seguirá siéndolo) que no desnaturalizan el derecho; y (b) la privación del derecho en el que se encuentra previsto el pago de una justa y previa indemnización.

La ley 17.234 de 22 de febrero de 2000 que crea el “Sistema Nacional de Áreas Protegidas” declara de interés general la creación y gestión del Sistema, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

La incorporación de la propiedad de los peticionantes como área natural protegida tiene su fundamento en la mencionada norma legislativa, la cual es de evidente y notorio interés general.

En consonancia con la norma constitucional señalada supra, el artículo 44 de la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008 establece: “(Régimen de indemnización). 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 “.

En suma, las limitaciones al derecho de propiedad para resultar indemnizables deben desnaturalizar el derecho, esto es, exceder los sacrificios normales de la vida en sociedad y ser de una entidad considerable que priven a su propietario del goce efectivo de su derecho.

Adicionalmente, previo a la consideración del caso específico, corresponde mencionar que resulta de aplicación al caso la previsión del artículo 48 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008, ley marco de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que establece que se encuentra excluido del proceso urbanizador los suelos “a) Pertenecientes al Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la ley 17.234 de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación.”

A su vez, tratándose de un fraccionamiento aprobado y no consolidado que en su gran parte se encuentra en la faja de defensa de costas, también resultaría de aplicación la previsión establecida en el inciso segundo y siguientes del artículo

		<p>50 de la mencionada ley 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.</p> <p>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.”</p>	
<p>2018</p>	<p>Denuncia construcciones precarias en faja de defensa de costas y denuncias de vecinos de Rafael Peraza apropiación de espacio público.</p> <p>Ubicación: Balneario Arazatí, Departamento de San José</p> <p>Exp. Nº 2018/14000/020659.</p>	<p>Se transcribe parte de informe que resume la problemática:</p> <p>“Si bien el denunciante hace referencia al daño ambiental generado por esta situación de ocupación se entiende que el análisis del caso no debe restringirse a los componentes del sistema físico-biológico sino además a las dimensiones sociales implicadas. Según se ha informado a esta Administración la población ocupante de la zona mencionada en Arazatí consiste en gran parte de pescadores artesanales, en muchos casos familias con niños. Como antecedentes de gestión de casos similares cabe mencionar el abordaje realizado en Bajada Valdez en el departamento de Colonia y Boca del Cufré en el departamento de San José (Exp. 2018/14000/005489). En estos casos se apuntó a la generación de un grupo de trabajo local integrado por la Intendencia de Colonia, la DINARA, la DINAMA, el Ministerio del Interior y la Prefectura Nacional Naval, donde además se integró en diferentes etapas del trabajo a los grupos de pescadores directamente afectados a la situación. Si bien como se ha mencionado anteriormente DINAMA no tiene competencia directa para actuar de la forma que fuera solicitada mediante el retiro de la población</p>	<p>MA ÁREA ECOSISTEMAS – DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA Diagnóstico y recomendaciones Exp. 2016-2-1-0001436 (Refs. 13 a 19) Exp. 2019/14000/012501.</p>

		<p>ocupante de la zona, sí se considera que esta institución debe involucrarse en la gestión del territorio desde las competencias que le fueran adjudicadas. Se entiende que corresponde considerar esta situación como una situación compleja, que involucra tanto la dimensión ambiental, como la social y la productiva y que por lo tanto se debe procurar un abordaje integrado de todas las dimensiones.</p> <p>Por todo lo expuesto, se sugiere conformar un grupo de trabajo interinstitucional que pueda analizar integralmente la situación y avanzar hacia la generación de propuestas para solucionar la situación planteada. Se sugiere que dicho grupo esté integrado por: DINAMA (MVOTMA), DINARA (MGAP), Intendencia de San José, Prefectura Nacional Naval (MDN) y UTE, sin perjuicio de otras instituciones o actores que se entiendan competentes o que puedan ser consultados en diferentes momentos del trabajo de este grupo.</p>	
2019	<p>Obra de contención en faja de defensa de costas, padrón N° 314</p> <p>Ubicación: Localidad de Las Flores, , departamento de Maldonado.</p> <p>Exp.: 2019/14000/004098.</p>	<p>Con fecha 18 de marzo se presentó una comunicación de proyecto referente a obras a realiza en faja de defensa de costas.</p> <p>El proponente precalificó su proyecto en la categoría “A” (artículo 5, Decreto 349/005).</p> <p>Informe del Grupo de Trabajo RM 473/2014: “El presente proyecto fue considerado en el ámbito del Grupo de Trabajo creado por la RM 473/2014 cuyo informe consta a fs. 41 (ref. 5), sin que se presentaran observaciones u objeciones de índole normativa para su ejecución”.</p>	<p>Documento: EM2019/14000/004098</p>
	<p>Proyecto de obras en faja de defensa de costas en los padrones N° 2.290 y 2.291</p> <p>Ubicación: del balneario Punta Rubia del departamento de Rocha.</p> <p>Exp: Sin identificar</p>	<p>El proyecto consistente en la demolición de una vivienda existente y construcción de una nueva.</p>	<p>Jurídica DINOT</p>
	<p>La Baguala, Montevideo Carmelo, Colonia</p>	<p>Suelo rural problemática de acceso a la playa Acceso público a la playa</p>	<p>Mediante entrevistas</p>

Conflictos costeros recurrentes identificados a nivel administrativo

De la TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL NACIONAL con peticiones de tipo administrativo, se desprenden algunas primeras aproximaciones a la tipología de CONFLICTOS COSTEROS más recurrentes y que han sido objeto de la vía recursiva o del uso del derecho de petición a nivel administrativo, es decir que han tenido un cierto grado de conflictividad a nivel administrativo.

La información obtenida se considera un muestreo que puede ser enriquecido en el proceso de la CONSULTORÍA, mediante los mecanismos de participación propuestos y sobre todo a nivel de aportes que puedan efectuar los Gobierno Departamentales y Locales en el proceso.

De todas formas, importa señalar que todos los proyectos de fraccionamiento, urbanización, turísticos o de cualquier índole, que se desarrollen en la FAJA DE DEFENSA DE LA COSTA requieren la presentación del proyecto ante MA para obtener la Autorización Ambiental Previa (AAP), motivo por el cual al recurrirse a dicha base de datos y a la fuente de JURIDICA DEL MA se entiende que se cubre la casuística de casos.

Se considera entonces representativa la muestra porque las AAP, ineludiblemente previo a su aprobación, requieren un informe de JURÍDICA DE MA (antes DINAMA), por lo que consultado el Equipo de dicha área y su Director, ellos fueron la fuente de información más directa para confeccionar la TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL NACIONAL.

Las primeras conclusiones a las que se puede arribar de la lectura y análisis de los CASOS ADMINISTRATIVOS REPRESENTATIVOS, es que el Uruguay cuenta con la garantía legal para la protección de los ecosistemas costeros de que todos los proyectos en la FLAJA DE PROTECCION DE LAS COSTAS requieran AAP.

Por otra parte, cuando el MA recibe dichas solicitudes de aprobación, ya ha informado DINOT y en definitiva se ha controlado el uso de suelo propuesto de acuerdo a la normativa departamental y nacional de ordenamiento territorial aplicable en el caso.

De hecho, 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 el caso citado de Ciudad de la Costa, Departamento de Canelones, el particular argumenta que según la Dirección Nacional de Catastro el padrón no es rural natural, siendo claro el informe y la resolución final en cuanto al carácter de la ley 18308 y la Competencia de los Gobiernos Departamentales para categorizar el suelo de su territorio.

El suelo rural natural es de por sí un suelo especialmente protegido por la ley 18308 y más aún cuando a través del IOTDS como lo es el Costa Plan se definió como área de espacial protección esta zona costera.

Por otra parte, del estudio de los CONFLICTOS COSTEROS más recurrentes que se muestrean en la TABLA, surge que en los casos en los cuales los proyectos se localizan en suelos urbanos o suburbanos, aunque esto sea en el territorio costero, 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 recomendaciones de gestión.

En algunos casos los proyectos no ajustan las observaciones y por tanto no son aprobados.

En los casos en los cuales se ajustan las observaciones, se aprueba el proyecto y se otorga la AAP con condicionamientos de distinto grado de obligatoriedad, pero siempre relativos a la protección de los ecosistemas costeros.

En un análisis posterior sería interesante establecer si las recomendaciones efectuadas pueden considerarse “obligaciones urbanísticas” aunque sería deseable que las mismas ya fueran fijadas en los IOTDS y poder aplicarse al momento de los propios permisos de construcción municipales.

Otras de las situaciones relevadas y que son recurrentes en la costa de nuestro país, más allá de la cita de un caso concreto, es la ocupación de las zonas costeras por parte de pescadores artesanales. Esta situación 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. En el caso citado se evidencia la complejidad de la situación desde el punto de vista social y por otra parte desde el punto de vista de la protección costera.

Existen otras situaciones relevadas de obstrucción del acceso público a la playa, que es recurrente en los departamentos costeros, en ocasiones por propietarios ribereños de alto poder adquisitivo y en otro, como el caso citado de San José, por los pescadores artesanales, lo cual entendemos requiere del accionar de los Gobiernos Departamentales mediante sus potestades de Policía Territorial.

Y finalmente, un caso singular, por no ser una práctica tan común en la realidad de los reclamos judiciales en Uruguay, es el 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, surgen algunas primeras interrogantes a dejar planteadas en cuanto a porque 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 OITDS o en interpretaciones “laxas” de sus normas?

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

Dejamos 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 DIVERSO y así las manifestaciones de sus conflictos.

TABLA 2: CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL JUDICIAL

A continuación, se detalla la TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL JUDICIAL, con la premisa de que se trata, como la anterior, de una tabla que representa los tipos de CONFLICTOS COSTEROS que se han presentado a nivel JUDICIAL en nuestro país, lo cual no quiere decir que sean los únicos.

Desde la presente CONSULTORÍA se planteó un agregado al PRODUCTO 1 de los TDR del llamado a la misma, en los cuales se solicitada un estudio de casos internacionales.

De esta manera es que surge la tabla siguiente en la cual se registran reclamos judiciales en general de particulares contra el Estado (Gobiernos Departamentales en su mayoría) y que fueron en definitiva la forma de resolución del CONFLICTO COSTERO, lo cual, no implica afirmar que sea la forma habitual de resolución de los mismos.

Por el contrario, podría afirmarse a priori que existen muchos otros mecanismos institucionales e incluso normativos o de aplicación de herramientas de ordenamiento territorial específicas que en mucho de los casos dirimen el conflicto evitando su judicialización, siendo ésta en la terminología jurídica la “última ratio”, es decir el último recurso utilizado cuando se considera que el derecho que se pretende continúa siendo lesionado.

Por otra parte, de las bases de datos de jurisprudencia consultadas no resultan numerosos los procesos judiciales iniciados por reclamos económicos o de otra índole originados en CONFLICTOS COSTEROS.

AÑO	LOCALIZACIÓN Y ASUNTO	SITUACIÓN PLANTEADA	FUENTE DE INFORMACIÓN
2013	<p>Particulares c/ Intendencia de Rocha</p> <p>Ubicación: Punta del Diablo, Departamento de Rocha Exp ACCIÓN DE AMPARO "IUE 0343-000078/2013"</p>	<p>Particulares inician ACCIÓN DE AMPARO ante demoliciones dispuestas por Resolución 1507/2013 de la Intendencia de Rocha en Punta del Diablo La sentencia hace lugar al reclamo.</p> <p>Establece en un pasaje de la misma: ... en la especie se han vulnerado claramente los derechos constitucionales de los reclamantes al pretender por vía administrativa y sin posibilidad de defensa alguna cercenar los derechos de orden constitucional y legal que les asisten, en clara contravención asimismo de las normas de orden público que regulan la forma en que deben efectuarse las demoliciones que se pretenden por parte de la recurrente"</p> <p>En el caso, por considerarse que a nivel administrativo no se dieron posibilidades de defensa se hace lugar a la suspensión de las demoliciones"</p> <p>La Sentencia establece que la Administración departamental debía recurrir al procedimiento judicial establecido por el art. 69 de la LOTDS y que desconoce con su actuación el derecho de la demandada y del MVOTMA a regularizar la zona mediante un plan debidamente fundado ".</p>	<p>En archivo de la consultora</p>
2016	<p>Particular c/ Intendencia de Rocha</p> <p>Ubicación: 7ma. Sección Judicial de Rocha. Paraje Rincón de Garzón (Estrella de Mar), N° de padrón 12.214, Departamento de Rocha Exp. ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA. RECURSOS TRIBUNAL COLEGIADO" IUE 341-736/2011</p>	<p>Recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia Definitiva de primera instancia, Sentencia JL ROCHA No. 99/015-3 de Juzgado Letrado de Primera Instancia de Rocha de 3° turno de fecha 11 diciembre 2015 La sentencia impugnada, en su parte dispositiva, desestimó la demanda. Se solicitaba se declare, a efectos de obtener certeza jurídica, que el padrón 12214, que según plano del Ing. Agr. Mario Boix está compuesto de una superficie de 5 has. 5528 mts., no pertenece al dominio público, por ser un fraccionamiento de 1949.</p> <p>El mencionado padrón se ubica en la faja costera al este de la Laguna Garzón, tratándose de un sector de la costa que abarca desde la barra Laguna Garzón hacia el este donde la ruta se desvía hacia en dirección norte, pasando el Km 196. La faja en cuestión ocupa la zona entre la ruta 10 y la playa.</p>	<p>Letrado patrocinante Intendencia de Rocha en el caso</p>

La sentencia es clara en cuanto a la normativa aplicable y a que el padrón es de DOMINIO PUBLICO:

“El marco legal a aplicar al caso de autos, se encuentra constituido, pues, por el art. 13 nral. 3° de la Ley de Centros poblados 10.723, en la redacción dada por el art. 83 literal “g” de la Ley No. 18.308 (“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”) más el art. 50 de dicha Ley, sobre protección de la faja costera (“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”). C A D E 7786.

En lo que respecta al Decreto-Ley No. 14.530, en su art. 1 dispone: "Quedan transferidas de pleno derecho y sin indemnización alguna a favor de los Municipios desde el libramiento efectivo al uso público, las áreas que en los fraccionamientos de tierra ya efectuados o a efectuarse por particulares, sean destinadas a espacios libres u otros destinos de interés general de acuerdo a lo dispuesto en las respectivas ordenanzas municipales".

Conforme ha sostenido nuestra Suprema Corte de Justicia, la “ratio legis” del sistema legal consiste en sanear los fraccionamientos de terrenos ya hechos en el pasado, en los que por expresa voluntad del fraccionante se libraron efectivamente al uso público determinadas áreas; de ahí su efecto retroactivo.”

Y se establece que:

“La consecuencia de este sistema es que los Municipios adquieren **de pleno derecho la propiedad de esas áreas** ya destinadas efectivamente al uso público por el propietario del inmueble fraccionado, sin necesidad de expropiarlas

		<p>pagando una justa y previa compensación como lo ordena el art. 32 de la Constitución Vigente que comienza con la proclama de que la propiedad es un derecho inviolable”.</p> <p>Y concluye:</p> <p>“La totalidad de las normas examinadas conducen inexorablemente a una conclusión: la faja costera de 150 metros es una zona de dominio público y como tal no puede ser objeto de derecho de propiedad por parte de los particulares”.</p>	
2010	<p>Particular c/ Intendencia de Maldonado</p> <p>Exp. DECLARACIÓN DE NATURALEZA PRIVADA DE PROPIEDAD, IUE 290-172/2010.</p>	<p>Sentencia Nº DFA-0005-000335/2017 SEF-0005-000079/2017 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2 Turno el 14 de junio de 2017.</p> <p>En el juicio los actores promueven el accionamiento con la finalidad de que se declare que el Padrón No. 929 del paraje “Eden Rock” de Maldonado es de naturaleza privada.</p> <p>Sobre el particular el Tribunal de Apelaciones en lo Civil dice:</p> <p>“...para que proceda el acogimiento de la pretensión introducida los reclamantes debían necesariamente demostrar qué relación tenían con el inmueble relacionado, porque sabido es que no es posible defender derechos ajenos (art. 36.2 C.G.P.), máxime tomando en consideración que en la especie no se invocó actuar en representación de intereses difusos.”</p> <p>Como los Sres. XX afirmaban ser titulares del padrón citado tenían la carga de probar primero que el bien era suyo y después recién se podía entrar a analizar si “...ese bien, en principio de su propiedad, debe declararse que es de naturaleza privada.”</p> <p>En ese juicio, la I.M.M. señala que el padrón es de dominio público y que los promotores nunca fueron propietarios porque sus antecesores no adquirieron la calidad de propietarios dado, justamente, la naturaleza de bien público apuntada.</p> <p>El Tribunal es categórico cuando afirma:</p> <p>“...de una valoración conforme a las reglas de la sana crítica de las diversas probanzas producidas se desprende que el bien referido es de dominio público por pertenecer al límite interno del mar (mar territorial es de dominio público art. 478 C.C.), en su equivalente a ribera de los ríos.”</p> <p>Y sobre los posibles derechos adquiridos concluye</p>	Caso citado para Class Action

		<p>“...Y como afirmara la Sala en Sentencia SEF 000005 000 189/2016, no se pueden invocar derechos adquiridos en contra de la legalidad ...por tanto la demanda no puede prosperar aún para el caso de reconocérseles la propiedad, todo lo que se encuentra en la franja citada pasó (por imperio legal) a dominio público por lo que mal puede pretenderse la declaración que se peticiona.”</p>	
2020	<p>Acción por intereses difusos de particulares c/ otros particulares/ Intendencia de Maldonado el Estado Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Exp. Recientemente iniciado S/D</p>	<p>“Class action”- Acción declarativa de bien público en padrones costeros pretendidos por particulares como sus propietarios. Este GRUPO de personas acciona por “intereses difusos” contra los que pretenden la propiedad y contra la Intendencia Departamental de Maldonado y contra el Estado en la persona de los Ministerios MVOT Ma y Economía y finanzas, la misma se encuentra en proceso, sin sentencia firme. “Del estudio de los antecedentes de domino de los padrones antes identificados 924 a 927 del paraje Eden Rock, se desprende sin hesitación, que los actores no pueden invocar su calidad de propietarios del área de playa que pretenden; simplemente, porque sus antecesores no la adquirieron, nunca ingresó a su patrimonio, precisamente por tratarse de un bien de dominio público.” La demanda detalla: “Por ser del dominio público adquieren la calidad (ipso iure) de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; un bien del dominio público no puede estar en el comercio de los hombres (arts. 477,478,479,481, 484,1668,1282,1193,1194,2363 numeral 10 del Código Civil y 381 numeral 8 del Código General del Proceso; ley nº 9515 de 28/09/1935, Ley Orgánica Municipal, arts. 35 numeral 20 ap A, 37, 48 y concordantes. El texto original del Decreto Ley 14 530 del 12/06/1976 fue derogado y luego reeditado por del Artículo 283 de la Ley No. 19.149, de 24/10/ 2013 y por el Art 353 de la Ley Nº 19 355 de fecha 30/10/2015. Su actual redacción es la siguiente: “Quedan transferidas de pleno derecho y sin indemnización alguna a favor de las Intendencias Departamentales desde el libramiento efectivo al uso público, las áreas que, en los fraccionamientos de tierras a efectuarse por particulares, sean destinadas a espacios libres, áreas de circulación u otros destinos de interés general, de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Las áreas que se transfieran de pleno derecho no podrán ser inferiores al 10% (diez por ciento) u 8% (ocho por ciento) de acuerdo a lo establecido en el artículo</p>	<p>Demanda proporcionada por letrado patrocinante</p>

		<p>38 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y no podrán exceder el 20% (veinte por ciento) de la superficie de los inmuebles fraccionados, sin perjuicio de las áreas destinadas a circulación.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se deberá dejar constancia de dicha cesión en el plano de fraccionamiento respectivo.</p> <p>Derógase el Decreto-Ley N° 14.530, de 12 de junio de 1976.</p> <p>En el caso de los planos de fraccionamiento de áreas que se hubiesen transferido de pleno derecho con anterioridad a la vigencia de la presente ley, por aplicación del Decreto-Ley N° 14.530, de 12 de junio de 1976, en los cuales no se establezcan deslindes, espacios libres y otras de interés general, las Intendencias Departamentales podrán confeccionar e inscribir un plano de mensura de dichas áreas, consignando los deslindes y superficies respectivas, así como los datos geométricos y catastrales.”</p> <p>Estas normas son concluyentes en cuanto a las consecuencias jurídicas de las referencias realizadas en los planos de fraccionamiento sobre el destino de ciertos inmuebles.</p>	
1994	<p>LIGA DE DEFENSA DE LA BARRA Intereses difusos</p> <p>Ubicación: Padrón N° 271, manzana 26, paraje La Barra de Maldonado, La Barra de Maldonado, Departamento de Maldonado</p> <p>Exp. MEDIDA CAUTELAR. Ficha 59/94.-</p>	<p>Acción por intereses difusos de organización que había realizado gestiones frente al Municipio de Maldonado, a efectos de preservar el último predio frentista a la única playa existente en el centro de La Barra de Maldonado, antiguamente identificada como Playa “Martínez o Playa “de la Barra”.</p> <p>Afirmaban que: “Hoy dicho predio privado oficia como acceso a la misma, y constituye el último soporte de la duna litoral, elemento fundamental para la ya problemática existencia de la zona de playa”.</p> <p>Situación de obstrucción de acceso a la playa por particulares, así como de habilitación de usos turísticos, solicitándose una medida cautelar de no innovar: “Con fecha 10 de enero de 1993 por resolución No. 33/94 dictada en el expediente No 1538/5/90, se aprobó un permiso de construcción que habilita la construcción de un edificio destinado a girar en el ramo de restaurante. Contra dicha resolución se interpusieron recursos de revocación por parte de su mandante y de algunos vecinos afectados por la aprobación. Se solicitó conjuntamente con dicho recurso la suspensión de la ejecución del acto administrativo habilitante de la construcción, lo que no ha tenido respuesta hasta la fecha. - Con fecha 10 de marzo de 1994 comenzaron las obras de excavación,</p>	<p>Caso proporcionado mediante entrevista</p>

		<p>lo que por sí constituye un grave perjuicio a la dinámica de la costa mencionada y la prueba de la ejecución de la obra programada.</p> <p>En lo que refiere a la existencia del perjuicio de frustración de su derecho, señala que, desde el punto de vista paisajístico, la construcción en el predio en cuestión afectará en forma irreversible la estética del lugar; constituyendo actualmente un mirador natural desde donde los visitantes de la Barra pueden contemplar la vista de Punta del Este”.</p> <p>La sentencia no hace lugar a la medida por entender que no se cumplen los elementos necesarios, en especial la “verosimilitud del derecho”.</p>	
1991	<p>S.A. C/ EL ESTADO. Acción declarativa</p> <p>Ubicación: padrón 12.456, ubicado en la 1ª. Sección Judicial, zona conocida como “Piedras del Chileno”, Departamento de Maldonado.</p> <p>Exp. Solicitud de Declaración Judicial (art. 1194. Inc. 3º). Ficha A. 1/89”, tramitados ante este Juzgado Letrado de la Instancia de 7º Turno de Maldonado</p>	<p>El actor sostiene que el padrón 12.456, ubicado en la 1ª. Sección Judicial del Departamento de Maldonado, zona conocida como “Piedras del Chileno”, frente a la Ribera del Río de la Plata salió del dominio público antes del año 1762, por concesión y posesión otorgada por el Gobernador Joaquín de Viana y que, en consecuencia, está amparado de las pretensiones del Fisco, de acuerdo al art. 1194 inc. 3 del Código Civil. Agrega que en la especie no es aplicable el art. 395 del Código Rural de 1875.</p> <p>La sentencia determina claramente el dominio público refiriendo a la normativa de ese momento, Código Civil, Código Rural y Código de Aguas</p> <p>“V) En conclusión y no habiéndose probado la salida fiscal anterior a la entrada en vigencia del Código Civil y no habiéndose acreditado tampoco que la situación del inmueble de autos esté comprendida por la disposición contenida en el art. 1194 numeral 3 del Código Civil, es de aplicación el régimen establecido por los Códigos Civil y Rural para las riberas de los ríos o arroyos navegables o flotables, especialmente el art. 395 del Código Rural, ello sin perjuicio de que dicha norma actualmente se encuentra derogada por el art. 37 del Código de Aguas de 1979. Es decir, la zona empadronada con el N° 12.456 no ha salido ni podía salir del dominio público y la salida Municipal del 28 de mayo de 1920 debe ser entendida conforme a la ley vigente en el momento en que se fijó (art. 478 inc. 3 del Código Civil y 395 del Código Rural).</p> <p>Por cuyos fundamentos FALLO:</p> <p>RECHAZANDO LA DEMANDA Y DECLARANDO QUE EL INMUEBLE EMPADRONADO CON EN N°12.456 ESTÁ IMPLANTADO EN ZONA DE DOMINIO PÚBLICO INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE E INEMBARGABLE, SIN ESPECIAL CONDENACIÓN. OFÍCIESE A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CATASTRO Y AL</p>	<p>Caso proporcionado mediante entrevista</p>

		REGISTRO DE TRASLACIONES DE DOMINIO CONSENTIDA O EJECUTORIADA ARCHÍVESE”	
2013	<p>Ejecución por el Poder Judicial de sentencia del TCA que anula un acto administrativo de permiso de construcción. - Demolición de edificio construido con permiso ilícito. Casación</p> <p>Ubicación – Punta Ballena (Punta del Este).</p> <p>Exp. IUE: 291-134/2007.</p>	<p>La Intendencia de Maldonado contestó la demanda sosteniendo que el permiso de construcción fue otorgado de acuerdo a la Ordenanza de Construcción entonces vigente y que el TCA anuló el permiso por no haber solicitado la autorización previa prevista en el Código de Aguas.</p> <p>La sentencia con sus particularidades dispone: " Condenar a la Intendencia Municipal de Maldonado, a que adopte y ordene las medidas necesarias para adecuar las construcciones existentes en el padrón 3257 manzana 159 de Punta Ballena, Maldonado, a la normativa vigente, debiendo restituirse la situación al estado en que se encontraba antes del permiso ilícito. Deberán cumplirse las acciones de obra que corresponda para tal adecuación, incluyendo la demolición de ser necesario, y de no efectuarse por los propietarios del bien, deberá actuar la demandada en ejercicio de su poder - deber conforme a derecho, y de acuerdo a la condena dispuesta en el numeral anterior. "Al respecto, téngase presente que fueron noticiados en forma, los terceros denunciados, y no se presentaron al proceso."3. Se condena asimismo a la demandada, a abonar la suma de U\$S 8.000 (ocho mil dólares estadounidenses) por concepto de daño moral, no haciendo lugar al reclamo por daño material. Con intereses legales desde la exigencia y hasta el efectivo pago.</p>	Base de datos LJU
	<p>XX C/ INTENDENCIA DE CANELONES y MVOTMA</p> <p>Ubicación: Jaureguiberry</p> <p>Exp. REPARATORIO PATRIMONIAL POR RESPONSABILIDAD ADM. POR OMISIÓN - DAÑOS Y PERJUICIOS - CASACIÓN”, IUE: 180-83/2005,</p>	<p>Los particulares reclaman por responsabilidad del Estado (ART 24 Const.) por omisión por inundación de sus predios y la Intendencia de Canelones es condenada.</p> <p>“III) De autos surge plenamente acreditado que el padrón propiedad de los actores se encontraba debidamente incluido en el plano de fraccionamiento del Balneario Jaureguiberry de 1937, realizado por el Agrimensor Néstor Silvera, por lo que eran aplicables a su respecto las exigencias previstas por la Ley No. 9.515 Asimismo, surge probado que el inmueble se encontraba enclavado en una zona inundable, sin acceso por vías públicas transitables (a 200 más. se encontraba la calle más cercana), lo que generó los perjuicios regulados en el fallo de primera instancia, relativos a la imposibilidad de uso normal de la finca por parte de los actores. Si se coteja esta realidad con el plano de fraccionamiento del balneario resulta absolutamente claro el incumplimiento de sus cometidos por la Intendencia, impuestos por la Ley No. 9.515.” Sin</p>	

		<p>perjuicio de reconocer que las tormentas producidas en agosto de 2005 y junio de 2006 generaron, por su magnitud, consecuencias de entidad en bienes del dominio público y privado, no debe perderse de vista que resultó acreditada la falta de mantenimiento de la ribera fluvial y playas, así como de su flora protectora de las invasiones de arenas y playas, por lo que de haberse efectuado el mantenimiento en forma las consecuencias sobre el inmueble de los accionantes podrían haber sido, seguramente, menos devastadoras...</p> <p>En función de ello, al surgir de autos fehacientemente acreditado que los vecinos de la zona efectuaron gestiones tendientes a evitar la erosión que sobre playas y terrenos adyacentes estaba provocando el cambio del cauce del Arroyo Solís Grande, así como que las demandadas no efectuaron ninguna obra de mantenimiento durante años, corresponde su responsabilidad al haber privado a los promotores de la chance de no haber padecido la destrucción total de su vivienda. Corresponde en consecuencia otorgar a los actores el 50% del daño experimentado en su finca en ocasión de las tormentas de 2005 y 2006, ya que (cfme. documental glosado a fs. 87-110, acompañada en escrito de fs. 111-117 en el que se denunciaron hechos nuevos y se reclamó por los actores el daño por la destrucción parcial de su finca”.</p>	
1991	<p>Prescripción de padrón costero Maldonado. Sentencia 1270 Exp S/I</p>	<p>La sentencia declara la improponibilidad de la demanda y por tanto clausura el proceso. Más allá de un contenido de improponibilidad que es procesal refiere el carácter de dominio público de la FAJA DE PROTECCION DE COSTAS y también a la dificultad para su delimitación. Existía una intimación a demolición de cabaña en la FAJA efectuada por le Intendencia de Maldonado.</p> <p>En definitiva, concluye la sentencia que no es posible prescribir un bien de dominio público.</p>	<p>Caso proporcionado mediante entrevista</p>

Conflictos costeros recurrentes identificados a nivel judicial y primeras reflexiones sobre resolución de los mismos

Una primera precisión que corresponde efectuar es referir al carácter de la jurisprudencia en nuestro ordenamiento jurídico, no siendo una fuente directa de derecho. Esto es encuentra regulado por el art 12 del Código Civil, el cual establece que:

“Artículo 12

Sólo toca al legislador explicar o interpretar la ley, de un modo generalmente obligatorio.

las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria, sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren”.

A diferencia del Derecho Anglosajón y su “common law” los casos precedentes, las sentencias judiciales son una fuente supletoria, es decir que se acude a ella de manera subsidiaria y su aplicabilidad es al caso concreto.

Resulta importante esta precisión para el propio enfoque del presente análisis y para resaltar que nuestra primera fuente de derecho es la normativa citada en el MARCO NORMATIVO de referencia.

El estudio de casos jurisprudenciales del presente PRODUCTO 1 debe leerse entonces con esa mirada y el análisis resulta de importancia a los efectos de su posibilidad de comparación con la realidad internacional descrita y, asimismo, como una oportunidad de reflexión acerca de “como nos va” cuando se trata de proteger el interés general.

Más allá del proceso de elaboración participativo que tendrá la presente CONSULTORÍA y la posibilidad de aportes posteriores, sobre todo desde los Gobiernos Departamentales como aplicadores directos de las herramientas de planificación y gestión del territorio costero, en este primer PRODUCTO fue posible reunir a título de muestra representativa, tipologías de los procesos judiciales con CONFLICTOS COSTEROS y ello nos permite arribar a algunas conclusiones y primeras aproximaciones.

La primera conclusión es que, como se adelantaron, los procesos judiciales sobre CONFLICTOS COSTEROS no son cuantiosos, no siendo la JUDICIALIZACIÓN del conflicto la manera más frecuente de su resolución, por oposición a la creciente judicialización que veíamos se está generando a nivel internacional para reclamos relativos a los efectos nocivos del CVC y protección de intereses colectivos de grupos, comunidades, activistas etc.

Sin perjuicio de ello, hemos citado en la TABLA “class actions” con resultados diversos y una actual en proceso, experiencias que merecen la pena su consideración por su singularidad y en definitiva porque se trata de intereses colectivos llevados a la resolución judicial.

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.

De todas formas, no fue posible identificar a nivel jurisprudencial si quiera la palabra Cambio Climático en las sentencias o demandas, más allá de las citas de normativa de ordenamiento territorial departamentales y nacionales, o requerimientos de autorizaciones ambientales en las solicitudes de permiso de construcción, por ejemplo.

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.

De alguna manera ello denota que no es una variable que aparezca en la discusión jurídica, tampoco las autorizaciones ambientales y demás factores relacionados con el ambiente.

Por su parte, sí 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.

Por su parte, resulta llamativo, si miramos las sentencias de los años 90, que las mismas referían con claridad al DOMINIO PUBLICO en la FAJA DE PROTECCIÓN DE LA COSTA, aunque con otros fundamentos normativos.

Cabría preguntarse porque motivo seguimos actualmente discutiendo a nivel jurisdiccional el dominio público o privado de la FAJA DE PROTECCION DE LA COSTANS cuando es claro legal y jurisprudencialmente que es DE DOMINIO PÚBLICO.

Sin dudas las razones pueden responder a variados factores que inciden en el territorio costero, como las presiones inmobiliarias cada vez más acentuadas, las decisiones políticas que las acompañan, sin dejar de reconocer todos los esfuerzos que tanto gobiernos departamentales como el gobierno nacional en sus diferentes ámbitos de actuaciones realiza para la protección de los ecosistemas costeros.

Llama la atención que algunas cuestiones sigan siendo motivo de discusión jurídica, cuando está claro ese DOMINIO PÚBLICO.

Por otra parte, la relevancia del Control Territorial parece clave, en el entendido de una potestad de los Gobiernos departamentales que debió y debe ser ejercida para evitar los avasallamientos

en el territorio costero y esa puja por la urbanización desmedida en detrimento de la protección costera.

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, es interesante resaltar que por el Propio Código Civil y Código Rural hasta nombrando a las Leyes de Indias en una de las sentencias, la jurisprudencia es clara en cuanto a su CARÁCTER PÚBLICO Y la CESIÓN DE PLENO DERECHO de la FAJA. Así ya la sentencia referida de 1991 concluía:

... RECHAZANDO LA DEMANDA Y DECLARANDO QUE EL INMUEBLE EMPADRONADO CON EN N°12.456 ESTÁ IMPLANTADO EN ZONA DE DOMINIO PÚBLICO INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE E INEMBARGABLE”.

De esta forma, ha estado siempre reconocida en nuestro derecho la posibilidad de limitar el derecho de propiedad mediante la ley y por razones de interés general. Por tanto, cuando un instrumento de ordenamiento territorial de escala local o una ley nacional determina una zona de especial protección, ese deber territorial debe ser respetado por el particular.

Cuando hablamos de la FAJA DE DEFENSA DE LA COSTA, ello implica la CESIÓN DE PLENO DERECHO de la misma al DOMINIO PUBLICO, por lo que dicha faja nunca puede ingresar al DOMINIO PRIVADO, nunca podrá ser parte de la propiedad privada del propietario ribereño.

Finalmente, respecto a este punto, una de las sentencias de los años 90 evidenciaba la dificultad en determinar la LINEA de medición de la FAJA DE DEFENSA DE LA COSTA, algo que hasta hoy genera dificultades de aplicabilidad. Sin embargo, no es una cuestión que haya tenido mayor discusión a nivel jurisprudencial.

Por otra parte, 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 DOMOLICIÓN 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 judicial (agregamos nosotros administrativo también) que garantice el derecho a la defensa de estos ocupantes.

Por otra parte, importa señalar que cumplidos los extremos del art 69, esto es, previas garantías administrativas y recurrir a la vía judicial con el procedimiento previsto, la demolición es parte de la Potestad de Policía territorial que los Gobiernos departamentales detentan desde la Ley Orgánica municipal 9515 de 1935 y con ellos arts. 68 y siguientes de la LOTDS. La decisión judicial

no cuestiona esa potestad, sino que hace lugar a la acción de amparo porque no se cumplieron con los procedimientos necesarios para garantizar el derecho a la defensa de los ocupantes.

Conviene referir además a que la SCJ en sentencia 40/2013 frente la solicitud de declaración de inconstitucionalidad del procedimiento del art. 69 de la IOTDS citado, NO LO DECLARA INSONCTITUCIONAL, por lo cual su aplicación es el mecanismo válido para acciones como las demoliciones en la faja costera, encontrándose dentro de las competencias de los Gobiernos Departamentales

Resulta novedosa la sentencia citada del Departamento de Canelones Jaureguiberry, en tanto es una situación casi sin precedentes en la cual es condenada la Intendencia de Canelones y el MVOTMA por responsabilidad del Estado por omisión. Por un lado, por la no apertura de calles previstas para los padrones y, por otro lado, porque, aunque considerando las inundaciones acontecidas, el sentenciante entiende que no se realizaron acciones por parte del Gobierno Departamental para mitigar esos efectos que, de haberlas efectuada, habrían ocasionado daños menores.

Esta situación aparece como novedosa en el país y nos debe 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. Por otro lado, no se ha podido tener acceso de parte de la CONSULTORA a la defensa por parte del Gobierno Departamental en el proceso, pero sin duda aparece como crucial la formación de los equipos jurídicos de las Intendencias en las temáticas de planificación, ordenamiento territorial y cambio climático para efectuar una defensa con el rigor técnico requerido.

Las situaciones antes descritas resumen entonces la casuística de CONFLICTOS COSTEROS que han llegado a la vía judicial como forma de resolución de los mismos, en definitiva, porque no han encontrado en las etapas previas mecanismos que evitaran, mitigara o recompusieran la situación.

CAPÍTULO III: REFLEXIONES FINALES SOBRE EL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

Un análisis comparativo de las TABLAS de CASOS REPRESENTATIVAS a nivel internacional y nacional nos permite esbozar algunas primeras reflexiones primarias respecto a la caracterización de los CONFLICTOS COSTEROS y, por otra parte, a las herramientas para su resolución, sin perjuicio de que, como se detallara en el PLAN DE TRABAJO, dicho análisis y el diseño de las propias herramientas será profundizado en el PRODUCTO 2.

Sin dudas los CONFLICTOS COSTEROS 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, la EROSIÓN COSTERA y la URBANIZACIÓN creciente parecen ser sin dudas el centro de las tensiones que se generan en las costas y, en muchos casos, la falta de PREVISIBILIDAD mediante las herramientas de planificación aplicadas de los fenómenos climáticos extremos que cada vez vivimos con más frecuencia.

La creciente judicialización de los CONFLICTOS a nivel internacional denota, de alguna forma, que las medidas anteriores de mitigación y resolución no cumplen cabalmente con sus objetivos o las normativas se incumplen, o no se ejercen efectivamente las facultades de Control y Policía territorial de los Gobiernos locales en todas sus escalas. Esto, en tanto se producen los procesos de ocupación de las zonas inundables, las cuales 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 existe una fuerte ACCCIÓN CLIMATICA por parte de los Estados que incorpore estas variables desde las propias herramientas de planificación y desde la prevención y mitigación de los efectos.

Quedan planteadas varias interrogantes y los desafíos del accionar de los Gobiernos en todas las escalas son cada vez más crecientes a efectos de contribuir con mitigar efectos cada vez más frecuentes sobre nuestros territorios costeros, siendo necesario partir de la premisa de que el interés general prime en estos casos y sea efectivamente protegida la costa como ecosistema natural vulnerado.

Acciones colectivas de grupos comienzan también a emerger y en algunos casos son el puntapié inicial frente a la inercia de los Gobiernos frente a la resolución de problemáticas de fondo como la residencia en zonas inundables y contaminadas. Otras veces los propios gobiernos locales, en ejercicio de sus poderes de Policía Territorial y de la Edificación y con la perspectiva de mejorar

la calidad de vida de la población, ejecutan acciones y políticas efectivas para revertir procesos de ocupación que en muchos casos se perpetúan en el tiempo por las inacciones que se generaron a través de los años.

El concepto de RESPONSABILIDAD DEL ESTADO aparece como crucial, porque es el Estado responsable de esa actitud activa en los procesos para generar las condiciones que permitan la protección de los derechos en todas sus dimensiones sociales, económicas, productivas y ambientales, y, es por ello que judicialmente aparecen reclamos cuando la actitud del Estado puede ser omisa.

En el desarrollo del PRODUCTO 2, se intentará diseñar una CAJA DE HERRAMIENTAS para el aporte y consulta de los decisores y gestores del territorio, en el entendido de que esta actitud PROACTIVA y de GESTIÓN requiere de decisiones políticas claras y contundentes que incorporen la variable del CVC y sean capaces de revertir o mitigar sus efectos mediante herramientas concretas.

Si la presente CONSULTORÍA tiene como ámbito de aplicación las ZONAS DE RIESGO ALTO por CVC, el desafío está entonces en encontrar la forma de TRANSFORMAR dichas zonas si su realidad es que los usos no son los compatibles con la protección costera y preservarlas para, en definitiva, evitar los conflictos costeros que hemos detallado.

El camino parece ser el de la planificación territorial incorporando esta mirada, la gestión de lo planificado con financiación que lo permita, el control de los territorios con fuerte presencia y acciones concretas y, desde la transversalidad de las políticas a todo nivel, desde la complementariedad técnica interdisciplinaria, desde la coordinación interinstitucional y de las escalas de Gobierno, lograr alcanzar POLITICA DE ESTADO, como país, que nos permitan compatibilizar usos para permitir un desarrollo que realmente pueda llamarse sustentable y que no comprometa a las nuevas generaciones.

