



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

Arq. Marcelo Danza
Decano FADU Udelar
Y por su intermedio al Consejo

Referencia

Exp. N° 031760-000067-23

R 106 del 1/11/2023:

“Solicitar al Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos, en conjunto con el Departamento de Paisaje y Espacio Público del Instituto de Proyecto, una valoración sobre la propuesta difundida públicamente de nueva organización a realizarse en Punta Ballena – Maldonado”

“Desarrollo residencial en Punta Ballena”. Nota de valoración paisajística

Ana Vallarino Katzenstein

Prof. Titular

Depto. Paisaje y Espacio Público / Instituto de Proyecto / FADU Udelar

*El escritor que no conoce y sufre y siente el
paisaje y el acontecer del hombre dentro de él,
no puede pretender lectores.*
Juan José Morosoli

Esta nota realiza un planteo introductorio para una valoración paisajística del “Desarrollo residencial en Punta Ballena”, Maldonado, Uruguay.

Se parte de la consideración del paisaje como una articulación entre prácticas y representaciones humanas asociadas a la naturaleza.

- En este sentido interesa, por un lado, atender al ser humano en tanto individuo, especie y ser social.

Esto implica contemplar unidades de medida temporales que hacen tanto a la vida



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

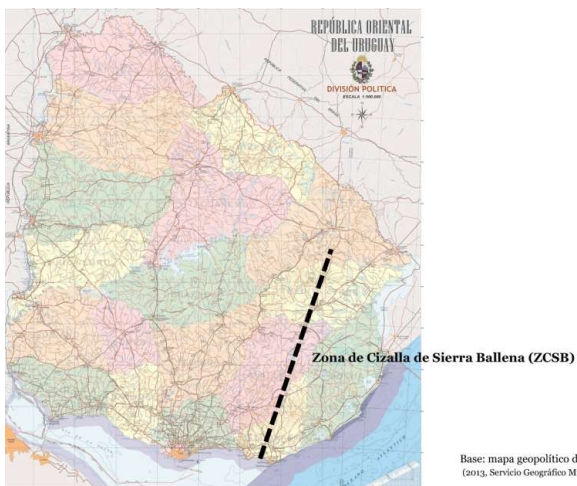
de un individuo como a los dinámicas vitales colectivas, sociales y culturales. Implica atender a las prácticas (actividades físicas, maneras de habitar, estrategias, tácticas y técnicas relacionadas al diseño y ordenamiento de espacios exteriores) y, por lo tanto, a las escalas e implicancias espaciales de las mismas, en lo que hace a los usos, actividades, percepciones, tenencias, usufructos, dominios y propiedades, asociados a los espacios libres, desde lo más privado a lo más público. Implica considerar a las representaciones individuales y colectivas, desde saberes, conocimientos, ideas e imaginarios a representaciones artísticas. Tanto las prácticas como las representaciones asociadas a Punta Ballena tienen implicancias que territorialmente abarcan lo local, lo departamental, lo nacional y lo internacional. Así lo evidencian los usos residenciales y turísticos. Así lo evidencia la carga simbólica asociada a Punta Ballena que la posiciona como un sitio emblemático para el Uruguay. Estos valores le valieron a la urbanización la declaración de Monumento Histórico Nacional en 2009 y son estas cualidades las que contribuyen a alimentar también la marca país, “Uruguay Natural”. Finalmente, así lo han evidenciado las movilizaciones y declaraciones que se han dado en nuestro país a raíz de la propuesta “Desarrollo residencial en Punta Ballena” en donde se han expresado actores de la sociedad civil (como las Asociaciones de vecinos y de ciudadanos de diferentes puntos del país); docentes e investigadores de la Universidad de la República y del Instituto Clemente Estable; ONG para la protección del patrimonio cultural asociada a UNESCO (ICOMOS Uruguay); Asociaciones gremiales, como la de Arquitectos (SAU) y Centros de estudiantes universitarios, como los de Paisaje, Gestión ambiental y Turismo (CEPA, CELGA, CETUR).

- Por otro lado, interesa atender a la naturaleza en un sentido amplio, como una noción cultural que abarca aspectos físicos (componentes materiales e inmateriales) y aspectos simbólicos.

Esto implica atender a componentes abióticos y bióticos y en el caso de un sitio como Punta Ballena, abarcar tanto el ámbito terrestre como el acuático y en particular toda la faja costera de interacción. A su vez en los componentes abióticos corresponde contemplar de lo más natural_ suelo, relieve, hidrografía, aspectos climáticos, _ a lo más antropizado, como podría ser las infraestructuras y

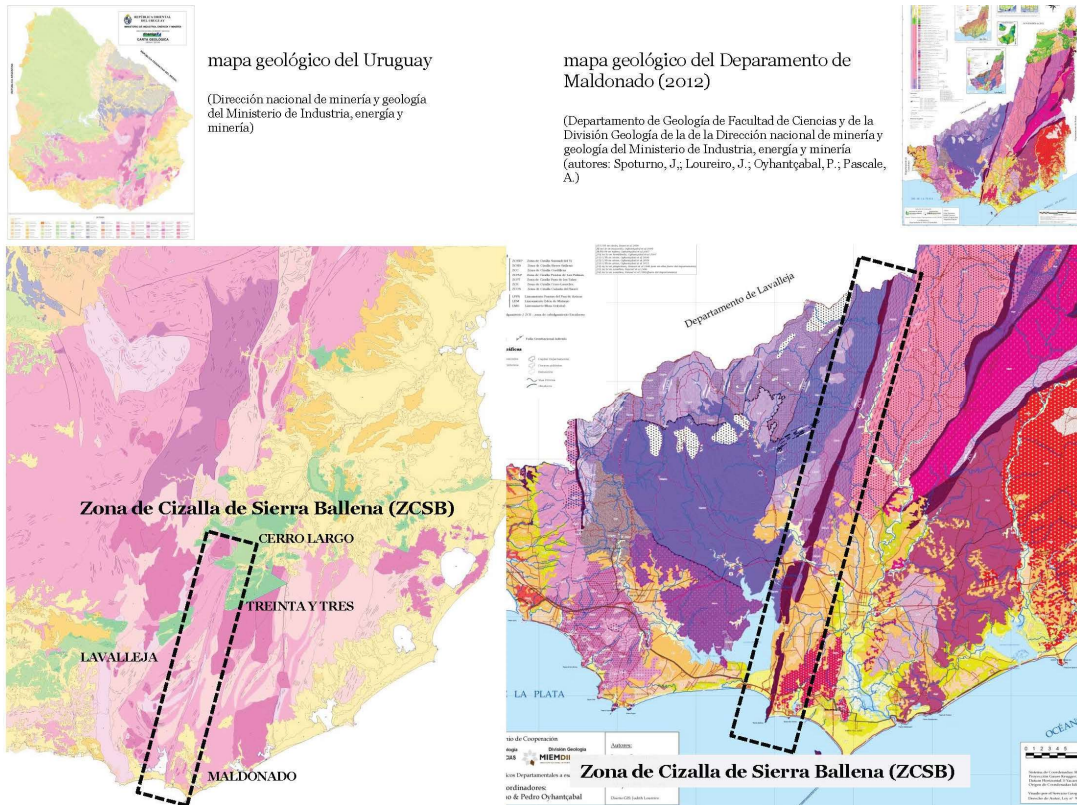
desarrollos urbanos en general y la arquitectura en particular. Los elementos bióticos abarcan la fauna y flora, tanto terrestre como marina. La República Oriental del Uruguay es, al decir de Daniel Vidart, una tierra de matices, en donde prevalece una topografía suavemente ondulada. Sin embargo, Punta Ballena es, en cierta forma, una excepción pues allí tenemos el único acantilado del Uruguay. Este acantilado marca el punto de inflexión tierra/agua de una “cicatriz geológica”, una falla de escala continental llamada Zona de Cizalla de Sierra Ballena (ZCSB), asociada con las transformaciones de los megacontinentes Rodinia y Pangea. Es una estructura rocosa que, atravesando varios departamentos (Maldonado, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo), es apreciable en tierra firme por más de 250 km. Luego se sumerge, hacia el noreste del continente, posiblemente cubierta por rocas más jóvenes, y en su extremo suroeste se hunde en el mar.

Esta escala espacial tiene un correlato temporal que nos habilita a pasar de los ciclos vitales individuales a los ciclos naturales geológicos, representados por los 530 millones de años de la falla¹.



Las imágenes cartográficas y los textos alusivos fueron elaborados a partir de: 1) mapa geológico del Uruguay de la Dirección nacional de minería y geología del Ministerio de Industria, energía y minería y 2) mapa geológico del Departamento de Maldonado (2012) del Departamento de Geología de Facultad de Ciencias y de la División Geología de la de la Dirección nacional de minería y geología del Ministerio de Industria, energía y minería (autores: Spoturno, J.; Loureiro, J.; Oyhançabal, P.; Pascale, A.) 3) mapa geopolítico Uruguay (2013, Servicio geográfico militar) 4) Memoria de carta geológica de Maldonado J.Spoturno y O. Oyhançabal (coords.) (2012, F. Ciencias y Ministerio de Industria, energía y minería)

¹ Cf. Cernuschi, F. (2021). La falla de Sierra Ballena, más de 530 millones de años de existencia. <https://puntadelesteinternacional.com/patrimonio-geologico-natural-de-maldonado-la-falla-desierra-ba> y « Comentarios al Informe Ambiental Resumen del Complejo Residencial Punta Ballena » (CURE Udelar, octubre 2023)



Una valoración integral del paisaje debería atender a la materialidad en articulación con las construcciones mentales y sensibles, en lo individual y en lo colectivo, abarcando entonces aspectos intersubjetivos. Esto trae a colación las nociones de identidad y de patrimonio, tanto individuales como colectivos. Es por ello que involucrar directa o indirectamente a los requerimientos y aspiraciones de la sociedad es fundamental.

Esto nuevamente implica a una escala que parte de lo local, pasa por lo nacional y abarca lo internacional, ya que las características excepcionales de Punta Ballena ameritarían su postulación a la categoría de Paisaje cultural de UNESCO.

En definitiva la articulación que define al paisaje es parte de un todo complejo que involucra a la complejidad humana, como integrante de un proceso. Es por ello que se considera fundamental atender a los aspectos ambientales, al tiempo que se pretende ir más allá de una conciencia ecológica radical que congele al patrimonio y

lo asfixie.

Lo cierto es que Punta Ballena se ha ido antropizando sin contar con una visión integral: no hubo un plan de ordenamiento a nivel territorial ni una atención al paisaje en su integralidad. Se construyó muchas veces sin contar con planificación alguna y sin permisos.

Podríamos plantear un paralelo entre la arquitectura y el fuego. Podríamos atribuirle a la arquitectura el mismo rol ambivalente que, nos recuerda Jean-Marc Besse posee el fuego pues, al decir de Bachelard, brilla en el Paraíso y arde en el Infierno². Transcribo a continuación una traducción libre de extractos seleccionados del texto “La prochaine fois, le feu?”, sustituyendo la palabra “fuego” (e incendios) del original por “arquitectura” (y urbanización), así como realizando otras adaptaciones (en rojo y cursiva)³ :

[...]

En los últimos años, en muchos lugares del planeta, es *la arquitectura* destructiva la que el ser humano *ha llevado adelante*.

Porque los paisajes, nos lo recuerdan algunas *urbanizaciones* que los destruyen, no son decoraciones indiferentes a las escenas humanas y vivas que en ellos encuentran lugar, sino que están profundamente implicados, entrelazados por su misma apariencia, en los maneras de habitar, en los modos en que las sociedades, y sus miembros se relacionan con el mundo, se relacionan consigo mismos y definen su lugar en el mundo. Están habitados de una determinada manera. En otras palabras, los paisajes están profundamente presentes en los significados que el ser humano le da al mundo y a sí mismo.

[...]

Sin embargo, frente a *urbanizaciones* destructivas, otras representaciones y otras prácticas también son posibles. *La arquitectura* acompaña la vida humana, que se beneficia de ella desde hace mucho tiempo [...].

[...]

La arquitectura es vida y muerte, muerte y vida. *Ella* está de paso. Crea y destruye paisajes. Los metamorfosea”.

En Punta Ballena la arquitectura y la urbanización fueron avanzando cargándose muchas veces de significados que la han convertido en parte esencial de la identidad del sitio. También fueron avanzando hasta que sólo el extremo de la península

² Jean- Marc Besse cita a Gastón Bachelard en la introducción « La prochaine fois, le feu? » p. 7 de la revista Les Carnets du paysage n° 43, Revue de projet d'art et d'ecologie , 2023

³ J-M. Besse in revista Les Carnets du paysage n° 43, Revue de projet d'art et d'ecologie , 2023, pág. 7 a 9



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

quedó libre de construcciones. Lo que hoy podemos apreciar es la punta de la emergencia de la Zona de Cizalla de Sierra Ballena. Tanto a nivel material como metafórico la actual propuesta de un Desarrollo residencial en Punta Ballena cubriría “la punta del iceberg”.

Es el Estado quien tiene ahora la potestad de aplicar los instrumentos y recursos necesarios para atender a una visión integral del paisaje que proteja los valores paisajísticos de este sitio excepcional.

INFORME PRELIMINAR

Asunto: Valoración sobre Nueva Urbanización en Punta Ballena

Dr. Arq. Pablo Ligrone

Prof. Titular

Director del Instituto de Estudios territoriales y urbanos / FADU Udelar

En referencia a la solicitud del Consejo Exp. N° 031760-000067-23, R 106 del 1/11/2023 se asume que hay un error de redacción y en lugar de “organización” debería decir “urbanización”, más allá de que toda nueva urbanización implica una nueva organización territorial.

Si bien el siguiente texto fue puesto a consideración del conjunto del IETU habiendo recibido la contribución de Mercedes Medina incorporada en el párrafo final, este informe, que se realiza al amparo del artículo 2 de la ley orgánica de la UDELAR, no pretende comprometer más que al autor y busca contribuir a la defensa del interés general. Es preliminar, no es exhaustivo, y se basa en la consideración exclusivamente de los documentos que se enumeran y analizan más adelante, los que se han ordenado mayoritariamente siguiendo una secuencia de razonamiento y de didáctica lo más clara posible en función del caso.



<https://correopuntadeleste.com/ponen-de-de-manifiesto-proyecto-de-construccion-de-29-edificios-en-el-extremo-sur-de-punta-ballena/>

Con relación al expediente fundamental (EM2022/36001/005400). que contiene la presentación de la Autorización Ambiental Previa al Ministerio del Ambiente y las consideraciones de éste, se intercalan en el escrito los análisis pertinentes en asuntos que se entiende sustantivos. Se concentra en las dimensiones del ordenamiento territorial vinculadas a los procedimientos, derechos y principios y al cumplimiento de las normas como base axiológica para la valoración solicitada, minimizando los pareceres personales. No se analiza en este informe el proyecto en su detalle ni el cumplimiento del mismo de las normas edilicias imperantes. Tampoco se pronuncia sobre asuntos propios de especialistas en ingeniería, construcción, instalaciones, biología, u otros.

Resulta relevante anticipar que con “fecha 17 de julio de 2015 se presentó [ante la DINAMA de entonces] la Comunicación de Proyecto para el emprendimiento de referencia, emitiéndose el Certificado de Clasificación categoría C (expte.



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

2015/14000/10639)”. Por lo tanto, ya en este entonces debió formularse la alerta a este emprendimiento. En ninguna ocasión fue respetada la ley 18.308 de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y por consiguiente tampoco el artículo 47 de la Constitución de la República de 2004 por esta ley desarrollado, en especial no se realizó ningún Programa de Actuación Integrada para canalizar la planificación, programación, ejecución y monitoreo del emprendimiento “Desarrollo residencial”.

ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS

1) **Ministerio de Ambiente. N° Expediente: EM2022/36001/005400**

Fecha de Inicio: 02/05/2022 12:13:59 p. m. Tema: 17044 - Autorización Ambiental Previa. Tipo de Trámite: General. Asunto: Delfín Jorge Exequiel Carballo González. Presenta Autorización Ambiental Previa para su proyecto construcción de obra en padrones 12935,12938,12937, 12934,12939, 12936,15503 de Departamento de Maldonado. Formato: pdf. Nombre de archivo: Consolidado 5400.pdf (602 pág.)

- 1.1 Se trata de un expediente iniciado el 28 de abril de 2022 en el Ministerio del Ambiente 2022 presentado por los titulares de un proyecto de “Desarrollo residencial en Punta Ballena”, ubicado en los predios accesibles vehicularmente desde la vía panorámica de dicha punta, por el cual solicitan la Autorización Ambiental Previa. (pág. 1 a pág. 5).
- 1.2 Sigue “Proyecto de Desarrollo Residencial en Punta Ballena. Solicitud de Autorización Ambiental Previa” elaborado por GEA Consultores Ambientales, fechado marzo 2022. (pág. 6 a pág. 551).
- 1.3 Se completa con una serie de informes y actuaciones básicamente del área de Evaluación Ambiental del Ministerio del Ambiente. (pág. 552 a pág. 602).

Pregunta inicial fundamental respecto de este caso “Desarrollo Residencial en Punta Ballena”:

¿Es materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible?

Respuesta: Sin lugar a duda lo es.

Por lo tanto, debe ser analizado, obligatoriamente y con la potencia jurídica del interés general, enteramente en el marco del Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS) fundado por la ley 18.308 de 18 de junio de 2008, incardinados -ley y sistema- en el artículo 47 de la Constitución de la República.

2) ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, 2004

En este artículo se consagran: a) derechos fundamentales ambientales y territoriales de las personas; b) al “ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración ambiental” como herramientas base de la política nacional de aguas y saneamiento; c) el derecho de participación de la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos. Sin perjuicio de lo destacado, todo su contenido es aplicable a este caso.

En suma: Son entonces estas herramientas las básicas que se deben aplicar en este asunto para ejercer los derechos territoriales y ambientales.

3) LEY 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

- 3.1 La LOTDS desarrolla el artículo 47 de la Constitución de la República, generando un Sistema (SOTYDS) que integra todas las herramientas constitucionales.
- 3.2 El ordenamiento del territorio es declarado de interés general, los instrumentos del Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la LOTDS y sus determinaciones son vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares (art. 2 LOTDS).

- 3.3 Por consiguiente, no puede realizarse ninguna transformación material ni jurídica del territorio fuera de su correspondiente IOTDS, ni omitir las instancias obligatorias de participación social establecidas en la LOTDS (No confundir con otras audiencias públicas en aplicación de la ley 16.466 de 1994) so pena de nulidad (art. 26 LOTDS).
- 3.4 Para este caso, no se realizó ningún IOTDS que contemplara esta transformación tal cual se proyecta. El IOTS que corresponde realizar es, inequívocamente, un Programa de Actuación Integrada (PAI) (artículo 21 LOTDS).
- 3.5 En aplicación del artículo 47 de la LOTDS este emprendimiento, que debe estar incluido en un PAI y otorgar en su elaboración y concreción las garantías de sostenibilidad, careció de la obligatoria Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y por consiguiente de su aprobación. Cabe insistir en que NADA tiene que ver el Estudio de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Previa con la EAE.
- 3.6 Resulta llamativo que la DINAMA de 2015 y el Ministerio del Ambiente de 2022, hayan aceptado tramitar esta AAP de semejante transformación territorial/ambiental contraviniendo el literal b) del artículo 27 de la LOTDS “b) No podrán otorgarse autorizaciones ambientales contrarias a las disposiciones de los instrumentos [sobrentendido IOTDS]. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para los proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable...” Como se detalla luego, esta autorización se está tramitando a partir de un proyecto surgido de un acuerdo de partes firmado el 24 de julio de 2014, sin IOTDS.
- 3.7 Dentro de la documentación de que se dispuso para el presente informe, no se encontró participación alguna en este caso de la autoridad nacional en la materia: la Dirección de Ordenamiento Territorial. Cabe resaltar que, si bien la LOTDS le da la “llave maestra de la autorización o el veto” a la DINAMA, hoy DINACEA -y más precisamente a un acotado equipo de especialistas técnicos-, ya que se toma “la protección del “medio ambiente” como un eje sustantivo del interés general, no cabe duda alguna que estamos en el ámbito instrumental del Ordenamiento territorial (materia principal y



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

sistémica) y no en el estudio de un caso puntual como se quiere hacer pasar a través de una AAP y un EIA.

En suma: Para este caso, resulta ineludible la elaboración de un Programa de Actuación Integrada (art. 21 y concurrentes LOTDS) como la ley manda.

4) Decreto de Maldonado 3718 de 1997 - TONE Maldonado 2011 – TONE Maldonado 2023

26/11/23, 17:55 Normativa departamental - Intendencia de Maldonado
miportal.maldonado.gub.uy/digesto/index.php/armado_libro/desplegar_armado_libro/2056/136

- 4.1 La normativa edilicia aplicable a la zona en cuestión se rastrea al menos hasta el Decreto 3718 de Maldonado de 1997, Zona 3.5 Punta Ballena, artículo 222 y Normas para la Ruta Panorámica, artículo 223. Esta normativa no fue modificada ni por los Cuadernos de los Talleres Territoriales (ITU-ID Maldonado), ni por las modificaciones al TONE en 2011, y sigue vigente en el TONE 2023. Ha sufrido recientes modificaciones.

CAPÍTULO IV

Sector 3 – Balneario. SECC. ÚNICA

Artículo D.204

Límites del sector y divisiones. *Lo integran los predios urbanos y suburbanos de la región Maldonado - Punta del Este no incluidos en los Sectores Maldonado, Punta del Este y Aparicio Saravia*

Comprende las siguientes zonas:

- 3.1. Barrio Jardín;
- 3.2. Vías Principales;
- 3.3. Calles con retiros especiales;
- 3.4. Avenida Roosevelt;
- 3.5. Punta Ballena

Artículo D.224

Zona 3.5. Punta Ballena. *El que quedará redactado de la siguiente manera:*

a) Límites: Oeste - Río de la Plata, prolongación del Camino Lussich hasta el Río de la Plata, Camino Lussich.

Norte - Camino Lussich.

Este - Divisoria de predios descripta en plano adjunto.

Sur - Río de la Plata.

b) Normas especiales:

b1) No se admitirán subsuelos habitables en niveles inferiores a 2.50 m con respecto a la recta de comparación.

b2) Con carácter general, no se permite la modificación de las afloraciones rocosas fuera del perímetro de la construcción. Cuando la índole del proyecto así lo justifique, su modificación será motivo de aprobación especial.

b3) En los recaudos gráficos, se deberá expresar con precisión el tratamiento a dar a los tanques de agua y a las azoteas, incluidas las de garajes. La Intendencia podrá condicionar y aún negar las soluciones propuestas, las que deberán ser motivo de una aprobación especial. Los tanques de agua quedarán por debajo de las cumbreras.

b4) No se autorizan bloques medios ni altos.

b5) Dada la índole de los predios, el proyecto técnico, deberá incluir altimetría y curvas de nivel del terreno encada metro. También se presentará el proyecto de modificación de los niveles naturales del terreno, de acuerdo con el Capítulo de Taludes.

b6) Todo predio debe ser enjardinado, lo que deberá indicarse en los planos.

b7) Es obligatoria la delimitación con respecto a los predios fiscales y áreas de uso público, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo de Cercos.

b8) Normas para la Ruta Panorámica. Los predios frentistas a esta vía de tránsito y los del área contigua a la misma, se ajustarán además a las siguientes normas especiales. Se entenderá como predios contiguos a la Ruta Panorámica a todos aquellos, en los cuales las construcciones puedan superar la rasante de un metro por encima del nivel del eje de la calzada de la Panorámica, en el punto medio del frente del predio.

b8-a) Se deberá presentar una consulta previa para que la Intendencia determine los niveles a los que atenerse. Se adjuntará el anteproyecto respectivo y elementos gráficos referidos a la altimetría y tipos de terrenos, así como también los elementos constructivos que se vayan a utilizar. Cuando los predios estén ubicados en las manzanas frentistas a la Ruta, los niveles estarán referidos a los de su eje.

b8-b) Las construcciones deberán permitir amplias vistas sin interferencias, por lo cual no podrán superarla rasante de un metro por encima del punto medio del nivel de la calzada. Esta rasante no será de aplicación en aquellos predios cuyo nivel natural supere en más de un metro al de la Ruta.

b8-c) Los tanques de agua y chimeneas podrán superar dicha rasante siempre que su desarrollo frontal a la Ruta sea inferior a 2 m. y no ocupe más de un 10% del desarrollo de fachada.

c) Dimensiones mínimas de predios:

Bloques bajos: área 2800 m² y frente 35 m².

Unidades locativas apareadas: área 2800 m². y frente 35 m.

Conjunto de unidades locativas aisladas: 1400 m² por unidad y 35 m. de frente.

d) Retiros mínimos: - frontales: 6 m

- bilaterales: 4 m.

- de fondo: 6 m.

e) Altura máxima: 7 m. el resto (PB + PA)

La recta de comparación se determina uniendo el nivel en el frente del predio, con el del fondo del mismo.

f) Ocupación: F.O.S.: 20 %



Montevideo, 4 de diciembre de 2023

F.O.SS.: 20 %

F.O.S V.: 60 %

F.O.T.: 35 %

Se admitirá un FOS adicional de 10% en planta baja al sólo efecto de construir garajes. En caso de estar separados de las viviendas la separación será de 6 m.

g) Salientes y cuerpos salientes: 2 m.

Modificado Dto. Jta. Dep. 3911 de 2012-12-1 8 Artículo 17

- 4.2 Este informe no tiene por objetivo ni está en sus posibilidades analizar si el proyecto en concreto cumple o no la normativa edilicia vigente.

En suma: salvo algunas variaciones, lo fundamental de la normativa edilicia para los terrenos concernidos en el caso existe desde, por lo menos, 1997.

5) Acuerdo entre el Intendente de Maldonado Sr. Oscar de los Santos y los Condominios

- 5.1 Con fecha 24 de julio de 2014, el Intendente de Maldonado Sr. Oscar de los Santos y los condóminos en carácter de propietarios o promitentes compradores del inmueble padrón N° 15.503 (Punta Ballena) restituido a éstos por decisión judicial de 24-11-2004, firman un acuerdo. En dicho acuerdo y sobre la base de que *“Es y ha sido intención y deseo prioritario de los propietarios obtener la aprobación de un proyecto de desarrollo en el referido padrón 15.503, lo que hasta ahora no ha sido posible, por causa de las diferencias de criterios señaladas”*, las partes establecen *“un anteproyecto de distribución de las áreas referidas”*. Ello es confeccionado por los *“técnicos de la IDM y sus autoridades, y un anteproyecto de viabilidad tentativa de ocupación y edificación de un máximo de metros a construirse dentro de las áreas que quedan en dominio privado.”* Al acuerdo se adjunta plano con dichos proyectos (dice).
- 5.2 Se menciona en el acuerdo un reparcelamiento de 2011, cuyo procedimiento no se explica si se realizó a través de un Programa de Actuación Integrada. Cabe resaltar que *“en dicho plano surge la conformación actual de los predios, indicándose sobre la superficie mensurada, el trazado de la caminería, los padrones 12.934 al 12.939 y el Padrón N° 15.503 de los predios (según plano registrado en 1944). “Surge, asimismo, del plano mencionado la conformación futura de los predios...”*. Y sigue: *“Estos parámetros elaborados siguiendo los criterios de la Intendencia en cuanto a la superficie del predio y los metros a construir”*

han determinado que se llegará al presente acuerdo que consigna concesiones recíprocas, el que será sometido a la aprobación previa de los órganos competentes (Ministerio Público, Junta Departamental de Maldonado, y Dirección Nacional de Medio Ambiente). La aprobación de la presente transacción por parte del Ministerio Público, y por parte de la Junta Departamental serán ad referendum de su aprobación final por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente requerida para dar validez plena al presente acuerdo”.

- 5.3 Fundamentalmente, *“las partes aceptan el proyecto de distribución de áreas en el inmueble padrón 15.503 que fuera elaborado por los técnicos de la IDM y recogido en el proyecto de desarrollo elaborado por el Arquitecto Julio Plottier en el padrón referido”*, y sigue la descripción de cada padrón...
- 5.4 Al final de dicha descripción, se indica *“habiéndose descontado el 10% correspondiente a espacios libres a ceder de acuerdo a las normas aplicables”*, tal vez refiriéndose al inciso segundo del artículo 38 de la ley 18.308. Y agrega: *“Dicha cesión no afectará el área del suelo efectivamente ocupada de acuerdo con el proyecto del Arquitecto Julio Plottier ni la superficie total edificable que el mismo contemple, lo cual constituye una condición esencial y determinante de este acuerdo para los propietarios.”* Y sigue: *“Las partes se obligan a realizar todos los actos y/o suscribir la documentación correspondiente; la distribución y ubicación de áreas que se acuerdan, podrán ser objeto de ajustes y rectificaciones de común acuerdo entre ambas partes, para facilitar problemas de límites u otros, sin alterar las superficies totales ya referidas y cuyo detalle surge de los planos adjuntos, ...”*
- 5.5 Y sigue: *“La IDM avala el proyecto constructivo a desarrollarse en el padrón 15.503...”*
- 5.6 Y como era de esperar, *“Las partes acuerdan que los propietarios presentarán el proyecto referido en la cláusula Segunda ante el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente para su aprobación por parte de las dependencias y organismos de ese Ministerio”* olvidando, como ocurre en todo el acuerdo, al Ordenamiento Territorial, a la DINOT y a la ley 18.308 y su Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- 5.7 Luego sigue una serie de cláusulas con obligaciones de los organismos estatales para completar el cumplimiento de todo el acuerdo so pena de nulidad.
- 5.8 Según se afirma a fojas 9 del informe de GEA, el mencionado acuerdo *“Fue otorgado el 24 de julio de 2014, aprobado por Resolución N° 04197/2012, dictada el 15/6/2012, por el Intendente Departamental de Maldonado. Tras ello, ambos se remitieron a la consideración de la Fiscalía Letrada Departamental de Maldonado, que se expidió favorablemente; y sometidos a*

la aprobación de la Junta Departamental de Maldonado, que los aprobó por unanimidad, concediendo la anuencia en sesión celebrada el 8 de agosto de 2017, mediante Resolución N°246/2017. Ninguno de estos pasos cumple con la ley 18.308.

En suma: De una primera lectura de este acuerdo y de su tramitación y aprobación sui generis, se puede establecer que los principales contenidos acordados que son materia inequívocamente de ordenamiento territorial, están al margen de la ley 18.308, que es de orden público y que se inventan procedimientos en que se incumplen: el artículo 47 de la Constitución de la República, el 47 de la ley 18.308, los artículos 1 al 8, 19 al 21, entre muchos otros. De la lectura de este acuerdo y careciendo de los planos y detalles del proyecto, no se puede saber si el mismo cumple con la normativa edilicia para la zona 3.5 Punta Ballena ya que las partes no lo señalan en el escrito. Todos estos contenidos, negociados en un acuerdo cerrado a la población y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, carece de valor en términos de ordenamiento territorial y procedimientos ambientales. Ni la DINAMA de otrora ni el Ministerio del Ambiente deberían admitir tramitar este proyecto surgido de un acuerdo de partes y aprobado por simple decreto de la Junta Departamental sin que dicho proyecto sea tramitado como PAI.

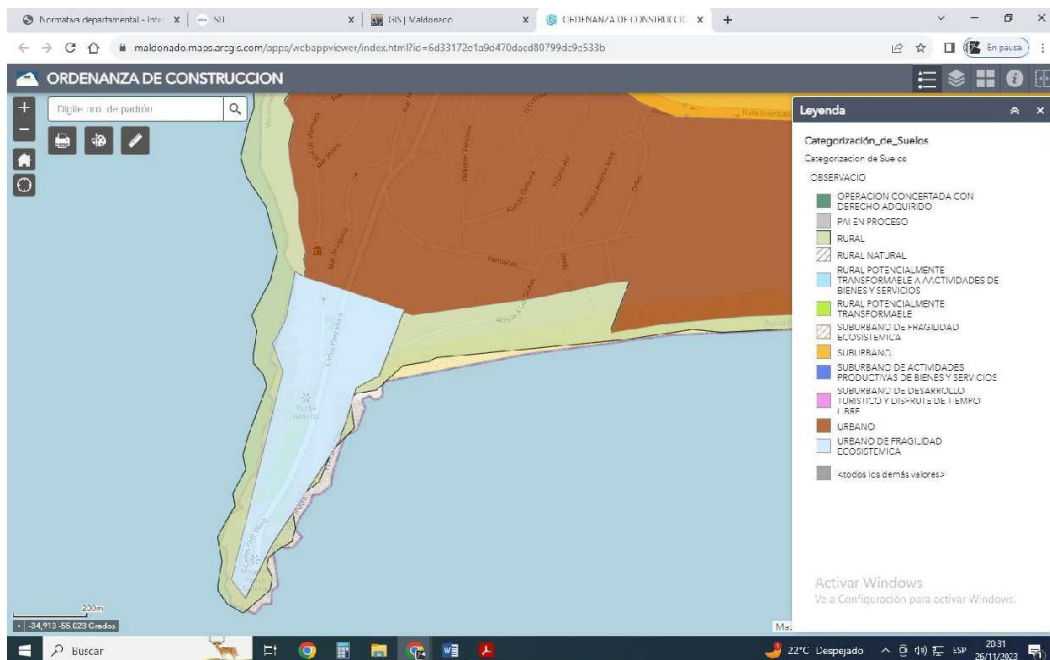
6) Decretos 3866 y 3867/2010 – Junta Departamental: categorización suelo sub urbano

- 6.1 Una vez vigente la LOTDS, la categorización de suelos en todo el territorio de Maldonado quedó establecida por el efecto combinado del Decreto 3866 de 27 de abril 2010 – Junta Departamental de Maldonado, DECRETO REGLAMENTARIO SOBRE DISPOSICIONES DE SUELOS PARA EL TERRITORIO DEL DEPARTAMENTO: IMPLEMENTACION DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE, A NIVEL DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO y del Decreto 3867 de la misma fecha, DECRETO SOBRE DISPOSICIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CATEGORIZACIÓN DEL SUELO EN EL DEPARTAMENTO DE MALDONADO: DIRECTRICES DEPARTAMENTALES Y MICRORREGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
- 6.2 El primero, típicamente una Ordenanza de OT y DS correspondiente al artículo 15 de la LOTDS no fue tramitado con lo establecido en los artículos

23, 24 y 25 de la ley 18.308, por lo que su aprobación fue viciada de nulidad en aplicación del ya mencionado artículo 26 de la LOTDS. Ver en expediente 2009/14000/06791 del MVOTMA análisis técnico que advierte de decenas de incompatibilidades con la LOTDS, en especial en categorización de suelos y procedimientos de liberalización de suelo.

- 6.3 En la zona en cuestión el suelo está categoriza como Urbano de fragilidad ecosistémica. Ver imagen tomada del SIG de la Intendencia de Maldonado. No se pudo verificar fecha del plano correspondiente.
- 6.4 Este tipo de categoría quedó establecida en el Decreto 3866.

Artículo 15º) Suelo urbano de fragilidad ecosistémica. Se categoriza como suelo no consolidado de fragilidad ecosistémica a aquellas partes del territorio a las que corresponda la categorización de suelo, urbano consolidado o no consolidado, pero se localicen en áreas de elevada sensibilidad ambiental, tanto por su fragilidad ambiental como por su vulnerabilidad frente a las acciones antrópicas. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. La denominación suelo urbano de fragilidad ecosistémica se abrevia con las letras SUF.



7) Decreto nº 3867. Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Las referencias a la zona del emprendimiento en las Directrices Departamentales son:

7.1 *Artículo 2º) Microrregionalización. A los efectos de la organización de las Directrices se estructura el territorio departamental en ocho microrregiones, constituidas por: (01) LAGUNADEL SAUCE / PORTEZUELO / PUNTA BALLENA / LAGUNA DEL DIARIO; (02) PIRIÁPOLIS;(03) SAN CARLOS; (04) MALDONADO / PUNTA DEL ESTE; (05) SOLIS GRANDE; (06) PANDE AZÚCAR; (07) AIGUÁ; (08) GARZÓN / JOSÉ IGNACIO, correspondiendo cada una de ellas a un Cuaderno, complementándose el conjunto con el Cuaderno (00) DEPARTAMENTO.*

7.2 *CAPITULO III) MICRORREGIÓN LAGUNA DEL SAUCE / PORTEZUELO / PUNTA BALLENA / LAGUNA DEL DIARIO: “Un lugar para vivir todo el año”*

Artículo 12º) Imagen Objetivo 2025: Retomando la visión planteada en el Taller por la Administración Municipal, a la Microrregión de Punta Ballena se la avizora al 2025 como “Un lugar para vivir todo el año”. Esto implica mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes; densificar áreas urbanas sin comprometer el perfil de Ciudad Jardín que las caracteriza y convertirse en relevante puerta de entrada del turismo a nivel regional. Aspiraciones todas ellas equilibradamente promovidas y gestionadas mediante la conjunción de la acción pública, social y privada.

En particular a la Microrregión se la vislumbra:

...

*c) Con la Punta Ballena, conformada por su geografía y sus protagonistas - Casa Pueblo, con sus genios y sus lunas, los populares pesqueros, la Ruta Panorámica, las Grutas y sus leyendas, **valorizada como paseo público de trascendencia departamental y nacional.***

7.3 *Artículo 17º) Directrices Específicas según la dimensión Político- Jurídico - Institucional.*

a) Adecuación del marco de ordenamiento, normativo e institucional vigente.

Línea de acción: revisión del marco normativo para la Microrregión de Punta Ballena y su entorno, que contemple nuevas realidades y la particularidad de la serranía y faja costera, considerando a su vez las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

b) Descentralización administrativa.

Línea de acción: implementación de procesos de descentralización

administrativa, sin desmedro de la integración de la Microrregión.

7.4 Artículo 34º) Directrices Específicas según la dimensión Ecosistémica.

a) **Manejo integrado de los recursos hídricos. Recuperación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos hídricos principalmente el frente marítimo, los humedales, el sistema lagunar y el sistema insular.**

Líneas de acción:

a1) coordinación de políticas respecto al sistema costero. Recuperación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos hídricos principalmente el frente marítimo, los humedales, el sistema lagunar y el sistema insular;

a2) gestión y conservación de las condiciones ambientales de la Laguna del Diario (compartido con Directriz de la Microrregión Punta Ballena);

a3) concreción de figuras de Protección para las áreas de interés ecosistémico, vinculado a la propuesta del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

b) **Puesta en valor de la flora y fauna local.**

Línea de acción: relevamiento y difusión de capacidades y valores

7.5 Artículo 60º) **Planificación derivada.** Las Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible identifican los instrumentos derivados que se establecen por los artículos 61º y siguientes.

La enumeración no excluye otros instrumentos que puedan resultar necesarios o pertinentes y para cuya elaboración se sigan los procedimientos establecidos.

El orden en que se glosan corresponde al de su exposición en los antecedentes, sin que indique prelación alguna entre ellos.

7.6 Artículo 61º) Planes Locales.

a) Plan Local para la Aglomeración Central Maldonado-Punta del Este-San Carlos;

b) Plan Local para José Ignacio y Área adyacente entre Lagunas José Ignacio y Garzón desde Ruta 9 al Sur y Plan Especial de uso, ocupación y Manejo Integral (Zona de Protección de Fuentes de Aguas y Recursos Hídricos);

c) Plan Local para Piriápolis;

d) Plan Local para el Tramo Costero de la Punta Panorámica de Punta Ballena-Piedras del Chileno y de Ordenamiento Urbano para la Avenida 10 (Ruta Nacional N° 10) La Barra-Manantiales;

7.7 Artículo 71º) Régimen de gestión. Los ámbitos territoriales de aplicación

para las estrategias cautelares generales de manejo se establecen (casi en su totalidad) en la Lámina N° 2 adjunta, la que forma parte integrante del presente Decreto.

Sin perjuicio de las normativas vigentes y aplicables, en tanto se aprueben instrumentos específicos de ordenamiento territorial, las zonas delimitadas quedan sujetas a las estrategias generales de manejo que con carácter cautelar y por 5 años se establecen más adelante.

En general para las zonas aquí establecidas la Intendencia deberá extremar los cuidados en las autorizaciones y en las actuaciones en vía de proteger los bienes sociales y ambientales cautelados y promover la elaboración de instrumentos particulares de ordenamiento territorial para su desarrollo sostenible.

Las estrategias generales de manejo comprenden:

...

b) Zonas de Prioridad Patrimonial y Ambiental, en: la totalidad de la faja costera, el ámbito de la isla Gorriti - extremo de la Península de Punta del Este - Isla de Lobos, el ámbito de Punta Ballena-Portezuelo-Solanas, el ámbito de los cerros de Piriápolis (Pan de Azúcar, del Burro-La Virgen, del Toro, del indio-del Mono, del Inglés-San Antonio), el ámbito de la península de José Ignacio. En estas zonas, se restringirán las intervenciones, extremando los cuidados para las nuevas actuaciones de edificación. En la faja costera, se permitirán las instalaciones de paradores, pero con las condicionantes antes establecidas.

Para los padrones rurales no potencialmente transformables, ubicados entre el Río de la Plata – Océano Atlántico y la Ruta Nacional N° 93 o N° 10 (ubicada más cercana a la costa), se admitirá uso residencial unifamiliar o uso colectivo con previo programa de actuación integrada, condicionado a que:

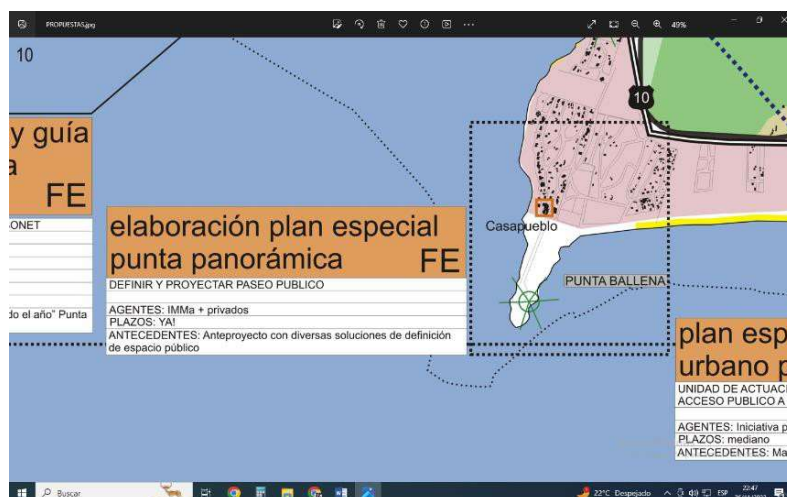
- i. para la aprobación del permiso de construcción se obtenga la cesión de faja costera de 150 mts (ciento cincuenta metros) de ancho para los frentistas a la costa.
- ii. para la aprobación del permiso de construcción se obtenga la cesión de terrenos para vía pública, si así lo requiere el conformar adecuados ingresos a la costa.
- iii. Se respete la libre circulación de las arenas a efectos de preservar en lo posible la dinámica costera
- iv. Si la construcción involucrada se ubica dentro de la Faja de Defensa de Costas definida por el artículo 153 del Código de Aguas y sus modificativos, aun

cuando sea admitida por la presente ordenanza, requerirá el cumplimiento de la normativa vigente referente a Autorización Ambiental Previa.

- iv. Se respeten los niveles naturales de terreno, admitiéndose modificaciones imprescindibles y leves.*
- v. Se respete la vegetación propia del lugar y no se avance con jardinería que interfiera con la dinámica costera.*

En suma: El Gobierno Departamental al aprobar el 24 de julio de 2014 el acuerdo, al emitir la Resolución N° 04197/2012, dictada el 15/6/2012, por el Intendente Departamental de Maldonado, al someter a la aprobación de la Junta Departamental de Maldonado, y al aprobarlos ésta por unanimidad el 8 de agosto de 2017, mediante Resolución N°246/2017 incumplió todos los contenidos correspondientes al Decreto 3867, en especial los subrayados y en negrita en los numerales 7.2 a 7.7. El Gobierno Departamental desde 2010 no ejerció con su función pública de ordenamiento territorial en lo que mandata sus propias Directrices Departamentales además de recurrir a procedimientos nulos mediante las aprobaciones directas sin IOTDS, además de omitir su responsabilidad cautelar de planificación y protección ambiental de la zona en cuestión.

8) ITU/FARQ/UDELAR-Municipio de Maldonado-DINOT/MVOTMA (sin fecha), Taller territorial MICRORREGIÓN. 01. Laguna del Sauce / Portezuelo / Punta Ballena / Laguna del Diario



Este trabajo alimentó las directrices aprobadas por decreto 3867 ya analizado.

9) ITU/FARQ/UDELAR, 2013. Aglomeración Maldonado – Punta del Este – San Carlos. Enfoques y propuestas hacia un modelo transformador

Este trabajo, **publicado con prólogo del entonces Intendente Departamental Sr. Oscar de los Santos**, establece una serie de valoraciones y recomendaciones de las que cabe destacar:

- 9.1 2.2.1 Frente Costero, Arco Costero y **SISTEMA INSULAR**: *“Recuperación y puesta en valor de zonas destacadas mediante operaciones concertadas que permitan mantener el carácter de balcón público por ejemplo en Punta Ballena.”*
- 9.2 Página 99 “Los proyectos estratégicos previstos en este sector son: ...
- Contención de los procesos de densificación de las laderas de Punta Ballena, los cuales están cambiando radicalmente el perfil de la misma con el riesgo de perder completamente su cualidad escenográfica y paisajística.
 - Operación Concertada extremo sur de la Punta Ballena. Sitio privilegiado por su posición y condiciones geográficas, cuya propiedad ha sido objeto recientemente litigio. Se plantea la reordenación y conformación de operación especial que permita la recuperación para la comunidad de los valores de espacio público y paisaje que históricamente ha tenido este sitio.
- 9.3 4.2.2 Áreas de Operación Territorial Concertada
- Para la gestión de zonas específicas del territorio donde se requiera una transformación de relevancia prevista o no por el Plan, podrá utilizarse la figura de Operación Territorial Concertada. Cooperación público-privado del Art. 59 LOTDS. Se entiende adecuado la utilización de este instrumento de Gestión para llevar adelante la propuesta planteada como infraestructura de amarras deportivas en Punta del Chileno. Dicha propuesta tiene como objetivo aumentar la capacidad de amarras a la vez que incorporar los servicios de tierra complementarios. Para ello se podrá conformar una sociedad comercial de economía mixta con participación público-privada cuyo objeto sea la urbanización y construcción de obras de infraestructura necesarias. Esta

sociedad podrá acordar los mecanismos de la explotación posterior de las instalaciones.

Otro lugar donde esta figura es aplicable, lo constituye el extremo Sur de la Punta Ballena. Sitio privilegiado por su posición y condiciones geográficas, cuya propiedad fue en su oportunidad objeto de debate y litigio. Esta situación, que ha sido resuelta en la justicia, requiere de una reordenación y la conformación de una Operación Concertada, que posibilite la recuperación para la comunidad de los valores de espacio público y paisaje que históricamente ha tenido este sitio.

En suma: el ITU trabajando para y con la Intendencia de Maldonado, genera este documento en que, específicamente, recomienda una Operación Territorial Concertada para la zona en cuestión en aplicación del artículo 59 de la LOTDS, propuesta que, seguramente, contó con la participación en su concepción y publicación de la propia Intendencia. Resulta paradójico que no se haya transitado por este camino legal u otro análogo, siempre a través de un IOTDS, para el caso un PAI.

10) Faja costera: LOTDS Y LEY 10723 Creación de Centros Poblados

- 10.1 Ley 18.308. Título IV - La planificación para el desarrollo sostenible.
Capítulo IV - Sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial.
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 N° 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 N° 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 N° 10.723, de 21 de abril de 1946 en la redacción dada por la Ley N° 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.

10.2 Ley 10723 creación de centros poblados. Artículo 13

Toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos:

1º) ()*

2º) ()*

3º) Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.

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

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

No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo.

A los efectos de dilucidar respecto de la aplicación de estos artículos, cabe decir que la casi totalidad de los predios matrices de esta península están totalmente comprendidos dentro de la faja de 150 metros. En efecto, desde el mar a la ruta panorámica hay menos de 150 metros en el 90% de su extensión. Por otra parte, no

surge del expediente Consolidado 5400 la información necesaria para un análisis específico. No se desprende de este expediente cuando el Estado no culmina la expropiación y los terrenos son adjudicados a los actuales propietarios privados, cómo se manejó el asunto de la ley de Centros Poblados ya que toda la zona desde antes de la LOTDS. ¿Eran tierras rurales? ¿Y cuando se construyó la ruta panorámica?

En cualquier caso, parece ineludible que, siendo bienes privados, el pasaje a dominio público se haga mediante expropiación mediante la justa y previa compensación. Finalmente, cabe señalar que este informe se centra en aspectos que se consideran sustantivos en el ordenamiento de nuestro territorio, y que no ha profundizado en consideraciones acerca del proyecto concreto en cuanto a la dimensión patrimonial y en cuanto a la pertinencia de la continuidad de la ocupación lineal costera y sus impactos (en especial en aplicación del Título II lineamientos de ordenamiento territorial del espacio costero de la ley 19.772), ni en cuanto a la capacidad de carga que implicaría este tipo de urbanización con fines estacionales, turísticos o permanentes, y entendiendo que el soporte natural es un componente fundamental del proyecto territorial que debe ser incluido en el proceso planificador. Es cuanto tenemos para informar por el momento.