

# COSTAS

Ac. Prof. Dr. Gaston Casaux

- Las primeras normas – tanto a nivel nacional como departamental- en la materia, estaban destinadas a **preservar** las obras del hombre respecto de las permanentes amenazas de la naturaleza.
- **Código Rural de 1875** - art. 395:
- Su finalidad consistía en reservar para la propiedad pública, 150 ms. de las riberas, medidos desde la mayor altura de las aguas que no causen inundaciones. Ello tenía por objeto, que las enajenaciones de tierras fiscales respetaran dicho límite.

- **Leyes 10.723 y 10.866** de 21/4/46 y 25/10/46 respectivamente, que enmarcan el marco regulatorio de los **Centros Poblados**:
- Establecen requisitos mínimos para la aprobación de eventuales fraccionamientos a efectuar por el Gobierno Departamental competente (numeral 3º art. 13), con la finalidad que ningún predio de propiedad privada urbana, quede comprendido **en terrenos inundables**.

- **Ley 13.737 de 9/1/69, (Rendición de Cuentas) art. 295:**
- Creó para el Río de la Plata, Océano Atlántico y Río Uruguay, una **faja** de protección de 250 metros desde la ribera.
- A partir de esta norma, se constató una evolución de protección, no ya a las obras del hombre, sino a los recursos naturales en general.
- En efecto, se ha sostenido que la finalidad de esta disposición fue la de conservar los recursos naturales, limitando el derecho de propiedad exclusivamente a la extracción de materiales.

- **Decreto-ley 14.859** de 15/12/78 (entrada en vigencia 1/3/79) que instaura el **Código de AGUAS**, establece en su art. 153, una faja de defensa de la ribera del Océano Atlántico, Río de la Plata, Río Uruguay y Laguna Merim (esta última fue incorporada por una modificación de 1987) , para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.
- Esta norma representa un punto de inflexión entre la filosofía defensiva de las obras del hombre frente a la naturaleza y la que postula la protección de los recursos naturales para la salvaguarda de la salud humana y animal, así como la conservación de valores paisajísticos.

## Código de Aguas

- arts.109 a 112 (servidumbre de **salvamento**) a las que estarán sujetos los terrenos lindantes con el Océano Atlántico, Río de la Plata, Río Uruguay, Río Cuareim, Yaguarón y Laguna Merim en una faja de 20 ms. desde la margen de las aguas.
- Los demás terrenos contiguos a ríos, arroyos, lagos y lagunas navegables estarán sujetos a idéntica servidumbre pero en una faja menor que asciende a 5 ms.
- Se otorga tanto a quienes sufrieren averías, encallamiento, naufragios u otra necesidad similar debido al estado del mar o cursos navegables obligando a desembarcar tripulantes, pasajeros, varar embarcaciones o depositar temporalmente mercaderías u otros enseres.
- art.153 (**faja de defensa costera**) de 250 ms. hacia adentro del territorio como zona de resguardo que evite modificaciones perjudiciales tanto para su estructura como para su configuración (hoy la denominaríamos “zona de amortiguamiento”). Abarca los Río Uruguay y del Plata así como el Océano Atlántico.
- art.154 (**procedimiento**).

- Por **ley 15.903** de 10/11/87 (Rendición de Cuentas) en su art. 193, prevé que toda acción a promoverse en la faja de defensa de costas, requiere **autorización** previa del Ministerio competente.
- En su origen estas normas se limitaron a la óptica urbana, regulando la transformación de suelo rural en urbano (fraccionamientos por centros poblados).
- En el marco de creación de la Ley 18.308 de 18/6/08 de Ordenamiento Territorial, encontramos como uno de los instrumentos de planificación territorial la denominada **Directriz Nacional de Espacio Costero** (2003/2006) que abarca los ámbitos terrestres, aéreos, subterráneos y acuáticos, relacionados de las cuencas del Océano Atlántico, Río de la Plata, Río Uruguay y Laguna Merim.

- **El Plan de Ordenamiento & Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica** de la I. M. Rocha iniciado en 1988, adecuado en 1999 por iniciativa del Probides, fue finalmente aprobado por la Junta en setiembre del 2003 (Diario Oficial de 7/1/04).
- **Resolución 3197/01** de 20/7/01 de la Intendencia de Maldonado por la que se crea la Comisión Honoraria Departamental de Protección de la **Faja Costera** departamental.



- **Ley 18.308** de 18/6/08 (LOT) de **Ordenamiento Territorial & Desarrollo Sostenible**, especialmente en su art. 50 el cual respecto a la **protección de zonas costeras**, modifica las Leyes de Centros Poblados:
- “ sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida en el art. 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el art. 193 de la Ley 15.903, de 10 /11/87, 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 OT.
- El Plan destinará a espacios libres los primeros 150 metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio”.

- A su vez en el Título VIII- (arts. 82 y 83) respecto a las **Disposiciones Especiales** se establece:
- **Art.83.- Ajustes legales**
- 1) a) a j)-modificaciones a la Ley 10.723 de Centros Poblados de 21/4/46
- 4) a) y b)– modificaciones a la Ley 9.515 de 28/10/35-LOM
- No podrá situarse ningún predio contiguo a los cauces del dominio público, dentro de tierras abarcativas de una faja de defensa costera de 150 ms. medidas según el Código de Aguas.
- En todo fraccionamiento de predios costeros la faja de 150 m. pasará de pleno derecho al dominio público.
- No se admitirá excepción alguna a lo previsto en este artículo.

- El **Decreto 523/09** de 16/11/09 prevé en su **art. 9** que se dispone en materia de impacto territorial negativo en zonas costeras, el deber de establecer requisitos relativos a \* condiciones para el saneamiento y tratamiento de efluentes \* requerimientos de infraestructura.
- **Resolución 1.210/10** de 3/8/10 dictada por el **MVOTMA** declarando de interés nacional la realización del Curso “ la percepción social del riesgo en áreas costeras como instrumento de respuestas y adaptación a los cambios globales”.

- **Resolución 2.674/10** de 13/9/10 de la **I. Rocha** incorporando modificaciones a la Ordenanza del proyecto de instrumento “ Plan de Lagunas Costeras”.
- **Resolución** del 3/11/10 del **MVOTMA** aprobando la **EAE** del Plan Local de Lagunas Costeras del Departamento de **Rocha**.
- **Resolución** del 30/3/11 del **MVOTMA** poniendo de manifiesto por treinta (30) días corridos, el Instrumento de OT “ **Directriz Nacional del Espacio Costero**”, encomendándose a la Dinot la recepción y análisis de las consultas y observaciones que se planteen en el período legal respectivo.

- **Aprobación** por el **Comité Nacional de OT** en sesión de 15/3/11 del Proyecto de Ley de Directriz del Espacio Costero.
- **Decreto 311/11** de 1/9/11 dictado por el **Ministerio de Defensa**, modificando el “Reglamento de Uso de Espacios Acuáticos, Costeros y Portuarios” dictado por decreto 100/91 de 26/2/91.

*Relatos conexos a la temática de Costas*

- Seminario sobre **Planificación & Manejo de Zonas Costeras** celebrado en **Rocha**, coorganizado por UNESCO, PNUD, Ecoplata/MVOTMA (8/10/07) con la participación de los GD costeros y países limítrofes.
- Primer Foro Sustentable de la Zona Costera, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales (18/6/08), comprendiendo Planes Nacionales & Locales; Sociedad & Medio Ambiente; Ambiente & Responsabilidad empresarial.
- Taller Regional Erosión Costera: herramientas para su estudio y gestión, Edificio Mercosur (17/10/08).

- Curso de **Gestión Integrada de Areas Litorales** (26/8/09) organizado por Ecoplata tendiendo sede la Facultad de Ciencias Sociales.
- Taller sobre **Indicadores ambientales, socioeconómicos y territoriales para la zona costera** (1 y 2/9/09) convocado por Ecoplata.
- Segundo Foro de Desarrollo Sustentable de la **Zona Costera** (13/10/09) con el objetivo de promover generación de conocimiento para la gestión costera.



- Lanzamiento del Observatorio socio ambiental de la zona costera, labor conjunta del MVOTMA y Ecoplata en coordinación con UDelar/Facultad de Ciencias Sociales (12/11/09), relevando las opiniones y percepciones de los habitantes de los departamentos costeros.
- Publicación del Libro “ Tratamiento de temas ambientales con la prensa nacional, con énfasis en Asuntos Costeros” (19/1/10), evaluando cuanti y cualitativamente la interpretación periodística sobre los problemas costeros.
- Primeros resultados del Grupo Interpatidario sobre Ambiente, al coincidir sobre la **gestión costero-marina** (19/7/10), coordinando acciones entre la academia, ongs y gobierno central y departamental.

- Estudio científico publicado por **CEPAL** respecto a los efectos del cambio climático en zonas costeras (17/1/12), denominado “**Dinámicas, tendencias y variabilidad climática en América Latina & el Caribe**”, destacando la vulnerabilidad de la costa, sus actividades, habitantes y potencialidades.
- Puesta en marcha del Plan “Dunas sin Ruedas” - abril 2012 a diciembre 2013 por Ecoplata como apoyo a la Gestión Integrada de la Zona Costera Marina.
- Aprobación por la I. Rocha de excepciones a la normativa vigente respecto al emprendimiento habitacional en el **Paraje Las Garzas** situado entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha, evitando juicios por varios millones de USD (5/6/12).
- Participación de nuestro país en la Expo Yeosu 2012 (Corea) con trabajos sobre “**geografía costera & recursos naturales**” (18/7/12). El tema central a debatir fue “Por unos océanos y costas vivas: diversidades de los recursos y energías renovables”.

- Publicación por el **INE** del informe anual sobre estadísticas nacionales, destacándose el capítulo sobre “ **crecimiento urbano y costero**”, fundamentalmente en la explosión demográfica tanto de Ciudad de la Costa como de Ciudad del Plata en el sur del país (28/9/12).
- Curso organizado por **Dinara y Dinama** sobre “ **Manejo integrado de zonas costeras y marinas**” (1/10/12) con el objetivo de capacitar a autoridades locales (alcaldes, consejales y tomadores de decisiones) de los municipios costeros.
- Celebración del **Día Internacional de Limpieza de las Costas** (20/10/12), en el cual MVOTMA coordina con los seis Departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha).
- Dicho evento que tiene lugar en 100 países del mundo se efectiviza desde 1986 y en nuestro país se trata de la 4ª. edición.

- Participación del **MEC, MVOTMA y UDELAR** en la 2da. edición del Antropicosta Iberoamericano (14/11/12) celebrado en el salón Azul de la I. Montevideo con trabajos de la Facultad de Ciencias Sociales, la flamante Comisión Uruguaya de Oceanografía creada en 2009, Conycit, entre otros.
- Se destacaron temas como **“hacia un programa nacional de control conservación, recuperación dunar y de erosión costera”** y **“caracterización oceanográfica del margen continental uruguayo y exploración de recursos minerales asociados”**.
- En el marco del proceso de certificación anual de playas, **MVOTMA** y la I. **Montevideo** recurren al asesoramiento del área especializada de laboratorios canadienses con el objetivo de **detectar elementos tóxicos** tanto en las aguas como en la masa de arenas costeras dado la proliferación de contaminaciones provenientes de alijes, limpiezas, traslado, embarques y otros manejos tanto de buques como de empresas portuarias y marítimas de frente a la costa uruguaya (13/12/12).

- Plan (marzo 2013) de **Gestión Integrada de la Zona Costera Marina** previsto para el bienio 2013/2014 que incluye gestión de la erosión costera y sedimentación dunar, ordenamiento ambiental y territorial de las comunidades de pescadores artesanales, monitoreo costero/marítimo, fortalecimiento de capacidades institucionales, reducción de la contaminación terrestre, gestión integrada del Humedal del Santa Lucía, producción más limpia en el sector curtiembres, inauguración del sistema de información costero, entre otros.

- Informe del Sistema de Gestión Ambiental de Playas dependiente de la I. Montevideo (30/9/13) sobre el **estado comprometido** de determinadas zonas costeras , debido a la erosión de las arenas de las playas Brava, Ramírez y Honda, comprobándose en los diez últimos años un notorio proceso de pérdida arenosa y reducción de la faja costera, intentándose revertir el daño ambiental concreto motivado por el avance de la urbanización, la lenta horadación del agua contra el muro de la rambla, los fenómenos eólicos y la suba media del Río de la Plata debido al cambio climático, calculada en 10 cms., lo que ha provocado desbarranques, pérdidas voluminosas de arena y transformación del paisaje.
- Lanzamiento por el **MVOTMA** junto al **Programa Ecoplata** y los **GD de Canelones y Maldonado**, de la 2da etapa de la campaña “Dunas sin Ruedas” con el objetivo de sensibilizar a la población respecto al ecosistema dunar y los perjuicios que provoca la circulación de vehículos todo terreno en su superficie (13/1/14).

- Taller de ***Avances para la Programación de la Adaptación Costera ante el Cambio Climático***, celebrado en el Centro de Cooperación Española (Ciudad Vieja-14/3/14), con el *objetivo* de mejorar las capacidades departamentales en la zona costera.
- Se destacan de entre sus **temas** a) incremento de ciertas infraestructuras costeras vulnerables (puertos, regasificadora, minería de gran porte, puentes, centrales energéticas, terminales graneleras) evaluando planes de contingencia que permitan medir la recuperación y conservación de la morfología costera b) planes locales de uso del suelo c) escenarios futuros inmediatos de urbanización y construcciones (saneamiento) d) diseño de cartografía y base de datos sobre vulnerabilidad e) análisis socio-económico de áreas inundables f) relocalización de poblaciones y nuevos parquizamientos g) incorporación de la dimensión ambiental h) implementación del principio de zonificación i) determinación de umbrales físicos, ambientales y humanos j) previsiones turísticas y sus consecuencias posteriores l) reciclaje, reutilización de aguas residuales domiciliarias m) fomento de energías renovables n) interacción con las comisiones de cuencas o) impacto en los recursos hidrobiológicos.

# Marco Normativo

Proyectos, trámite parlamentario,  
aprobaciones, legislación vigente



- Comentario preliminar de la presentación por el Poder Ejecutivo del **Proyecto de Ley de Espacios Costeros** de 4 de marzo del 2013 al Parlamento.
- De entre sus interesantes disposiciones (apenas 18 artículos y una sesuda **Exposición de Motivos**), podemos rescatar brevemente:
  - art.4- Finalidad & Objetivos
  - art.6- Componentes Vulnerables
  - art.8- Riesgo de Contaminación puntual
  - art.9- Infraestructuras
  - art.10- Fraccionamientos
  - art.11- Impactos acumulativos
  - art.12- Areas degradadas
  -

- De la mencionada **Exposición de Motivos** podemos rescatar las más notorias pinceladas que caracterizan y perfilan la filosofía del referido proyecto:
- Nuestro Espacio Costero representa al menos el 5% del todo el territorio nacional, constituyendo un recurso limitado, expuesto y de franco valor ambiental notoriamente privilegiado por su excepcional riqueza avifaúnica, ictícola y potencialmente de recursos energéticos.
- Aunque obviamente, sometido al rigor de la erosión natural (salinización, desdunización, destrucción por fenómenos ambientales- vientos, huracanes, entre otros-), la depredación del habitante y del turista, así como del natural deterioro por actividades conexas (navegación, comercio, accidentes, naufragios, alijes).

- El desarrollo costero debe ser compatible con la conservación como bien y como recurso específico.
- Uno de los aspectos más vinculados a la reflexión colectiva y ulterior decisión política será sin dudas, el freno a los fraccionamientos indiscriminados que se han sucedido a lo largo del siglo XX.
- Por ello será imprescindible la concreción de una Política Pública con una **óptica** totalizante y comprensiva de la dimensión ambiental y de los caracteres antrópicos del sistema.
- Se instrumentarán mecanismos de control territorial, análisis de nuevas instalaciones, diferenciaciones urbanas y promoción del paisaje.

- Cuatro caracteres se subrayan: a) accesibilidad b) uso público c) mejora de la calidad de vida d) inserción social de la población.
- El **Espacio Nacional Costero** comprende el territorio (rutas nacionales, caminos departamentales, jurisdicciones especiales) que bordea los espejos de agua del Río de la Plata y el Océano Atlántico, en aproximadamente unos 800 kms. de longitud.
- Es una herramienta positiva, en el sentido que no posee rasgos prohibitivos sino precisamente a la inversa, o sea adopción de medidas mínimas de protección de los componentes vulnerables del ecosistema circundante.
- El objetivo esencial será la **Calidad Ambiental** en armonía con estrategias estatales, departamentales y municipales de desarrollo, emprendimientos y gestión.

- Los instrumentos de OT emanados de la LOT de 2008- ya comentados- deberán respetar:
- la gestión integrada
- intervención en acuíferos y cuencas hídricas
- infraestructura instalada y próxima
- circulación vehicular en balnearios, paseos costeros y rutas
- protección visual
- acceso a la ribera
- uso del suelo
- protección del ecosistema
  
- La coordinación interinstitucional prevista en el art. 76 de la LOT se articulará con el respeto las competencias locales.
- Finalmente, se crea en la órbita del MVOTMA el **Observatorio Costero** con el cometido de monitorear y procesar el seguimiento de los procesos territoriales que se comprueben en la dinámica costera.

- Con fecha 13/11/13 la Cámara de Diputados aprobó y dio media sanción, al Proyecto de **Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial & Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Rio de la Plata.**
- Título I) (arts. 1 a 4)- Disposiciones Generales
- Título II) (arts. 5 a 13)- Lineamientos de Ordenamiento Territorial del Espacio Costero
- Título III) (arts. 14 y 15)- Coordinación Interinstitucional
- Título IV) (arts. 16 y 17)- Monitoreo
- Título V) (art. 18)- Revisión y Actualización

- Sintetizando, por el art. 1 se reconoce a esta norma como el **instrumento idóneo** de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los RNR y culturales de dicho Espacio Costero. A la vez, es un modo cierto de reafirmar la calidad de vida y la integración de la población afincada.
- Se *define* en el art. 2 a la **zona costera uruguaya** como el espacio del territorio nacional poseedor de caracteres naturales, demográficos, sociales, económicos y culturales específicos, en un adecuado equilibrio e interacción entre el mar y la tierra. Se trata de una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo incluyendo ecosistemas diversos y productivos, con innegable potencialidad de proveer bienes y servicios sostenedores de actividades tales como pesca, agro, extracciones de minerales, turismo, navegación, puertos, urbanizaciones y ciudades.

- El **ámbito de aplicación** (art.3) está conformado por *áreas* terrestres, subterráneas, acuáticas, subacuáticas y aéreas funcionalmente vinculadas al Río de la Plata y el Océano Atlántico abarcando límites de rutas nacionales (1, 5, 102, 101, Interbalnearia, 9) y jurisdicción marítima refrendada en Tratados.
- Su **finalidad y objetivos** *determinan* la protección costera, control de expansiones urbanas, accesibilidad y uso público de playas y costas, respeto por procesos naturales, promoción de la DB, preservación paisajística y cultural, participación ciudadana y estatal en su gestión (art.4).



- Los **Ecosistemas costeros** serán definidos y caracterizados por los instrumentos de OT previstos en la LOT 18.308 de 18/6/08 y otros planes, proyectos, programas y actuaciones asociadas (art. 5).
- Idéntico tratamiento para los **Componentes Vulnerables** (art.6) como ser dunas en sus diferentes tipos consolidados, playas, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, puntas rocosas, sitios arqueológicos, playas submarinas y bancos de arena.
- Por el art. 7 se deberán adoptar **lineamientos** imprescindibles tales como uso del suelo, accesibilidad de la ribera, protección de visuales, procesos dinámicos, gestión integrada.

- El art. 8 admite las **intervenciones** en cuencas hídricas y acuíferos asociados al EC cuando se manifieste **potencial impacto negativo**, adoptando *acciones* de prevención y mitigación de riesgos actuales y futuros. Se complementará con *medidas* de minimización y reducción de la contaminación puntual o difusa así como la sobreexplotación.
- Por el art. 9 se regula la **infraestructura vial y el acceso vehicular** que propenderá el alejamiento de la costa de dichos flujos en 3 secciones tales como balnearios, paseos y rutas.
- En el art. 10 se establece la **extensión de la faja costera** cuando se abarquen mayores superficies de defensa de las costas.

- En el art. 11 se regulan los **Impactos Acumulativos** provocados por las disfunciones territoriales o impactos ambientales derivados de su interacción.
- Las **Areas degradadas** se identifican por el art. 12 debiendo establecerse programas de *recuperación*.
- Por el art. 13 se dictan **normas de protección ambiental** que no podrán *contradecir* lo dispuesto por la LGA 17.283 de 28/11/00.
- El *organismo* encargado de coordinar las actuaciones del EC será el **Comité Nacional de OT** según lo preceptuado por el art. 76 de la LOT (art. 14).

- Por el art. 15 tanto el P/E como los GD fomentarán la *celebración* de **acuerdos interinstitucionales** para compatibilizar en la fase temprana de definición de los instrumentos sectoriales aptos.
- Se *crea* en la órbita del MVOTMA el **Observatorio** del EC con el cometido de efectuar el seguimiento de los procesos territoriales y el monitoreo de sus resultados.

- Por **Resolución 3.1013/14** de 9/4/14 el **GD Maldonado** promulgó el Decreto Departamental 3.927/14, aprobando el Plan Local de Ordenamiento Territorial & Desarrollo Sostenible entre las Lagunas de Garzón y José Ignacio.

- Con fecha 28/4/14 el **MVOTMA** suspendió en forma inmediata la *ejecución de obras* en la 6a. sección catastral de Carmelo (Colonia), intimando a los propietarios o tenedores a regularizarlas, siendo pasibles de sanciones al haber incumplido con la normativa ambiental vigente en la ***faja de defensa de costas*** sin contar con la AAP.

- Cabe consignar que en correr del 2015 el Parlamento volvió a trata el tema de Costas pues no se aprobó por el Senado en 2014 la media sanción de Diputados. Según los voceros oficiales existe el compromiso que en el presente período de gobierno, se aprobaría finalmente el proyecto.

Finalmente por **Ley 19.772** de 17/7/19, el Poder Ejecutivo promulgó el Marco Normativo relativo al Ordenamiento & Desarrollo Sostenible del Espacio Costero que abarca el Río de la Plata y el Océano Atlántico.-



# Orientación Bibliográfica

- Casaux G.- **Manual de Derecho Ambiental-** Tomo IV)- El Territorio- capítulo **Costas-** Ed. Oficina de Publicaciones UDELAR (2017).-
- Casaux G.- Curso Reglamentado de Legislación Ambiental- **capítulo Espacio Costero-** Facultad de Veterinaria (2019).-
- Casaux G.- Curso de PostGrado de Derecho Ambiental -**capítulo Espacio Costero-** Facultad de Ingeniería (2020/2022/2024).-