

# Interés público versus interés general: Colonia y el conflicto ambiental en sus costas

Public interest versus general interest:  
Colonia and the environmental conflict on its coasts

Carolina Neme\*

\* Abogada, especializada en derecho ambiental. Máster en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora y consultora en política, legislación y gestión ambiental.  
✉ neme.carolina@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-2978-7786>

## Resumen

La privatización de las playas, con la consiguiente restricción del acceso, es un problema de larga data en Uruguay, que en estos momentos se agrava por la creciente demanda de tierras por capitales extranjeros, la especulación inmobiliaria y financiera, así como el deterioro y la vulnerabilidad que se observan en nuestras costas. Un fenómeno interesante en el departamento de Colonia, sobre el Río de la Plata, es que han sido los vecinos quienes han actuado tanto en el plano político y de prensa como jurídico, preocupados por la colocación de alambrados, la apertura de calles, la aprobación de fraccionamientos sobre espacios públicos, el cerramiento de accesos a las costas sin las debidas autorizaciones y consideraciones de derechos de los ciudadanos. A ello se suma la delegación, la superposición y el conflicto de competencias entre autoridades nacionales y departamentales, con sus tradicionales dificultades para actuar de forma coordinada y complementaria. El artículo pone el foco en la abundante normativa orientada a proteger y conservar los espacios costeros y a zanjar la tensión siempre presente entre derechos particulares e interés general.

**Palabras clave:** medio ambiente, legislación ambiental, política ambiental, Uruguay.

## Abstract

The privatization of beaches, with the consequent restrictions to access, a long-standing problem in Uruguay, is currently aggravated by the growing demand for land by foreign capital, real estate, and financial speculation, as well as by the deterioration and vulnerability observed on our coasts. An interesting phenomenon takes place in *Departamento de Colonia*, on the *Río de la Plata* River, where local neighbors have taken actions both in the political and media spheres, concerned about the placement of fences, the opening of streets, the approval of subdivisions on public spaces, accesses restrictions to coasts without proper authorizations and considerations of citizens' rights. Delegation, overlapping and conflict of competences between national and local authorities, with their traditional difficulties to coordinate and complement actions, can be added as part of the problem. The article focuses on the abundant regulations aimed both at protecting and preserving coastal spaces as well as settle the ever-present tension between private rights and general interest.

**Keywords:** environment, environmental legislation, environmental policy, Uruguay.

## Costas uruguayas. Breve historia del departamento de Colonia y microzonas en conflicto

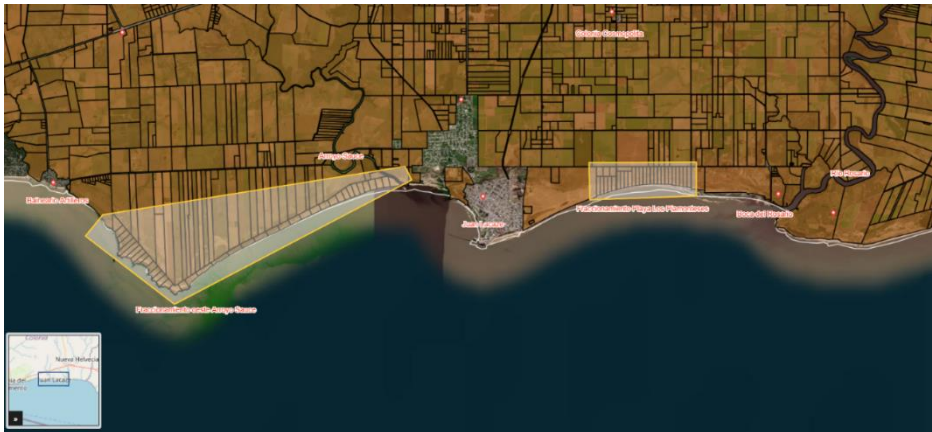


Imagen 1. Costa del departamento de Colonia. Fuente: Tomado de Ministerio de Ambiente (s.f.).

Uruguay posee 670 kilómetros de costa, de los cuales 450 km corresponden al Río de la Plata<sup>1</sup> y 220 km al océano Atlántico. Sus playas se desarrollan en extensos arcos que se alternan entre arena y afloramientos rocosos. Sobre los departamentos de la costa vive el 69% de la población (más de 2 millones de personas) y se produce más del 40% de las riquezas del país. El departamento de Colonia se sitúa al suroeste del país, sobre el litoral donde desaguan los ríos Paraná y Uruguay, en la margen izquierda del Río de la Plata. Posee una superficie total de 6106 km<sup>2</sup> y de los cuales 2.259 km<sup>2</sup> son espacio costero (166 km de costa y 33 playas) (Ministerio de Ambiente, 2021a).

La capital departamental, Colonia del Sacramento, fundada por los portugueses y elegida en parte por su ubicación estratégica y la cercanía (50 km fluviales) con la gran ciudad de Buenos Aires. Como lo relata el borrador del Plan Local de Ordenamiento Territorial (Intendencia de Colonia, 2020) para la zona estudiada,

[...] la cuenca del río Uruguay jugó un rol protagónico en el proceso colonizador del sur de América. Funcionalmente vinculada al Río de la Plata, ambos cursos de agua se conformaron como las rutas coloniales principales de esta región, la ruta del litoral que comunicaba con las Misiones Orientales y la ruta de la costa» donde se podía controlar la entrada y salida de bienes para América.<sup>2</sup>

Específicamente en la zona costera y zonas rurales adyacentes comenzaron a establecerse europeos atraídos en primera instancia por la proliferación de ganado y la gran productividad de sus tierras para la agricultura.

La zona de análisis es un punto estratégico también entre los ejes marítimos y viales de Buenos Aires, Colonia y Montevideo, a través del eje vial Ruta 1. El puerto de Colonia constituye el principal medio de transporte de pasajeros y vehículos, con un creciente desarrollo de puertos deportivos. Inicialmente, el principal vínculo con Buenos Aires se produjo para la exportación de productos agropecuarios y fundamentalmente de los productos de explotación de canteras para la construcción de esa megaciudad.

Dentro de la zona en conflicto se encuentra el arroyo el Sauce, que ha sido un estructurador natural de primer orden. Posee valor histórico, fue refugio de navegantes en la época colonial y es un sitio arqueológico e histórico por su vinculación con las poblaciones

---

1 Según informe del Ministerio de Ambiente, «El Río de la Plata es un gran estuario, es decir, un ambiente en donde el agua dulce se mezcla con agua salada. El Río de la Plata es uno de los de mayor caudal del mundo, y su cuenca es la segunda más grande de América del Sur, después de la del Amazonas» (Ministerio de Ambiente, 2010).

2 Hoy posee las mismas características de *sitio estratégico* donde se produce la entrada y salida marítima más importante para la región. El plan IIRSA (Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur) establece diez ejes de integración, entre los que está esta zona, el «Eje Mercosur-Chile y Eje Paraná-Paraguay» (<http://www.iirsa.org/>).

indígenas y por la instalación del primer saladero de la región. Esta zona posee hasta el día de hoy amplios médanos y playas prácticamente vírgenes, a pesar de la explotación arenera. También está Colonia Cosmopolita (y su playa en conflicto, Los Piamonteses), un pueblo muy peculiar que se encuentra también en la microzona de estudio, con una fuerte impronta de producción agropecuaria a pequeña escala. Se trata de una pequeña estructura urbana de ambiente rural de origen piamontés y valdense, con inmigrantes con fuertes tradiciones que supieron instalar y mantener en el nuevo territorio.

Como surge del relato histórico del plan borrador mencionado, el borde costero de esta zona (Boca del Rosario, playa Los Piamonteses y Charrúa) ha sido históricamente concesionado al complejo industrial Indaré para la explotación de piedra y arena que ha afectado las condiciones naturales de sus médanos. Gracias al trazado diseñado en la creación de Colonia Cosmopolita —que mantuvo sobre la costa de médanos una importante franja sin fraccionar—, en la actualidad se la reconoce como un *capital ambiental*.

Según una publicación de Vida Silvestre Uruguay,

[...] sobre la faja costera uruguaya, compuesta mayormente por playas y sistemas dunares, se han realizado a partir de la década de 1930 intervenciones cuyos efectos produjeron complejas interacciones con las tendencias naturales, ha sido forestada con especies exóticas, pinos. Posteriormente con los procesos de urbanización, extracción de arena para construcción y obras de infraestructuras. [...] comenzaron a observarse, a partir de 1950, crecientes proceso de deterioro en las playas. (Conde et al., 2006, p. 391)

## Uno de los conflictos ambientales se suscita en la playa Los Piamonteses

Los vecinos de Colonia Cosmopolita detectaron y denunciaron ante el Gobierno departamental y el Ministerio de Ambiente actividades de alambrado que invadía espacios públicos y limitaba el único acceso a la playa Los Piamontes, así como construcciones carentes de las autorizaciones ambientales correspondientes. Estos hechos fueron corroborados tanto por la Intendencia como por el Ministerio de Ambiente (Méndez, 2022).

A través de las denuncias, los vecinos informan que la playa Los Piamonteses había sido fraccionada en el año 2013 en 29 terrenos de 5 hectáreas cada uno, sobre la franja costera. Este fraccionamiento, que comprende 7 km costeros, fue realizado por la empresa Arenera S.A, quien reconvirtió su actividad a la de *operador turístico*.



Imagen 2. Playa Los Piamonteses. Fotografía de la autora. Abril 2022



Imagen 3. Fuente: Adaptación de Ministerio de Ambiente (s.f.).

Es importante señalar, ya que es el quid de este conflicto, que la mayoría de estos padrones se ubican en la ribera pública, dentro de los 150 metros de dominio público y de los 250 metros de faja de defensa de costas.

Ante esta situación, y a raíz del movimiento de los vecinos, acciones de peticiones jurídicas administrativas y denuncias ante la prensa, la Junta Departamental de Colonia decretó una medida cautelar de no intervención de cualquier tipo a menos de 150 metros

de la orilla del Río de la Plata. Se determinó que esta medida tendría vigencia hasta tanto se aprobara el Plan Local de Ordenamiento Territorial. El Ministerio por su parte realizó inspección en el lugar y sus técnicos afirmaron que se deberá respetar la distancia de 150 metros; de lo contrario pronostican que el uso de zona de playa no se ve garantizado plenamente... vulnerando normativa nacional costera (ley 19.772, art. 4.d) que busca garantizar «la accesibilidad y uso público de las playas y costas en general» (Uruguay, 2019).

A pesar de esta medida cautelar, en otras zonas del fraccionamiento mencionado, dentro de los 150 y 250 metros, se continuaron actividades de remoción de vegetación para apertura de camino, preparación del suelo para estacionamiento y, lo más llamativo, intervención en las dunas y zanjado de estas. Los vecinos volvieron a realizar denuncias y pedidos de acceso a la información que no fueron respondidos por la Intendencia de Colonia ni por el Ministerio de Ambiente.



Imágenes 4 y 5. Fotografías de la autora.

## Plan local de ordenamiento territorial para la zona

La medida cautelar que aprueba la Intendencia intentando congelar el conflicto —aunque solo para la playa Los Piamonteses— establece que esta regirá hasta tanto se apruebe el Plan local previsto y que se encuentra aún en borrador. Este plan tiene objetivos y fundamentos claros de protección del sector de faja de defensa de costas y de sus principales cauces, afluentes y ecosistemas asociados, como el arroyo Sauce y el río Rosario. Por ejemplo, categoriza esos suelos como «suelo rural natural de interface costero», o sea que quedan excluidos de cualquier proceso de urbanización y fraccionamiento con destino a residencia y establece un bajo nivel de ocupación e intervención para mantener la naturalidad y cualidades paisajísticas (Intendencia de Colonia, 2020).

Si se comparan las imágenes 6 a 9, que surgen del Plan Local con la imagen 3, nos podemos dar cuenta que el mismo fraccionamiento de la playa Los Piamonteses se interpone en los espacios de mayor vulnerabilidad y de especial conservación como lo es el sistema dunar, las desembocaduras de los arroyos y ríos y sus ecosistemas asociados.

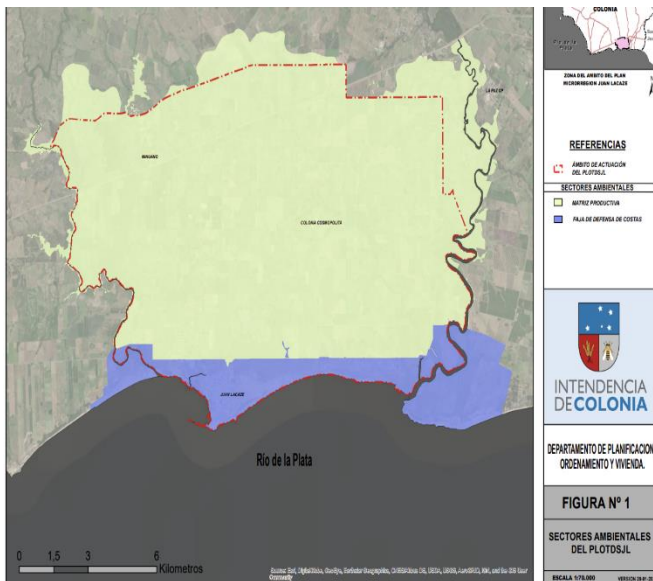


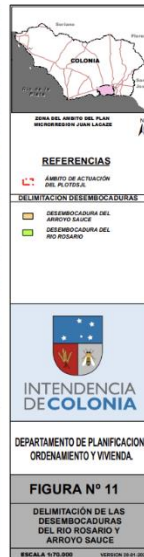
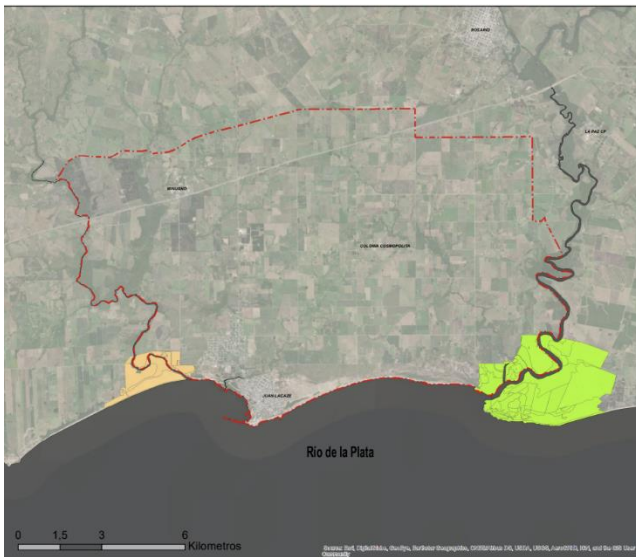
Imagen 6. Fuente: Plan Local de Ordenamiento Territorial.

PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
DE JUAN LACAZE Y SU MICRORREGIÓN, INCLUYENDO COLONIA COSMOPOLITA Y FARAJE MINUANO

FAJA DEFENSA DE COSTAS: Charriá-Palomones-Boca del Rosario y Boca del Rosario

ATRIBUTOS		FAJA D. C. - Suelo Categoría Rural Natural de Interfase Costero	
USOS DEL SUELO	Permitidos	RESIDENCIAL RURAL, SERVICIOS TURÍSTICOS, RECREATIVOS Y PESCA ARTESANAL.	
	Condicionados	Se podrá requerir evaluación de impactos. (Art. 17º Dec. 126/97).	
	Prohibidos	RESIDENCIAL DE TIPO URBANO y actividades vinculadas. INDUSTRIAL Y LOGÍSTICA. AGROPRODUCTIVOS: Act. Agraria, Pecuaria, Forestal o Similar, Minera o Extractiva.	
PARCELA	Área mínima	5ha	
	Lado Mínimo	100m	
	Á. máx edificable	500mc (ampliable a 1000mc)	
	Sector edificable	Espacio conformado por el 25% de la superficie del predio, ubicado sobre la linder norte de la parcela. Se excluye todo tipo de intervención en el 75% de la superficie restante del predio.	
RETORNOS		Caminos	Calles urbanas
	Frontal	15m	25m
	Lateral	6m bilateral	6m bilateral
	Posterior	6m	6m
ARQUITECTURA Y PAISAJE	Para las actuaciones en Faja Defensa de Costa se exigirá una Evaluación de Impacto Ambiental y un Estudio de Impacto e Integración Paisajística.		
INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS			
OBSERVACIONES	Aplica lo establecido en TÍTULO III, Capítulo 4, Sección IV, del presente Plan Local.		

Delimitación del Área



Imágenes 7 y 8. Fuente: Plan Local de Ordenamiento Territorial.



Imagen 9. Fuente: Plan Local de Ordenamiento Territorial.

El mismo informe ambiental estratégico que surge del Plan afirma:

En la actualidad, parte de este tramo de costa, en su sector central, ha sido fraccionado y comienzan a desarrollarse de forma incipiente usos del suelo con destino a turismo de sol y playa asociado a chacras marítimas. Esta área es la que presenta ambientes con mayores amenazas, ecosistemas críticamente amenazados (color rojo) y en peligro (color naranja).



Imagen 10. Microregión del Sauce. Ecosistemas amenazados. En verde claro, ecosistemas vulnerables. Fuente: Dinama.

## Mas fraccionamientos sobre la zona costera. ¿Abandono de tierras? ¿Especulación inmobiliaria? ¿Omisión del Estado?

La misma ex Arenera S. A. que fraccionó en 2013 el padrón rural costero de 153 ha en 29 lotes costeros, continuos e iguales de 5 ha en la Playa Los Piamonteses, también lo hicieron en el 2022 con otra fracción de campo de 247,9 ha, en este caso en 40 padrones de las mismas características ubicados al oeste del arroyo del Sauce, fraccionando también en su desembocadura.



Imagen 11. Fuente: Plan Local de Ordenamiento Territorial.

La ex Arenera S. A. afirma que ese predio rural fraccionado ha quedado inutilizado a la actividad extractiva de arena desde la entrada en vigencia del Código de Aguas del 1978, el cual establece *una faja de defensa de costas de 250 metros 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 (Uruguay, 1978).*

Lo más grave de este caso es que la arenera luego de fraccionar este predio rural costero no contempla lo dispuesto por el artículo 503 de la ley 19.355 de 2015 (Uruguay, 2015), el cual estableció una faja de 150 metros medida a partir de la línea superior de ribera que *deberá cederse al dominio público*, o sea, afectarse al uso público, en todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata. Los 40 solares resultado del último fraccionamiento, que abarcan aproximadamente 10 kilómetros costeros, se encuentran deslindados dentro de los 150 metros de

ancho, es decir que estaríamos ante el insólito caso de un fraccionamiento de solares que constituyen bienes de dominio público por transferencia de pleno derecho, y que no podrán ser enajenados a particulares.

Dichas omisiones debieron ser constatadas y observadas por la División de Suelos y Aguas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y asimismo por la Dirección Nacional de Catastro, puesto que ambos organismos son competentes para realizar el control de legalidad de los planos de mensura y fraccionamientos rurales (artículo 5º de la ley 15.239, Uruguay, 1981). Como afirma Duffau (2022), «en Uruguay el proceso de constitución de la propiedad como idea no involucró necesariamente violencia o enfrentamiento permanente, Por el contrario... tuvo de negociación, de construcción de discursos sociales y técnicos legitimantes». Por ejemplo, sobre la construcción de esto último Duffau (2022) investiga sobre el desarrollo de la agrimensura en el Uruguay, «la aparición de técnicos especializados en la medición de las tierras, paso fundamental en el proceso de consolidación de los derechos de propiedad». En otro orden de cosas, tampoco el Gobierno Departamental de Colonia, ejerció su contralor respecto del fraccionamiento del padrón, ya que poseen competencias en las áreas rurales.<sup>3</sup> Tampoco se pueden obviar las competencias que tiene el Ministerio de Ambiente respecto a cualquier intervención que se realice en la faja de defensa de costas de 250 metros que puedan perjudicar su configuración y estructura.

## 150 metros uso o dominio público, 250 metros defensa costera. Propiedad privada versus interés general. Principio precautorio

Uruguay crea su institucionalidad ambiental en 1990. Comienza a emitir normativa específica con la reforma de la Constitución en 1996 declarando, en el artículo 47, al medio ambiente *de interés general* (Uruguay, 1967). En 1994 se crea la Ley de Impacto Ambiental, n.º 16466 (Uruguay, 1994), que establece un proceso obligatorio para solicitar autorizaciones ambientales para ciertas obras o actividades, «como las que se realicen en la esta faja de 250 metros de defensa de costas». En el año 2000 se sanciona la Ley General de Protección Ambiental, n.º 17283, que reglamenta el artículo 47 de la Constitución y establece los principios y herramientas a aplicar para regular la política, deberes y derechos ambientales. Va más allá y declara *de interés general* la conservación

---

3 Art. 262 de la Constitución (Uruguay, 1967); ley 9515 (Uruguay, 1935); art. 83 de la ley 18308 (Uruguay, 2008).

de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa». (Uruguay, 2000, artículo 1.b).

Establece ciertos principios novedosos como el *principio precautorio* (Uruguay, 2000, artículo 6.b), que permite tomar medidas preventivas cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible y no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptarlas. O sea que este principio, novedoso en el derecho, permite tomar medidas en pro del medio ambiente a pesar de no existir evidencia científica, o sea, aunque no existan elementos probatorios de la contaminación. Por tanto, se pueden tomar *medidas cautelares o prohibitivas* de ciertas actividades según consideración técnica de las autoridades competentes. Se instaura un nuevo sistema, al decir de Ricardo Lorenzetti (2008), «seguido de la reparación, in natura y la reparación pecuniaria es subsidiaria». O sea que el daño al medio ambiente no es un daño común que se puede reparar fácilmente o con dinero, los daños pueden ser irreversibles y son daños colectivos que nos afectan a un número indeterminados de personas.

Es muy discutido el alcance del *interés general*, ya que intenta proteger un interés que va más allá de la individualidad. En el caso del medio ambiente, en las últimas décadas nos hemos dado cuenta de que su deterioro es *grave e irreversible*. El medio ambiente es donde confluye una compleja trama de componentes como agua, aire, fauna, flora, suelo, costas, etcétera, donde hay una interdependencia de vida entre ellos y también con el ser humano. Este, por su parte, ha adoptado un sistema de vida en que el desarrollo tecnológico y científico ha contribuido a este deterioro, en detrimento de la salud del ambiente y por tanto de la especie humana. La sobreexplotación de los recursos naturales es proporcional a su escasez y calidad, por ello, la protección del medio ambiente es de interés general. Según Lorenzetti (2008, p. 3),

[...] los conflictos entre personas que disputan bienes individuales son los que las leyes y los jueces resuelven habitualmente. Lo novedoso es que la «naturaleza», como totalidad, y no sólo sus partes, es lo que ahora aparece como escaso lo que presenta un escenario conflictual diferente a los que conocemos.

Por su parte, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, (en adelante LOTDS), en su artículo 50, ingresa al *dominio público* los 150 metros costeros, por razones de *interés general* (Uruguay, 2008). Como lo expresa Cousillas (1995), «las primeras normas en la materia estaban destinadas a preservar las obras del hombre de las amenazas de la naturaleza y no viceversa. Y esta amenaza, en el área costera, se manifestaba a través de las inundaciones». Este concepto ha cambiado y se ha pasado a declarar esos 150 metros del dominio público, o sea que la propiedad la debe tener el Estado, por considerar que son bienes no susceptibles de comercio, por su singularidad y

vulnerabilidad ambiental, y para preservar los derechos de uso y disfrute y también el deber que tenemos todos de conservar estos ecosistemas costeros.<sup>4</sup>

## 150 metros costeros de uso y o dominio publico

Según Lanziano (2002),

[...] el vocablo *playa* tiene varias acepciones..., la playa puede confundirse con la «costa o ribera» [...] las playas, al menos en nuestro ordenamiento, no son por sí mismas, un bien con independencia propia [...] desde la Ley de Partidas también así lo consideraban cuando, incluyendo los arenales que están en las riberas de los ríos, los cuales estaban destinados al uso de todos los moradores.

En el año 1946 se sanciona la Ley de Centros Poblados, (en adelante LCP) y establece la *obligación de no parcelar ni lotear con fines urbanos los 150 metros de costas medidos desde la línea superior de la ribera*, el objetivo se basaba en prevenir siniestros y riesgos de inundaciones (Uruguay, 1946). Según el Dr. Jorge Fernández Reyes (2016) la LCP no abordó la transferencia al dominio público de esos 150 metros, y que recién lo realiza en 2008 la LOTDS<sup>5</sup> por razones de *interés general*. Confirmamos esta interpretación y además consideramos que las regulaciones de la LOTDS también alcanzan a las actividades en zonas rurales, aunque no sea para la formación de centros poblados como regulaba aquella. Y también su objetivo no es solamente el salvaguardar de inundaciones, como la primera, sino que va a más e introduce la variable ambiental de protección del ecosistema costero, propio de una época social, histórica, cultural y ambiental que comienza en los años 80-90 con la creación de la institucionalidad y normativa. Es una ley que promueve fuertemente la descentralización y por tanto otorga amplias capacidades a los gobiernos departamentales. Además, introduce la obligación de participar a la población que le pueda afectar o interesar opinar sobre el plan de ordenamiento territorial, por tanto, se establecen audiencias públicas obligatorias.

Finalmente, en el 2015 se aprueba en la Ley de Presupuesto, n.º 19.355 (Uruguay, 2015), el artículo 503, que vuelve a reafirmar el concepto del *dominio público* de los primeros 150 metros costeros. Por tanto, consideramos que está más que confirmado el cambio de dominialidad. A través de la normativa relatada, los 150 metros costeros

4 El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7.º Turno, en su sentencia 99/2016, concluye: «la franja costanera de 150 metros prevista legalmente es de dominio público, zona en que el Estado tiene derecho de propiedad, y no pueden ser apropiados por particulares en tanto pertenecen a las personas jurídicas públicas, afectados al uso directo o indirecto de los habitantes».

5 Con la modificación del artículo 13 por el literal g, numeral 1, artículo 83.

han pasado *ipso facto* al dominio público, sin necesidad de expropiación porque la finalidad de la normativa es de interés general e interés público. Han transcurrido ya 4 años para su impugnación o declaración de inconstitucionalidad.<sup>6</sup>

## 250 metros de defensa de costas

Como mencionamos, ya el Código de Aguas de 1978 establece en el artículo 153<sup>7</sup> una faja de defensa de 250 metros 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. En el seminario «Regulación y gestión de la faja costera» el Dr. José Pollak (1995) es muy claro respecto a esto:

[...] el origen de la normativa fue la necesidad de proteger los cursos de agua, pero poco a poco fueron surgiendo necesidades costeras que no eran acuáticas sino terrestres. El problema se independizó del agua y se empezó a hablar de problemas ambientales costeros que afectaban todo el espacio de confluencia de la tierra con el agua. [...] La faja de defensa de costas tiene su origen en las necesidades surgidas en las décadas de 1940 y 1950 para la protección de los cursos principales de agua: Río de la Plata, Océano Atlántico y Río Uruguay. En esa época hubo un auge en la industria de la construcción en la ciudad de Buenos Aires. Gran parte de la arena utilizada era extraída de los cauces uruguayos, es la variedad que en Argentina denomina «Arena Oriental». (Pollak, 1995, p. 11)

En 1994 se sancionó la ley n.º 16.466 (Uruguay, 1994)<sup>8</sup> que obliga a realizar una solicitud de autorización ambiental previa para actividades, construcciones u obras que se realicen en la esta faja de 250 metros de defensa de costas. El Ministerio de Ambiente tendrá las potestades de rechazarla si considera que genera impactos ambientales negativos o el proyecto no se adecua a la normativa o recomendaciones realizadas por el ministerio.

En conclusión, como lo explica Fernández Reyes (2016),

---

6 La sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2.º Turno 45/2018 expresamente dispone la aplicación del mencionado artículo, por el que se transfiere de pleno derecho al dominio público la franja costera de 150 metros, debiéndose realizar la anotación en el plano respectivo. En igual sentido debe tenerse presente la sentencia 79/2017 del mismo tribunal.

7 En redacción dada por el artículo 193 de la ley 15.903, de 1987.

8 Reglamentada por el decreto 435/994.

[...] entonces tenemos dos franjas o fajas de defensa de costas y con diferente fundamentación y alcance y con diferentes extensiones, aunque una de ellas es comprensible de la otra en términos físicos ya que ambas parten del de límite superior de la ribera.

## Derecho de propiedad versus interés general

Es muy común en estos casos que los dueños de las tierras costeras reclamen sus derechos de propiedad individual, que les garantiza artículo 7 de la Constitución, el cual agrega que este derecho de propiedad «estará limitado por ley por razones de interés general» (Uruguay, 1967). La Ley General de Protección del Ambiente (Uruguay, 2000, artículo 1.b declara de «interés general la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa». La LOTDS, por su parte, es una ley de *orden público* que establece derechos y obligaciones territoriales y, de esta forma, les otorga poder a los gobiernos departamentales para *limitar el derecho de propiedad por razones de interés general* (artículos 69 y 70). Es decir que tanto el gobierno nacional como el departamental pueden limitar el derecho de propiedad sobre suelos públicos o privados en pro del ordenamiento territorial y ambiental, esto es, por razones de interés general.

Se ha discutido arduamente sobre la propiedad pública o privada de las riberas de mares, ríos y arroyos pero, como dice Biasco (2000), «cualquiera fuere la titularidad de las riberas, el *propietario* lo es de un derecho altamente debilitado, y por lo mismo, de escaso o muy reducido valor de cambio, por cuanto desde tiempos inmemoriales se encuentra desdoblado del derecho de uso, que debe ser común, sin poder jamás juntarse con la propiedad plena»; entonces, ¿quién adquiriría la nuda propiedad de un bien que debe compartir perpetua y necesariamente con el resto de la población?; y, en caso de adquirirla, «¿cuánto pagaría por la mera titularidad de ese peculiarísimo “derecho”?».

Langón (2009) agrega sobre este tema:

[...] el concepto de propiedad privada, que antes era considerado «un sagrado inviolable» ha evolucionado hasta convertirse en un criterio que, si bien respeta el principio de la propiedad privada de los bienes, considera a la misma en «función social» limitando con ello todo abuso de derecho que pudiera realizarse por parte de los dueños [...]. Esta nueva concepción del derecho de propiedad limitado por las razones de interés general puede permitir una política conservacionista de amplia envergadura, sin afectar en lo más mínimo los lineamientos constitucionales del sistema, sino, por el contrario, cumpliéndolos escrupulosamente.

Podemos citar nuevamente a Lorenzetti (2008) para dejar claro este concepto:

Con el paradigma de la igualdad, se trabaja en conflictos intersubjetivos en el campo de la «esfera privada» [...]. La regla de solución se basa en el respeto recíproco: los derechos deben ejercerse de modo tal que no causen a los demás lo que uno no quiere que le causen [...]. Con el paradigma ambiental [...] lo individual no tiene primacía y no rige la reciprocidad, ya que es un conflicto donde se afecta a un bien común. De ahí que, en la relación entre derecho de propiedad y medio ambiente, deba reconocerse una «función ambiental de la propiedad» en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios debe coordinarse de manera tal que se orienten en la preservación del bien colectivo.

## Algunas conclusiones sobre hechos y derechos de los fraccionamientos costeros en la costa de Colonia

Las infracciones relatadas y denunciadas por los vecinos fueron las que alertaron a la población, a la prensa y por último provocaron la atención de las autoridades competentes, Ministerio de Ambiente e Intendencia. Estos han reconocido la ilegalidad del infractor, pero no han dispuesto, sin ser la medida cautelar relatada, ninguna medida intimidatoria ni sanción.<sup>9</sup>

Es cierto que en las temáticas de ordenamiento territorial y ambiental suelen existir competencias concurrentes entre varias instituciones públicas. En este caso y principalmente, sin ser exclusivas, el Gobierno departamental y el Ministerio de Ambiente tienen la autoridad para actuar en fraccionamientos, obras, actividades, intervenciones, etcétera, que se realicen en la faja de 150 metros y la faja de defensa de costas de 250 metros.

Por lo expuesto, consideramos que los fraccionamientos cuestionados no cumplen con ninguna de las normas mencionadas, puesto que no se cumple con el libramiento de pleno derecho de los 150 metros de la faja costera y tampoco se ha aprobado un plan especial que asegure la accesibilidad a la costa y que cumpla con las infraestructuras necesarias para un fraccionamiento con fines inmobiliarios *en el marco de un creciente desarrollo turístico*, como es evidente y nadie cuestiona. Es importante tener presente que este tipo de fraccionamiento produce un aumento de valor de la tierra, máxime

---

9 Así como la LOTDS prevé sanciones, también la normativa ambiental las prevé, para lo cual puede requerir el auxilio de la Prefectura Nacional Naval o del Ministerio del Interior, en su caso. La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental establece que el responsable tendrá a su vez «responsabilidad civil»; quiere decir que se lo podrá demandar para que pague los daños y perjuicios ocasionados, como también deberá, en su caso, *recomponer* el medio ambiente dañado o destruido, sin perjuicio de las responsabilidades penales (Uruguay, 1994).

cuando se emplaza en la costa, en la búsqueda de un *mayor valor inmobiliario en el marco de un creciente desarrollo turístico*, en detrimento no solo del dominio público de la costa y su protección, sino también de la accesibilidad pública y democrática a las playas, un derecho muy valorado y protegido en nuestro país y que todos los ciudadanos y órganos del Estado debemos defender.

## Más allá de los 150-250 metros costeros existen ecosistemas amenazados que se deben proteger

Más allá de los 150 o 250 metros debemos considerar que, si el objetivo es proteger y conservar el medio ambiente y los espacios de dominio y uso público, debemos considerar que el medio ambiente es una *unidad compleja* y no se puede regular sobre uno de sus componentes sin considerar los otros. Por ejemplo, la costa no es solo la playa; también la componen las dunas, los montes nativos, su fauna, ríos, arroyos, etcétera. Existe una evidente y creciente problemática ambiental en las últimas décadas. Por falta de previsión o de información, se ha producido un deterioro notable en la calidad y cantidad de costas, con erosión y pérdida de playas, dunas y monte nativo, inundaciones que se provocan por perjudicar a aquellas y por el cambio climático, contaminación de las aguas por falta de tratamientos o descargas excesivas o inadecuadas por instalación de infraestructura en sistema frágiles, etcétera.

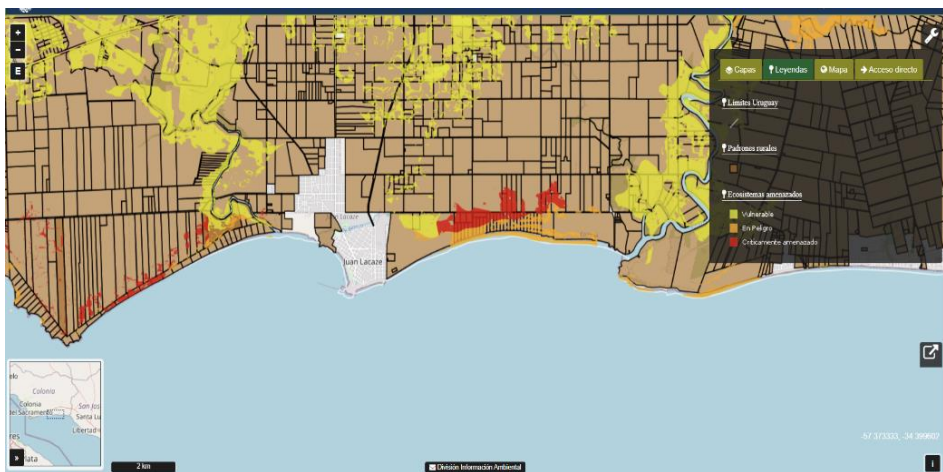
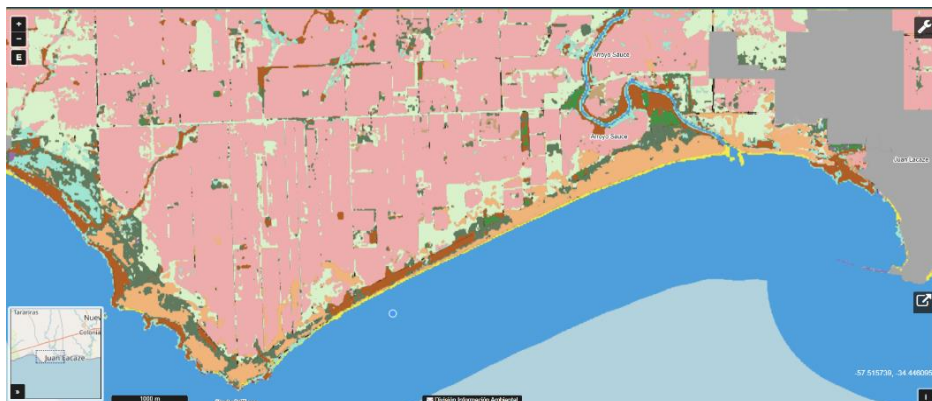


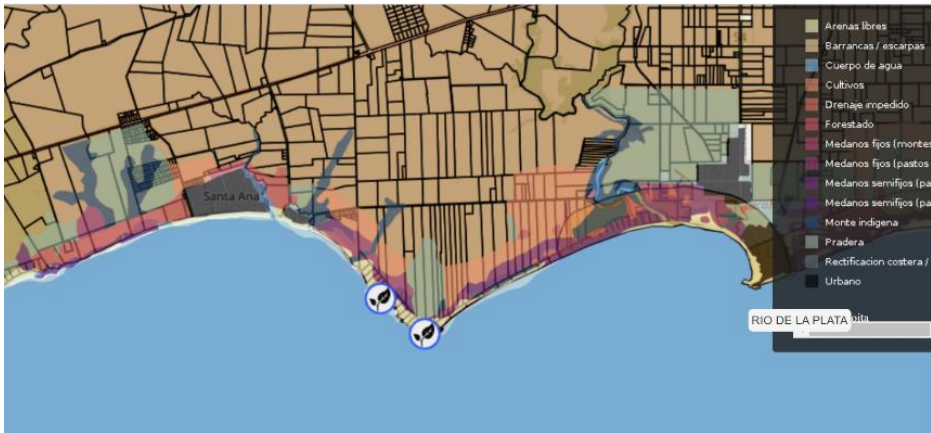
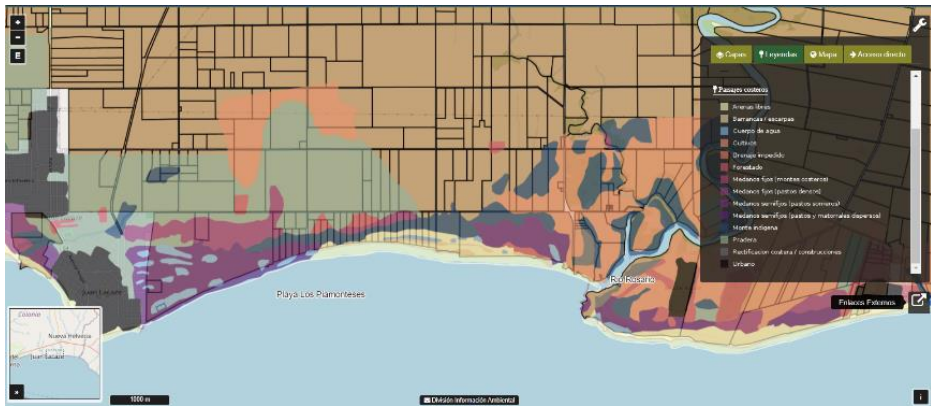
Imagen 12. Fuente: ¿Plan Local de Ordenamiento Territorial o Ministerio de Ambiente?.

Por tanto, en la actualidad, y como lo muestran las imágenes que el Ministerio de Ambiente permite generar, específicamente en estas costas existen *ecosistemas amenazados*, situados en las dos áreas mencionadas, fuertemente fraccionadas, que ocupan la playa misma sobre el Río de la Plata, el sistema dunar y los cauces de los principales cursos de agua: el arroyo Sauce y el río Rosario.

Como se puede apreciar en imágenes siguientes sobre la *cobertura vegetal y paisaje costero*, las zonas fraccionadas están compuesta básicamente por cauces y desembocaduras de agua dulce, médanos, arena y roca, monte nativo, todos ambientes frágiles sensibles y objeto de especial protección. Como ejemplos véanse programas recientes del Estado como el NAP Costas (Ministerio de Ambiente, 2021b) o el Plan Nacional Ambiental (Ministerio de Ambiente, 2019).



Imágenes 13 y 14. Fuente: Tomado de Ministerio de Ambiente (s.f.).



Imágenes 15 y 16. Fuente: Tomado de Ministerio de Ambiente (s.f.).

En la imagen 17 la mancha marrón muestra la *erosión costera* en esta zona, producida fundamentalmente por la industria extractiva de rocas y arenas. En este caso, la imagen a escala muestra un ancho de erosión que supera ampliamente los 250 metros y una extensión que abarca prácticamente toda el área en conflicto actualmente fraccionada.

Para concluir, la existencia de otros padrones de propiedad de la antigua Arenera S.A. (en la imagen 18, los padrones marcados en marrón más oscuro) en la costa y dunas del Río de la Plata, y en las desembocaduras y márgenes de las principales cuencas, el arroyo Sauce y Río Rosario y Cufre, además de los dos fraccionamientos que han desatado el conflicto reseñado, podrían ser objeto de medidas preventivas y precautorias.

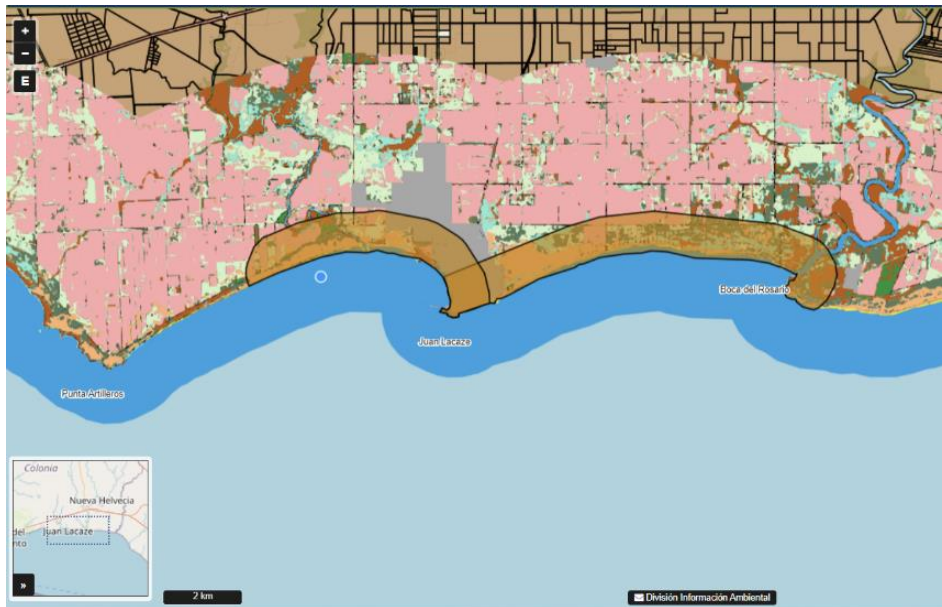


Imagen 17. Fuente: Tomado de Ministerio de Ambiente (s.f.).

En total son más de 1300 hectáreas (ha) de padrones rurales emplazados en la zona costera del Río de la Plata, de las cuales 400 ha ya han sido fraccionadas en 59 padrones de 5 ha cada uno, de forma continua y paralela a la costa. Estos padrones y fraccionamientos cubren aproximadamente 23 kilómetros terrestres al norte. Todo ello constituye una amenaza a la potencialidad de fraccionamientos aún sin consolidar y sin planificar en zonas rurales costeras de Colonia. Una amenaza desde el punto de vista de la protección de la zona costera y sus ecosistemas y también para la accesibilidad democrática a sus costas.

Como surge del artículo de *La Diaria* citado (Méndez, 2022), el tema de la accesibilidad a las playas y costas de la zona en conflicto ha sido un problema latente desde hace años y sigue vigente. Surge manifiestamente la dificultad de acceso a muchas de las hermosas playas del departamento, debido a que campos comprendidos en la franja costera son de propiedad privada en sitios donde no existen caminos habilitados al público general.

Debe aclararse que, si bien los fraccionamientos mencionados no significaron una transformación del suelo, o sea, siguen siendo suelos rurales, esta gran cantidad de fraccionamientos lineales, iguales y paralelos a la costa, está provocando una *transformación indirecta* que hace necesaria la intervención del Gobierno departamental y el Ministerio de Ambiente para garantizar la sostenibilidad de los procesos de



del área. Sin esta evaluación general y estratégica de los potenciales impactos acumulativos de la problemática planteada, y de continuar los fraccionamientos, construcciones, apertura de calles, invasión de espacios públicos, etcétera, se estaría provocando un desastre ambiental e injusticia social para el ecosistema costero y para la población que vive y disfruta del Río de la Plata y sus cuencas en el departamento de Colonia.

## Referencias bibliográficas

- Biasco, E. (2000). El régimen jurídico de las riberas en el derecho uruguayo: Uso común y primitivo de aguas y alveos. Protección de la faja costera. *Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay*, 86(1-6), 77-121. Recuperado de <https://silوtips/download/el-regimen-juridico-de-las-riberas-en-el-derecho-uruguayo-uso-comun-y-privativo>
- Conde, D., Scarabino, F., Menafra, R., y Rodríguez-Gallego, L. (eds.). (2006). *Bases para la conservación y el manejo de la Costa Uruguay*. Montevideo: Vida Silvestre Uruguay.
- Cousillas, M. (1995). El impacto ambiental y el futuro. En J. P. Díaz, A. J. Amoretti (Eds.), *Faja costera ¿tierra de nadie?: Seminario Regulación y gestión de la faja costera*. Montevideo: MVOTMA.
- Duffau, N. (2022). *Breve historia sobre la propiedad privada de la tierra en el Uruguay (1754-1912)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Fernández, J. (2016). Régimen jurídico aplicable a las costas del Río de la Plata y Océano Atlántico. *Revista CADE: Doctrina y Jurisprudencia*, (37), 49-58.
- Intendencia de Colonia. (2020). *Plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Juan Lacaze y su microrregión, incluyendo Colonia Cosmopolita y Paraje Minuano*. Recuperado de <https://www.colonia.gub.uy/?x=s&i=53>
- Langon, M. (2009). La legislación ambiental en la República Oriental del Uruguay. *La Justicia Uruguaya*, 91, 45.
- Lanziano, W. (2002). *Dominio público acuático: La propiedad de las riberas*. Montevideo: FCU.
- Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. México: Porrúa.
- Méndez, C. (2022, 7 de junio). Faja costera de Colonia en disputa: privados cierran caminos vecinales que llevan a playas, colocan vallas y un megaproyecto lleno de incertidumbres. *La Diaria*.
- Ministerio de Ambiente. (s.f.). *Visualizador de mapas*. Recuperado de <https://www.ambiente.gub.uy/visualizador/index.php?vis=sig>
- Ministerio de Ambiente. (2010). *La zona costera del Uruguay: una rápida recorrida por los departamentos costeros con las características principales de sus costas*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/ficha%2002%20-%20LA%20ZONA%20COSTERA%20DEL%20URUGUAY.pdf>

- Ministerio de Ambiente. (2019). *Plan nacional ambiental para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-ambiental-para-desarrollo-sostenible>
- Ministerio de Ambiente. (2021a). *Colonia*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/colonia>
- Ministerio de Ambiente. (2021b). *Plan nacional de adaptación para la zona costera (NAP Costas)*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/plan-nacional-adaptacion-para-zona-costera-nap-costas-0>
- Pollak, J. (1995). Una evolución necesaria. En J. P. Díaz, A. J. Amoretti (eds.), *Faja costera ¿tierra de nadie?: Seminario Regulación y gestión de la faja costera*. Montevideo: MVOTMA.
- Uruguay. (1935, 28 de octubre). *Ley 9.515: Ley Orgánica Municipal*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9515-1935>
- Uruguay. (1946, 21 de abril). *Ley N. 10723: Ley de centros poblados*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>
- Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/>
- Uruguay. (1978). *Código de Aguas N. 14859*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-aguas/14859-1978>
- Uruguay. (1981, 23 de diciembre). *Decreto Ley N. 15239: Uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinados a fines agropecuarios*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15239-1981>
- Uruguay. (1994, 19 de enero). *Ley 16466: Ley de evaluación del impacto ambiental*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994>
- Uruguay. (2000, 28 de noviembre). *Ley N. 17283: Ley de protección del medio ambiente*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>
- Uruguay. (2008, 18 de junio). *Ley 18308 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Uruguay. (2015, 19 de diciembre). *Ley 19355: Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>
- Uruguay. (2019, 17 de julio). *Ley 19772: Regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19772-2019>