

INFORME FINAL DE LA COMISIÓN ASESORA CREADA POR RESOLUCIÓN DEL EJECUTIVO DEPARTAMENTAL Nº 01751/2025.

I) Antecedentes y Marco Normativo.

1º) Por Resolución del Ministerio de Ambiente Nº 125/2025, se estableció:

"Deniégase la Autorización Ambiental Previa solicitada ... respecto de su proyecto de desarrollo residencial a ejecutarse en los padrones Nº 12.934, 12.935, 12.936, 12.937, 12.938 y 12.939 y parte del padrón Nº 15.503 de la localidad de Punta Ballena, en el departamento de Maldonado".

2º) Por Resolución del Intendente Nº 01751/2025, se dispuso:

"1º) (Creación). Créase una Comisión Especial, cuya integración, cometidos y facultades serán los que se establecen en el presente acto administrativo".

"2º) (Integración). La referida Comisión Especial, estará integrada por cuatro representantes del Ejecutivo Departamental, uno de los cuales la presidirá y representará, un delegado por cada lema que hubiese obtenido representación en la Junta Departamental y un representante de la Universidad de la República, con sus respectivos alternos..."

"3º) (Objeto). El objeto de la Comisión Especial será la evaluación de la situación creada a partir de lo dispuesto judicialmente en el expediente identificado en el Considerando I) y de todos los antecedentes administrativos, relacionados directa o indirectamente con este asunto, existentes en el Gobierno Departamental y en el Poder Ejecutivo."

En el Considerando I se expuso: *"dada la relevancia del tema de referencia, al amparo de lo establecido en el artículo 278 de la Constitución de la República, se estima pertinente la creación de una Comisión Especial que aborde la temática planteada en todos sus componentes, formule recomendaciones y proceda a emitir un informe, en atención a lo dispuesto judicialmente en los autos caratulados:*

"Hughes de Carrera y otros C/ Intendencia Municipal de Maldonado. Acción Reivindicatoria" Ficha: 337/98 y los antecedentes administrativos existentes en la Intendencia Departamental y en el Poder Ejecutivo".

"4º) (Cometidos). La Comisión Especial tendrá los siguientes cometidos, para el cumplimiento de su objeto:

a) Estudio de la información y documentación.

b) Seguimiento de las actuaciones desarrolladas ante otros organismos del Estado.

c) Proponer políticas, estrategias y actividades.

d) Elaborar un informe final con objetivos, recomendaciones y líneas de acción, priorizando la protección ambiental y el patrimonio estético, cultural y natural de Punta Ballena..."

3º) Por Decreto Departamental Nº 4103/2025, se estableció:

"CAPÍTULO I

Artículo 1º) Apruébase la iniciativa popular que tratan las actuaciones identificadas con el número de expediente 735/2024, la que a efectos de su instrumentación quedará redactada de la siguiente manera.

CAPÍTULO II

Artículo 2º) Declárase la Punta Ballena y las estribaciones cercanas de Sierra Ballena como reserva departamental, conforme a lo previsto en el artículo 4 de la Ley Nº 17.234 y en razón de sus valores naturales, sociales y culturales.

Artículo 3º) Proponer al Poder Ejecutivo que:

a) la Punta Ballena y las estribaciones cercanas de Sierra Ballena se incorporen al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley Nº 17.234 y el artículo 6 del Decreto Nº 52/005, bajo un estatuto de protección que preserve sus actuales condiciones paisajísticas y ecosistémicas.

b) la Administración se ejerza por una Comisión integrada por representantes del Poder Ejecutivo, el Gobierno Departamental de Maldonado, la Universidad de la República y la sociedad civil, la que elaborará el Plan de Manejo del área de referencia.

Artículo 4º) Establécese una servidumbre non-edificandi sobre el padrón número 15503 de la localidad catastral Punta Ballena y la

afectación de los padrones números 12934, 12935, 12936, 12937, 12938 y 12939 de la localidad catastral Punta Ballena, para evitar la construcción de obra nueva y la realización de modificaciones en el ecosistema, de acuerdo a lo establecido en el artículo siguiente y conforme a lo previsto en los artículos 47 y 262 de la Constitución de la República, el artículo 19, numeral 35, y artículo 35, numerales 26 y 43, de la Ley N° 9.515, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 16.466, los artículos 1, 2, 4, 6 y 22 de la Ley N° 17.283 y los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 18.308.

Artículo 5º) Atendiendo a lo previsto en el presente Decreto Departamental, las limitaciones y aviso establecidos en el artículo precedente estarán vigentes hasta tanto ocurra una resolución expresa del Poder Ejecutivo de la petición del artículo 3, literal a) del presente acto legislativo.”

II) Sesiones y Actuación de la Comisión Asesora.

4º) La Comisión Asesora de referencia, en el marco del objeto y cometidos asignados, realizó reuniones los días 3 de abril, 23 de abril, 27 de junio, 14 de agosto, 18 de setiembre, 7 de noviembre, 28 de noviembre, 19 de diciembre y 29 de diciembre de 2025.

5º) En dichas instancias se recibieron como invitados al Lic. Mag. Mauricio Faraone por el Ministerio de Industria Energía y Minería, al Ingeniero Agrimensor Eduardo Infantozzi y a la Directora Nacional de Biodiversidad y Ecosistemas Lic. Mag. y Doctora en Ciencias Biológicas Estela Delgado.

6º) En este ámbito se recibió propuesta del Movimiento Punta Ballena Protegida, en representación de la sociedad civil organizada, la que se anexa y forma parte del presente. Dicha propuesta fue considerada en el análisis efectuado por esta Asesora.

7º) En el capítulo siguiente se desarrollarán las conclusiones a las que arribó la Comisión Especial.

Asimismo, debe señalarse que corresponde al Intendente representar al Gobierno Departamental, por lo que al mismo le compete gestionar ante el Ministerio de Ambiente lo establecido en el artículo 3º, literal a)

del Decreto Departamental N° 4103 (artículo 276 de la Constitución de la República).

Su actuación debe encuadrarse dentro de lo previsto en el Decreto Departamental referido, que aprobó la iniciativa popular identificada en el expediente de la Junta Departamental N° 735/2024. Esto implica, por razones de conveniencia e interés general, la participación de los diferentes actores referenciados en el material normativo de referencia, los que han trabajado activamente en el ámbito de la Comisión Especial.

III) Conclusiones.

En virtud de lo expuesto, la Comisión sobre Punta Ballena al Sr. Intendente Departamental ACONSEJA:

1º) INCORPORACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO. Intención.

En forma preliminar esta Comisión considera importante que el Estado proceda a incorporar el padrón número 15503 de la localidad catastral Punta Ballena al dominio público por sus valores paisajísticos, culturales y estéticos, mediante la vía que por derecho corresponda.

El referido padrón tiene un área total de 10 Hás 8262 m², surge con la inscripción del plano levantado por el Agrimensor Rodríguez Mujica, en diciembre de 1942, inscripto con el número 483 en la Dirección General de Catastro, se indica como área espacios verde A y playa.

2º) ÁREA PROTEGIDA.

Proponer al Poder Ejecutivo que los padrones números 15503, 12934, 12935, 12936, 12937, 12938 y 12939 de la localidad catastral Punta Ballena, Departamento de Maldonado, se incorporen al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas con la categoría de definición y manejo Monumento Natural (artículo 3, literal B de la Ley N° 17.234), en mérito a las siguientes consideraciones:

i) Propuesta de delimitación del área:

Padrones números 15503, 12934, 12935, 12936, 12937, 12938 y 12939 de la localidad catastral Punta Ballena, Departamento de

Maldonado y borde rocoso, conforme plano de delimitación que se adjunta y que forma parte integral del presente informe.

ii) Área marino-costera:

En relación al área marino-costera, se propone la inclusión del espacio que resulta conforme al plano de delimitación que se adjunta y que forma parte integral del presente informe.

iii) Objetivos de conservación:

La importancia a nivel nacional de proteger el paisaje y el patrimonio cultural, natural, y estético para el goce de los habitantes de la República.

iv) Características del área físico y social:

La Sierra de Punta Ballena, ubicada en el departamento de Maldonado, Uruguay, es un área reconocida por su elevado valor paisajístico, cultural, recreativo y natural.

Punta Ballena constituye una punta rocosa costera influenciada simultáneamente por el estuario del Río de la Plata y el océano Atlántico, lo que potencia su singularidad ambiental. Desde el punto de vista geológico, se trata de un sitio de alto interés científico por la relevancia de su patrimonio geológico.

La península está conformada por un acantilado rocoso único en la costa uruguaya, compuesto por milonitas. Estas rocas metamórficas se originan en zonas de falla sometidas a intensas fuerzas tectónicas, donde la combinación de presión y temperatura en profundidad provoca que las rocas se deformen de manera plástica sin fracturarse, estirando sus minerales como si fueran una masa maleable. Estos procesos generan pliegues (curvaturas en las rocas) que, al quedar expuestos en superficie, configuran una morfología que recuerda el lomo de una ballena, otorgando al lugar un paisaje costero excepcional. Punta Ballena es además un hotspot de biodiversidad, con una notable riqueza florística. En apenas 20 hectáreas en estado natural se han registrado 427 especies de plantas vasculares, equivalentes al 15% de la flora del país.

Entre los principales ambientes presentes se destacan: pastizales halófilos, comunidades de abrigos rocosos húmedos (cuevas naturales), herbazales hidrófilos y mesófilos, herbazales rupícolas y parches de bosque nativo. Los especialistas subrayan que el 17% de la flora local corresponde a especies amenazadas, prioritarias para la conservación o endémicas.

Las especies endémicas, con rangos de distribución muy restringidos, suelen presentar poblaciones pequeñas y, por tanto, mayor vulnerabilidad. Sin embargo, cumplen roles ecológicos clave y funcionan como indicadores de la salud del ecosistema, lo que refuerza la necesidad de protegerlas frente a la amenaza de extinción.

En esta zona, lo natural convive de manera estrecha con lo urbano. Su particular geomorfología favorece una amplia variedad de actividades turístico-recreativas, como pesca, parapente, rapel, senderismo, visitas a las cuevas, y observación de aves y ballenas. Además, aquí se encuentra Casapueblo, el emblemático museo y hotel creado por el artista Carlos Páez Vilaró, que ha consolidado a Punta Ballena como un destino turístico de relevancia internacional.

v) Administración:

Proponer al Poder Ejecutivo que la administración de la futura área protegida sea desarrollada por el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental y el Movimiento Punta Ballena Protegida, en representación de la sociedad civil.

3º) OTRA ZONA ESPECÍFICA OBJETO DE ESPECIAL CONSERVACIÓN.

i) Se entiende necesario garantizar la preservación de los objetos de conservación comprendidos en la zona abarcada por los padrones números 12931, 15535, 14819, 24262 y 16775 de la localidad catastral Punta Ballena.

Por esta razón, la misma deberá ser contemplada en el instrumento de ordenamiento territorial al que se refiere el numeral 4º), debiéndose imponer las medidas cautelares que correspondan a efectos de garantizar la protección perseguida.

ii) En ese sentido, la Comisión Especial ratifica especialmente los conceptos expresados como fundamento de la Resolución Nro. 01751/2025, 18 de febrero de 2025, que crea la presente Comisión Especial Asesora en cuanto se señala:

"los problemas del urbanismo, en general, no son solo hechos privados, que pertenezcan al círculo de propietarios, sino que interesan a la comunidad toda, comprendiendo al interés general. V) que la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) lo reconoce como un derecho colectivo de las personas que habitan las ciudades, sin ningún tipo de discriminación, y transversal a todos los derechos humanos; VI) que la función social de la propiedad privada comprende a los temas

ambientales, especialmente aquellos predios que se ubican en los límites de la ciudad y colindan con áreas naturales. La función social y ambiental de la propiedad se extiende a la ciudad con el ánimo de garantizar el hábitat y un ambiente sano, a través de una correcta y efectiva planificación urbana; VII) que la gestión democrática de la ciudad tiene lugar por medio del derecho de participación, fomentando lo que se conoce modernamente bajo el nombre de gobernanza urbana, procurando el consenso y el dialogo entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos comprendidos en las cuestiones que les afectan y compartiendo responsabilidades;" (Considerandos Res. Del Sr. Intendente Nro 1751/2025 de 18 de febrero de 2025).

iii) En mérito a lo señalado debe concluirse que en el marco de la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial, deberá preverse respecto a dichos padrones, que en ningún caso se aplicará el artículo 21º del Decreto Departamental N° 3.718/1997, en la redacción dada por el artículo 1º del Decreto Departamental N° 3.857/2009.

iv) Sin perjuicio de lo anterior, se acuerda que el Movimiento Punta Ballena Protegida, solicitará que la incorporación de los padrones 12931, 15535, 14819, 24262 y 16675 al Sistema Nacional de Áreas Protegidas se tramite en forma conjunta y en un mismo expediente con la solicitud que realizará el Gobierno Departamental de Maldonado según el numeral 2º de las presentes conclusiones.

4º) ÁREA QUE SERÁ PARTE DEL OBJETO DE CONSERVACIÓN.

La zona adyacente será objeto de niveles de intervención, conservación y protección establecidos mediante un instrumento de ordenamiento territorial (Plan Local de la Microregión Punta Ballena).

Se considera importante que en la resolución de este tema el poder de decisión quede en el ámbito del Gobierno Departamental en el marco de su autonomía y conforme las normas sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, con efectiva participación de la sociedad civil.

En este punto, se entiende importante y se recomienda que el Intendente disponga mediante el dictado de acto administrativo el inicio de un plan local, y se evalúen, conforme la ley vigente, las medidas cautelares de protección que deban ser dictadas.

5º) COMISIÓN TÉCNICA.

Se sugiere la integración de una Comisión Técnica para asistir al Intendente en:

- i) la preparación de la solicitud de ingreso al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- ii) las medidas de protección de los inmuebles 12931, 15535, 14819, 24262 y 16775 de la localidad catastral Punta Ballena;
- iii) la elaboración del Plan Local de la Microregión Punta Ballena y la adopción de medidas cautelares.

Dicha comisión se integrará con cuatro representantes del Ejecutivo Departamental, un delegado por cada lema que hubiese obtenido representación en la Junta Departamental, un representante de la Universidad de la República y dos delegados del Movimiento Punta Ballena Protegida, con sus respectivos alternos.

6º) ACTO ADMINISTRATIVO INICIAL DEL EJECUTIVO DEPARTAMENTAL.

Dentro del plazo de 10 días hábiles de recibido este informe por parte del Intendente, se dictará un acto administrativo con el siguiente contenido:

- 1) Disponer los actos y acciones necesarias para tramitar la inclusión en el SNAP en los términos de la cláusula 2º del capítulo de Conclusiones.
- 2) Designación de la Comisión Técnica, según el numeral 5º del capítulo de Conclusiones.
- 3) Dar inicio al Plan Local.

Dentro de los 60 días de la fecha de dicho acto administrativo, se deberá remitir proyecto a la Junta Departamental promoviendo las medidas cautelares previstas en la cláusula 3º, literal i), del Capítulo de Conclusiones.