

PROTECCIÓN DE LA COSTA Y LOS HUMEDALES EN URUGUAY

PROTECTION OF THE COAST AND WETLANDS IN URUGUAY

A PROTEÇÃO DA COSTA E ZONAS HÚMIDAS NO URUGUAI

GONZALO F. IGLESIAS ROSSINI (*)

RESUMEN. El presente estudio aborda la protección de la faja de defensa de costas y los humedales. En el pasado diversas acciones y normas fomentaron la destrucción de estos ecosistemas a través de la urbanización, forestación con especies exóticas, actividades extractivas, entre otras, motivadas incluso por acciones del propio Estado, lo que tuvo que revertir incluso modificando diversas normas jurídicas. Actualmente, existe conciencia de que estos ecosistemas merecen ser preservados, y diversas normas jurídicas fomentan la conservación de los mismos a través de prohibiciones, así como mediante un régimen de autorización previsto para poder llevar a cabo ciertas acciones, construcciones u obras.

El artículo refleja las experiencias del autor como redactor del régimen de prohibición de acceso de vehículos en la faja de defensa de costas, aprobado por la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y la Resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 1990/2017, de 29 de diciembre de 2017, así como del régimen de protección de humedales, aprobado por la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018 (modificativo del Código de Aguas).

PALABRAS CLAVE. Derecho Ambiental. Faja de defensa de costa. Protección costera. Humedales.

ABSTRACT. This study addresses the protection of the coast and wetlands. In the past, several actions and regulations promoted the destruction of these ecosystems through urbanization, afforestation with exotic species, extractive activities, among others, motivated even by actions of the State itself, which had to be reversed even by modifying various legal regulations. Currently, there is awareness that these ecosystems deserve to be preserved, and various

(*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Escribano Público. LL.M. Environmental and Energy Law. Georgetown University Law Center. Correo electrónico: gfi2@georgetown.edu

regulations encourage their conservation through prohibitions, as well as through a planned authorization regime in order to carry out certain actions, constructions or works.

The article reflects the experiences of the author as drafter of the vehicle access prohibition regime in the coast, approved by Law No. 19,535, of September 25, 2017, and the Resolution of the Ministry of Housing, Territorial Planning and Environment No. 1990/2017, of December 29, 2017, as well as the wetland protection regime, approved by Law No. 19,670, of October 15, 2018 (amending the Water Code).

KEYWORDS. Environmental law. Coastal defense. Coastal protection. Wetlands.

RESUMO. Este estudo aborda a proteção da faixa de defesa costeira e zonas húmidas. No passado, diversas ações e regulamentações promoveram a destruição desses ecossistemas por meio da urbanização, arborização com espécies exóticas, atividades extrativistas, entre outras, motivadas até mesmo por ações do próprio Estado, que tiveram que ser revertidas inclusive modificando diversas regulamentações legais. Atualmente, existe a consciência de que esses ecossistemas merecem ser preservados, e diversas regulamentações legais incentivam sua conservação por meio de proibições, bem como por meio de um regime de autorização planejado para poder realizar determinadas ações, construções ou obras.

O artigo reflete as experiências do autor como redator do regime de proibição de acesso de veículos na faixa de defesa costeira, aprovado pela Lei nº 19.535, de 25 de setembro de 2017, e a Resolução do Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Meio Ambiente nº 1990/2017, de 29 de dezembro de 2017, bem como o regime de proteção de zonas úmidas, aprovado pela Lei nº 19.670, de 15 de outubro de 2018 (que altera o Código de Águas).

PALAVRAS-CHAVE. Direito Ambiental. Faixa de defesa costeira. Proteção costeira. Zonas úmidas.

I. La protección de la faja de defensa de costas

A. Introducción

Los ecosistemas costeros son fundamentales para la vida humana, ya que éstos son el soporte de diversas actividades económicas y recreativas. En Uruguay más del 70 % de la población permanente del país se ubica en la zona costera. Las costas son además imprescindibles para la adaptación ante eventos climáticos extremos, ya que constituyen la primera barrera física respecto a los asentamientos humanos. Sin embargo, en el pasado diversas acciones y normas fomentaron la destrucción de este ecosistema a través de la urbanización, forestación con especies exóticas, actividades extractivas, entre otras (Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, 2019, p. 77).

Es importante destacar que el propio Estado fomentó estas acciones, lo que tuvo que revertir incluso modificando diversas normas jurídicas. Por ejemplo, diversas normas fomentaron en el pasado la detención de las dunas, por ejemplo en el Cabo Polonio. La reserva forestal de Cabo Polonio y Aguas Dulces y Monumento Natural de Dunas se estableció en 1941 con dos finalidades (Decreto Ley del 16 de setiembre de 1942). Por un lado contar con una gran masa boscosa de siete mil hectáreas como reserva energética que ayudara a paliar la crisis que atravesaba el país como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, plantándose especies exóticas de rápido crecimiento, particularmente pinos. Por otro lado, se buscó detener el avance de las arenas, que estaban invadiendo campos productivos (Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Cámara de Representantes. XLIVa. Legislatura. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de diciembre de 1997).

El Decreto N° 266/966, de 2 de junio de 1966, declaró de interés nacional la preservación del paisaje natural, flora y fauna de la zona costera, de la costa Atlántica. Dicha norma declaró Monumento Natural al sistema de dunas existente entre Cabo Polonio y Punta del Diablo. Sin embargo, también encomendó al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a proyectar un plan de desarrollo, que comprendía la creación del Bosque de Cabo Polonio y Aguas Dulces, cuya finalidad será la transformación de sus áreas improductivas en una unidad forestal permanente, que de base a una industria maderera y de subproductos forestales.

Todo esto conllevó diversos perjuicios para la costa, lo que años más tarde fueron motivo suficiente para la creación del Parque Nacional Cabo Polonio, incorporado al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (el "SNAP"), por Decreto N° 337/009, de 20 de julio de 2009. El Considerando I del Decreto N° 337/009 destacó la singularidad de su sistema dunar. Todo esto, en el marco de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000 (Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas), que permite establecer limitaciones y prohibiciones de ciertas áreas incorporadas al SNAP, de conformidad con el art. 8 de la referida ley (Iglesias Rossini, 2021, p. 14).

El plan de manejo de dicho Parque Nacional, aprobado por Resolución Ministerial del entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 239/2019, de 14 de febrero de 2019, también dio cuenta de esta situación: "El sistema de dunas móviles fue afectado por diversas acciones de signo adverso. Tal fue el caso de la forestación implantada de pinos y acacias en esta unidad ambiental. A partir de los años 40, al influjo de otros modelos de desarrollo, parte del sistema dunar fue fijado por una forestación con especies exóticas, en su mayoría pinos, a los que se asocian otras especies exóticas como la *Acacia longifolia* y el *Cynodon dactylon*. Con ello se ha reducido la superficie dunar y su dinámica."

Dicho plan de manejo dispuso diversas acciones estratégicas y metas para atacar este problema, que había sido impulsado por el propio Estado. Por ejemplo, una de sus acciones estratégicas es reducir la superficie de bosque de especies exóticas implantado y controlar la expansión de sus renuevos. A su vez, dentro de los objetivos del Parque Nacional descriptos en el referido plan de manejo se incluye: *“Conservar el singular espacio marino-costero de Cabo Polonio, incluyendo la heterogeneidad de ambientes continentales, insulares y marinos, su biota y procesos ecológicos asociados, como muestra representativa de la Costa Atlántica uruguaya.”*

Esta misma situación anteriormente descrita, en donde el Estado inicialmente impulsó acciones destructivas, y luego tuvo que revertirlas, la podemos vislumbrar con el art. 261 de la Ley N° 19.996, de 3 de noviembre de 2021, que modificó el art. 32 de la Ley N° 11.029, de 5 de febrero de 1948 (Ley de Colonización). La redacción original de dicho artículo establecía que las tierras que el Estado adquiriera, serían entregadas al Instituto Nacional de Colonización y destinadas a la colonización bajo los regímenes de arrendamiento o enfiteusis, o a la organización de explotaciones modelo o de enseñanza, o bien serán afectadas a la repoblación forestal, con preferencia -en este último caso- en los terrenos desnudados, médanos, bañados o pedregales. Es decir, se incentivaba la repoblación forestal, con preferencia en ciertos terrenos, entre los que se incluían los médanos.

Con la modificación del art. 261 de la Ley N° 19.996, se eliminaron a los médanos y bañados, no estando actualmente como terrenos que preferentemente se debían destinar para la repoblación forestal, de conformidad con el art. 32 de la Ley N° 11.029.

B. Aspectos generales

El Código de Aguas (aprobado por Decreto Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978), estableció una faja de defensa de costas, 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 (art. 153). Este artículo creó el régimen de protección de la faja de defensa de costas actualmente vigente, más allá de que anteriormente existían algunas normas dispersas que protegían dicho ecosistema.

Posteriormente en el tiempo, el art. 1 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000 (Ley General del Ambiente) declaró de interés general, de conformidad con el art. 47 de la Constitución de la República, la conservación de la configuración y estructura de la costa. Recordemos que el art. 47 de la Constitución de la República estableció que la protección del ambiente es de interés general (Iglesias Rossini, 2020). Además, el art. 26 de la Ley N° 17.283 declaró por vía interpretativa que se entiende por «modificación per-

judicial a la configuración y estructura de la costa» toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes.

Es importante destacar que el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, aprobado por Decreto N° 222/019, de 5 de agosto de 2019, estableció diversas metas para la conservación de la costa.

C. Límites de la faja de defensa de costas

El art. 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el art. 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, establece los límites de la faja de defensa de costas. Según dicho artículo el ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros, medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera, establecido en los artículos 36 y 37 de dicho Código.

Hacia el exterior, en las costas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el Plano de Referencia Hidrométrico Provisorio (cero Wharton).

En el río Uruguay, el límite exterior de dicha faja será determinado por el Ministerio competente, en función de las costas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las diferentes zonas del río.

Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras “abiertas y pavimentadas”, a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas. El art. 393 de la Ley N° 17.296 define por vía interpretativa el sentido de “abiertas y pavimentadas”. En este sentido, dicho artículo aclara que deberán entenderse aquellas rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público, cuya construcción se ha efectivizado sobre el terreno, mediante la colocación de carpetas viales o materiales fijos, sin que pueda entenderse suficiente para ello, la mera limpieza o la compactación del suelo o aun la implantación de afirmados de grava, balasto, pedregullo o similares.

Esto tiene diversas consecuencias sobre el régimen de Autorización Ambiental Previa. Por ejemplo, dado que las ramblas interrumpen el ancho de la faja de defensa de costas, no es necesario contar con Autorización Ambiental Previa para la construcción de edificios en Montevideo, u otras zonas costeras, cuando se sitúan sobre dichas ramblas hacia el interior del territorio.

D. Competencia

Es importante destacar las competencias del Ministerio de Ambiente en lo que refiere a la conservación de la configuración y estructura de la costa. El Ministerio de Ambiente fue creado por el art. 291 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020 (“Ley de Urgente Consideración”). El Ministerio de Ambiente ejerce las competencias sobre toda la materia ambiental prevista en el art. 47 de la Constitución de la República (lit. F del art. 293 de la Ley N° 19.889). Entre dichas competencias se encuentra aquellas relativas a la conservación de la configuración y estructura de la costa, de conformidad con el lit. B del art. 1 de la Ley N° 17.283.

Anteriormente, estas competencias se encontraban en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en virtud de la transferencia conferida por el art. 457 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

E. Régimen de autorizaciones ambientales

a) Autorización previa respecto a las acciones

De conformidad con el art. 153 del Código de Aguas cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural, requerirá la autorización previa del Ministerio de Ambiente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.

Esta autorización no debería confundirse con la Autorización Ambiental Previa, prevista en el num. 33 del art. 2° del Decreto N° 349/005, para las construcciones u obras llevadas a cabo en la faja de defensa de costas.

El Ministerio de Ambiente cuenta con un instructivo para la solicitud de autorización de actividades en la faja de densa de costas. Según dicho instructivo, las actividades que conllevan este régimen de autorización son por ejemplo: cabalgatas, armado de quioscos e infraestructuras para eventos especiales, e ingreso de vehículos.

b) Autorización Ambiental Previa respecto de las construcciones u obras

De conformidad con el num. 33 del art. 2° del Decreto N° 349/005, requiere Autorización Ambiental Previa: “Toda construcción u obra que se proyecte en la faja de defensa de costas, definida por el artículo 153 del Código de Aguas (Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley 15.903, de 10 de noviembre de

1987).". Por ejemplo, de conformidad con dicho artículo, la construcción de una casa en la faja de defensa de costas requiere obtener previo a su construcción la Autorización Ambiental Previa correspondiente. El Ministerio de Ambiente cuenta con criterios para la clasificación de proyectos de construcción de viviendas en la faja de defensa de costas.

c) Particularidades en torno a la titularidad

Es importante destacar que el Decreto N° 59/992, de 10 de febrero de 1992, establece que toda obra, acción o construcción a desarrollarse en faja de defensa de costas deberá estar precedida de la autorización previa del Ministerio de Ambiente, quien podrá denegarla cuando la acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.

Hasta aquí, se repite el régimen que explicamos precedentemente. Sin embargo, el art. 2° del Decreto N° 59/992, innova al requerir que dicha autorización debe ser cursada por el propietario del inmueble respectivo. En base a dicho artículo se ha interpretado que únicamente el propietario de un padrón en la faja de defensa de costas podría solicitar la Autorización Ambiental Previa, para construir una casa. Es decir, esta solicitud no podría estar cursada por una persona que se encuentra ocupando pacíficamente dicho inmueble para poder prescribir el mismo.

Si bien es muy discutible este artículo, lo cierto es que el Ministerio de Ambiente ha rechazado solicitudes de Autorización Ambiental Previa, en casos en donde el solicitante no es el propietario del padrón en donde se ubicaría la construcción.

En virtud de lo discutible de esta situación el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal para el Ejercicio 2021 previó un artículo que de aprobarse establecería la base legal del artículo antes referido, con algunas modificaciones, y disponiendo lo siguiente: "Establécese que las solicitudes de autorizaciones ambientales enmarcadas en lo dispuesto por el artículo 153 del Código de Aguas, aprobado por el Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y por la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, modificativas y concordantes, relativas a acciones o proyectos a ser desarrollados en la faja de defensa de costas, sólo podrán ser presentadas por el titular del inmueble.

A tales efectos, el Ministerio de Ambiente determinará la forma de acreditar dicha titularidad en las solicitudes referidas, las que serán tramitadas según lo dispuesto en las normas correspondientes."

El artículo 3° aclara que también podrá tramitarse la solicitud, mediante remisión por parte de la Intendencia respectiva, del trámite o gestión del

permiso de construcción correspondiente, a fin de recabar la autorización del Ministerio de Ambiente; sin perjuicio de los Informes complementarios que éste pueda requerir, así como de las condiciones eventuales que pueda imponer para su otorgamiento.

d) Autorizaciones, permisos, habilitaciones otorgadas por organismos públicos

Es importante también destacar que el otorgamiento por parte de cualquier organismo público, de autorizaciones, permisos, habilitaciones o similares, que tengan relación con cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural, no podrá efectuarse sin la exhibición previa a la autorización prevista en el inciso sexto del artículo 153 del Código de Aguas.

Este artículo tiene enormes consecuencias prácticas, ya que en caso de contravención, dicho artículo establece la solidaridad del organismo público interviniente, de las sanciones previstas en el artículo 154 del Código de Aguas, en la redacción dada por el artículo 192 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

F. Régimen sancionatorio del Código de Aguas

El art. 154 del Código de Aguas establece que las contravenciones a lo dispuesto por el artículo anterior, una vez comprobada debidamente, en “expediente que se instruirá con audiencia de los interesados”, será sancionada por el Ministerio de Ambiente, con la obligación de eliminar los efectos de las acciones promovidas, restituyendo a la faja su conformación original, o con la prohibición de extraer materiales. En caso de demora o resistencia, o demora en el cumplimiento de la obligación de eliminar los efectos de las acciones y de restituir a la faja su conformación original, el Ministerio competente podrá hacerlo por sí mismo, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

El lit. B del art. 26 de la Ley N° 17.283 declara por vía interpretativa que por “expediente que se instruirá con audiencia de los interesados” la concesión de vista de las actuaciones a los interesados, en forma previa a la adopción de resolución, de conformidad con las normas generales de actuación administrativa y procedimiento en la Administración Central.

Conjuntamente con la sanción anterior, se impondrán al infractor las sanciones establecidas en el artículo 6° de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, y en el artículo 15 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en el artículo 14 de esta

última ley y de la facultad del Poder Ejecutivo prevista en el artículo 455 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990.

Este régimen prevé la posibilidad no solo de aplicar multas a los infractores, sino también las sanciones previstas en el art. 15 de la Ley N° 17.283, entre las cuales se encuentra: (i) el apercibimiento, cuando el infractor carezca de antecedentes en la comisión de infracciones de la misma o similar naturaleza y éstas sean consideradas como leves; (ii) en forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder a la difusión pública de la resolución sancionatoria, o proceder al decomiso de los objetos o del producto de la actividad ilícita, así como de los vehículos, naves, aeronaves, instrumentos y dispositivos directamente vinculados a la comisión de la infracción o al tránsito de los objetos o productos, sin que resulte relevante el titular de la propiedad de los mismos.; y (iii) disponer la suspensión por hasta ciento ochenta días de los registros, habilitaciones, autorizaciones, permisos o concesiones de su competencia y cuando se trate de infracciones que sean consideradas graves o de infractores reincidentes o continuados, disponer la caducidad de tales registros, habilitaciones, autorizaciones, permisos o concesiones.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente podrá aplicar las medidas complementarias para asegurar el cumplimiento del Código de Aguas, incluidas en el art. 14 de la Ley N° 17.283, incluyendo – entre otras – la posibilidad de disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental.

Actualmente, con la creación del Ministerio de Ambiente, estas sanciones y medidas complementarias son llevadas a cabo por este ministerio. Esto por cuanto el art. 293 de la Ley N° 19.889, estableció que el Ministerio de Ambiente pasaría a ejercer toda la materia ambiental prevista en el art. 47 de la Constitución de la República, así como las competencias que las leyes que hayan atribuido al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (lit. F).

G. El ordenamiento territorial

La Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) contiene varias disposiciones sobre la protección de la zonas costeras.

a) La categoría del suelo

De conformidad con el art. 30 de la Ley N° 18.308, es competencia exclusiva del

Gobierno Departamental lo relativo a la categorización de suelo en el territorio del departamento, y se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito. Además, se aclara que el suelo se podrá categorizar en: rural, urbano, o suburbano.

En lo que refiere al tema que nos compete, el lit. b del art. 31 define al suelo rural natural, aclarando que podrá comprender – entre otros aspectos - las fajas de defensa de costas.

b) Impactos territoriales negativos en zonas costeras

El art. 51 de la Ley N° 18.308 establece que el Ministerio de Ambiente rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos, entendiendo como tales: (i) la contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables; (ii) la construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red; (iii) la materialización de fraccionamientos o loteos sin las infraestructuras completas necesarias; y (iv) las demás que prevea la reglamentación.

También se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

c) Instrumentos de ordenamiento territorial

El art. 50 de la Ley N° 18.308 establece que 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 Merín, serán especialmente protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.

A vía de ejemplo, por Ley N° 19.772, de 17 de julio de 2019, aprueba la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.

d) Fraccionamientos

El art. 50 de la Ley N° 18.308 establece que 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.

H. Vehículos

El art. 452 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, en la redacción dada por el art. 171 de la Ley N° Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, establece el marco jurídico general sobre el acceso de vehículos en la faja de defensa de costas. Dicho régimen prohíbe las acciones de particulares que mediante la utilización de vehículos de cualquier especie accedan a la faja de defensa de costas a que refiere el artículo 153 del Código de Aguas.

Es importante resaltar que esta prohibición rige únicamente para particulares, por lo que no alcanza a vehículos de organismos públicos. Por ejemplo, de la Prefectura Nacional Naval, Dirección Nacional de Bomberos, entre otros.

Las infracciones a la prohibición antes referida podrán ser sancionadas por el Ministerio de Ambiente con: (i) apercibimiento cuando el infractor carezca de antecedentes en la comisión de infracciones de la misma naturaleza; (ii) multa de 5 UR (cinco unidades reajustables) a 25 UR (veinticinco unidades reajustables). El monto de la sanción podrá incrementarse en un 50% (cincuenta por ciento) por cada reincidencia.

Es importante resaltar que dicho artículo establece que los propietarios y los conductores de los vehículos respectivos, son solidariamente responsables por la sanción antes referida. Esta solución ha dado diversos cuestionamientos por parte de empresas que alquilan vehículos a turistas por

ejemplo, ya que serían solidariamente responsables por las infracciones que éstos cometan.

La prohibición antes referida admite ciertas excepciones dispuestas por el Ministerio de Ambiente. Además, se establece la posibilidad de que sin perjuicio de las autorizaciones conferidas a los particulares por los Gobiernos Departamentales, u otros organismos públicos en el marco de su competencia específica. No obstante, dichos organismos o los particulares, en su caso, deberán obtener a los fines de acceder a la faja de defensa de costas, la autorización prevista en el artículo 153 del Código de Aguas.

Por Resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 1990/2017, de 29 de diciembre de 2017, se establecieron excepciones al artículo 452 de la Ley N° 16.736, en la redacción dada por el artículo 171 de la Ley N° 19.535. En este sentido, como excepción al régimen general se incluye el acceso a la faja de defensa de costas: (i) circulando exclusivamente por rutas, calles, caminos, bajadas o estacionamientos, que hubieran sido autorizados de conformidad con la normativa aplicable; (ii) en situaciones de emergencia o para la prestación de asistencia médica; y (iii) en casos particulares, con autorización otorgada por la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

El art. 452 de la Ley N° 16.736 comete a la Prefectura Nacional Naval, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, el contralor de lo dispuesto en dicho artículo. Los funcionarios de ambos organismos podrán proceder al secuestro del vehículo infractor. El vehículo secuestrado sólo será liberado cuando el propietario responsable acredite el pago de la multa impuesta y el reembolso de los gastos del traslado del vehículo y su depósito.

II. La protección de los humedales

A. Introducción

La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, conocida como la Convención de Ramsar, es un acuerdo internacional que promueve la conservación y el uso racional de los humedales. Es el único tratado mundial que se centra en un único ecosistema. Uruguay aprobó el Convenio relativo a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de la Fauna Ornitológica, por Decreto Ley N° 15.337, de 29 de octubre de 1982.

Históricamente los humedales han sido considerados como terrenos baldíos o focos de enfermedades, por lo que esto servía como excusa para llevar a cabo su desecación. A vía de ejemplo, por Decreto Ley N° 14.505, de 30 de marzo de 1976, declaró utilidad pública la expropiación de los inmue-

bles necesarios para la desecación, recuperación y forestación de la zona de los Bañados de Carrasco y para la realización de las obras que a los mismos fines puedan efectuarse en los cursos de aguas y riberas de los arroyo Carrasco, Manga, Chacaritas, De las Canteras, Toledo y Jeanne María.

Años más tarde, por Resolución N° 735/000, de 11 de julio de 2000, se declaró de Interés Nacional el proyecto presentado por la Asociación Pro Recuperación del Arroyo Carrasco (APRAC), que consiste en la Recuperación de los Humedales de la cuenca del Arroyo Carrasco, y en la creación de un área protegida como reserva natural de flora y fauna. Lo cual evidencia un claro cambio de paradigma.

Incluso, el Código de Aguas, aprobado por Decreto Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978), contenía diversas normas que incentivaban la desecación de los humedales. De hecho, el título del Capítulo II del Código de Aguas se denominaba “De la desecación y avenamiento de lagunas y tierras pantanosas y encharcadizas.”.

Con el avance de la conciencia ambiental, muchas de las normas fueron derogándose o modificándose. El problema que luego de la desecación de un humedal, es posible que nunca pueda volver a recuperarse el mismo, o incluso que en caso de ser técnicamente viable, sea muy difícil desde el punto de vista económico.

El Convenio de Ramsar por ejemplo, en su Considerando, destaca las funciones ecológicas de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos, así como hábitat de una flora y una fauna características, particularmente de aves acuáticas que dependen ecológicamente de los humedales.

Uruguay tuvo un cambio de paradigma con la modificación del Código de Aguas, a través de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018. Además del Código de Aguas, tal como adelantábamos, el art. 261 de la Ley N° 19.996, de 3 de noviembre de 2021, modificó el art. 32 de la Ley N° 11.029, de 5 de febrero de 1948 (Ley de Colonización). La redacción original de dicho artículo establecía que las tierras que el Estado adquiriera, serían entregadas al Instituto Nacional de Colonización y destinadas a la colonización bajo los regímenes de arrendamiento o enfiteusis, o a la organización de explotaciones modelo o de enseñanza, o bien serán afectadas a la repoblación forestal, con preferencia -en este último caso- en los terrenos denudados, médanos, bañados o pedregales. Es decir, se incentivaba la repoblación forestal, con preferencia en ciertos terrenos, entre los que se incluían los bañados.

Con la modificación del art. 261 de la Ley N° 19.996, se eliminaron a los médanos y bañados, no estando actualmente como terrenos que preferentemente se debían destinar para la repoblación forestal, de conformidad con el art. 32 de la Ley N° 11.029.

B. Concepto

La Convención de Ramsar define a los humedales como “extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.”.

C. Competencia

Es importante destacar las competencias del Ministerio de Ambiente en lo que refiere a la conservación de los humedales. El Decreto N° 93/013, de 18 de marzo de 2013, designó al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente), autoridad nacional competente a los efectos de la aplicación del Convenio Ramsar.

Actualmente, dichas competencias son asumidas por el Ministerio de Ambiente, conforme lo dispuesto por la Ley N° 19.889.

D. Los sitios Ramsar

El Convenio Ramsar dispone que cada Parte contratante deberá indicar las zonas húmedas pertinentes de su territorio a ser incluidas en la lista de las zonas húmedas de importancia internacional - llamada en adelante “la Lista”. La elección de las zonas húmedas a inscribir en la Lista deberá hacerse basándose en su cometido internacional desde el punto de vista ecológico, botánico, zoológico, limnológico o hidrológico.

Además, según lo establece el Convenio de Ramasar, cada Parte contratante propenderá a la conservación de las zonas húmedas y de la fauna ornitológica creando reservas naturales en las zonas húmedas estén o no éstas, inscritas en la Lista; y proveerá adecuadamente a su vigilancia (art. 4o). Tal como abordaremos, Uruguay ha protegido ciertos humedales a través de la incorporación de áreas naturales protegidas al SNAP.

Es importante resaltar que cuando una Parte contratante, por razones urgentes de interés nacional, retire o restrinja una zona húmeda inscrita en la Lista, debería compensar, en lo posible, toda pérdida de recursos en zonas húmedas y, en especial, debería crear nuevas reservas naturales para la fauna ornitológica y para la protección, en la misma región o en otro lugar, de una Parte adecuada de su hábitat anterior.

E. El Código de Aguas

a) Interés general

Como habíamos adelantado, Uruguay tuvo un cambio de paradigma con la modificación de diversos artículos del Código de Aguas, a través de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018. A raíz de dicha modificación, la redacción actual del art. 156 declara de interés general la conservación, protección, restauración, recomposición y uso racional y sostenible de las lagunas, bañados y zonas pantanosas y encharcadizas.

b) Humedales de importancia ambiental

Asimismo, la redacción actual del inciso final del art. 159 prohíbe la desecación, drenaje u otras obras análogas en aquellos terrenos pantanosos o encharcadizos, bañados o lagunas, que sean declarados por el Poder Ejecutivo como humedales de importancia ambiental, en consideración a su extensión, ubicación o relevancia ecosistémica.

En virtud de dicho artículo, el Poder Ejecutivo podrá declarar humedales de importancia ambiental. Consecuentemente, en estos humedales estaría prohibida toda desecación u otras obras análogas. Dicho régimen no prevé un régimen de excepción a estas prohibiciones.

Cabe resaltar que el Poder Ejecutivo aún no ha declarado cuáles son estos humedales, que deberían ser los más importantes en su categoría, por las propias características que se autoriza a crearlos (extensión, ubicación o relevancia ecosistémica), así como su estricto régimen.

c) Desecación

Con las modificaciones introducidas, el art. 159 del Código de Aguas, prevé la existencia de autorizaciones ambientales para que el propietario de un terreno pantanoso o encharcadizo pueda desecarlo por su cuenta. Esto aún no se ha reglamentado, aunque el Ministerio de Ambiente se encuentra analizando la posibilidad de incorporar un numeral en el art. 2° del Decreto N° 349/005, de 21 de setiembre de 2005 (Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales), a los efectos de prever un régimen de Autorización Ambiental Previa para este tipo de actividades.

Cabe señalar que este régimen no podría aplicarse para los humedales de importancia ambiental, declarados por el Poder Ejecutivo, en virtud del inciso final del art. 159 del Código de Aguas. Esto por cuanto en dichos humedales se prohíbe la desecación, drenaje u otras obras análogas.

d) Otorgamiento de autorizaciones, permisos, habilitaciones o similares

El art. 161 del Código de Aguas establece que el otorgamiento por parte de cualquier organismo público de autorizaciones, permisos, habilitaciones o similares, que conlleve a la desecación o al drenaje o que comprenda otras obras análogas en lagunas, bañados o zonas pantanosas o encharcadas, no declarados como humedales de importancia ambiental según lo dispuesto en el artículo 159 de este Código, ni sujetos a autorización ambiental, no podrá efectuarse sin haber recabado necesariamente la opinión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, para el caso que fuere pertinente adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 14 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

F. Las áreas naturales protegidas

Diversos humedales son protegidos a través de áreas naturales protegidas, incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000, y Decreto N° 52/005, de 16 de febrero de 2005). A vía de ejemplo, Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Decreto No 579/008, de 27 de noviembre de 2008; Decreto No 343/015, de 16 de diciembre de 2015), y Laguna de Rocha (Decreto No 61/010, de 18 de febrero de 2010).

G. La protección de los humedales a través del ordenamiento territorial

Diversos instrumentos de ordenamiento territorial, aprobados en el marco de la Ley N° 18.308, han establecido un régimen de protección de humedales. A vía de ejemplo, el art. 23 de las Directrices departamentales de Cerro Largo establece que: “Son Directrices Departamentales para planificar el desarrollo rural de forma sostenible las siguientes acciones en relación a las áreas a proteger: a) Proteger la diversidad de ambientes naturales del departamento, los cuales representan diferentes hábitats de numerosas especies de fauna y flora, como son los bañados, los montes nativos, los palmares, las sierras, arroyos, ríos y lagunas.”.

Conclusiones

Tal como fue abordado en el presente estudio, en el pasado diversas acciones y normas fomentaron la destrucción de la faja de defensa de costas, así como de los humedales, por ejemplo, a través de la urbanización, forestación con especies exóticas, actividades extractivas, entre otras, motivadas incluso por acciones del propio Estado.

Posteriormente, con una conciencia ambiental, diversas normas jurídicas revirtieron un régimen jurídico que fomentaba la degradación de estos ecosistemas. Actualmente, existe conciencia de que estos ecosistemas merecen ser preservados, y diversas normas jurídicas fomentan la conservación de los mismos a través de prohibiciones, así como mediante un régimen de autorización prevista para poder llevar a cabo ciertas acciones, construcciones u obras.

Referencias bibliográficas

IGLESIAS ROSSINI, Gonzalo F. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. *Revista Derecho Público*, [S.l.], n. 57, p. 139 - 157, sep. 2020. ISSN 2301-0908. Disponible en: <<https://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/139>>. Fecha de acceso: 18 sep. 2022 doi: <https://doi.org/10.31672/57.8>.

IGLESIAS ROSSINI, Gonzalo F. ASPECTOS JURÍDICOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. *Revista Derecho Público*, [S.l.], n. 59, p. 67 - 92, nov. 2021. ISSN 2301-0908. Disponible en: <https://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/162>>. Fecha de acceso: 18 sep. 2022 doi: <https://doi.org/10.31672/59.4>.

Ministerio de Ambiente, <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/instructivo-para-solicitud-autorizacion-actividades-faja-defensa-costa>

Ministerio de Ambiente, <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Criterios%20clasificaci%C3%B3n%20viviendas%20FDC%20-%20Ago2020%20PDF%20para%20GEX.pdf>

RAMSAR, <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-importancia-de-los-humedales>