

**ASPECTOS JURÍDICOS DEL SISTEMA NACIONAL DE
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**

**LEGAL ASPECTS OF THE NATIONAL SYSTEM OF NATURAL
PROTECTED AREAS**

**ASPECTOS JURÍDICOS DO SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS
NATURAIS PROTEGIDAS**

*Gonzalo F. Iglesias Rossini**

RESUMEN. La pérdida de la diversidad biológica es uno de los problemas más importantes que enfrenta actualmente el ser humano. Para enfrentar esta realidad, los Estados buscan instaurar sistemas de áreas naturales protegidas para conservar la diversidad biológica. Uruguay no escapa a esta realidad. El presente estudio aborda el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, regulado en Uruguay principalmente por la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000, así como por el Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero de 2005. Dicho marco normativo autoriza al Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ambiente, a establecer ciertas limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y zonas adyacentes. Además, este artículo pretende aportar la experiencia del autor en la redacción de muchas de las actuales disposiciones de la Ley N.º 17.234, así como del Decreto N.º 52/005.

PALABRAS CLAVE. Derecho Ambiental. Áreas naturales protegidas. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

ABSTRACT. Biodiversity loss is one of the most difficult pro-

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Escribano Público. Magíster en Derecho Ambiental y Energía. Integrante del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho. Universidad de la República. Correo electrónico: gfi2@georgetown.edu

blems that human beings currently face. To face this reality, States seek to establish systems of protected natural areas to conserve biological diversity. Uruguay does not escape this reality. This study addresses the National System of Natural Protected Areas, regulated in Uruguay mainly by Law No. 17,234, dated February 22, 2000, as well as by Decree No. 52/005, dated February 16, 2005. Such regulatory framework authorizes the Executive Branch, on the motion of the Ministry of Environment, to impose certain limitations and prohibitions regarding the activities that are carried out in protected areas incorporated into the National System of Natural Protected Areas and their adjacent areas. In addition, this paper aims to contribute the author's experience in the drafting of many of the current provisions of Law No. 17,234, as well as Decree No. 52/005.

KEY WORDS. Environmental Law. Protected natural areas. National System of Natural Protected Areas.

RESUMO. A perda da diversidade biológica é um dos problemas mais importantes que os seres humanos enfrentam na atualidade. Para fazer frente a essa realidade, os Estados buscam estabelecer sistemas de áreas naturais protegidas, para conservar a diversidade biológica. Uruguai não escapa dessa realidade. Este estudo trata do Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas, regulamentado no Uruguai principalmente pela Lei nº 17.234, de 22 de fevereiro de 2000, bem como pelo Decreto nº 52/005, de 16 de fevereiro de 2005. O referido marco regulatório autoriza o Poder Executivo, por proposta do Ministério do Meio Ambiente, a estabelecer certas limitações ou proibições quanto às atividades desenvolvidas nas áreas integrantes do Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas e zonas adjacentes. Além disso, este artigo visa contribuir com a experiência do autor na elaboração de muitos dos dispositivos atuais da Lei nº 17.234, bem como do Decreto nº 52/005.

PALAVRAS-CHAVE. Direito Ambiental. Áreas Naturais Protegidas. Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas.

I. INTRODUCCIÓN

La pérdida de la diversidad biológica es uno de los problemas más importantes que enfrenta actualmente el ser humano. Para enfrentar esta realidad, los Estados buscan instaurar sistemas de áreas naturales protegidas, para conservar la diversidad biológica (López Alfonsín, 2012). Tal es así, que, desde finales del siglo XIX, casi todas las naciones con cierta extensión territorial implementaron áreas naturales protegidas (Rodríguez, 2015). Las áreas naturales protegidas son consideradas como una de las herramientas que ayudan a lograr la supervivencia de muchas especies que no pueden subsistir a las transformaciones que produce el ser humano (Meder, 2015); pero, además, garantían servicios ecosistémicos fundamentales (Mrazek, 2013).

Las áreas naturales protegidas se enmarcan en un contexto internacional bajo el paraguas del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por Uruguay por Ley N.º 16.408, de 27 de agosto de 1993. Dicho Convenio fue suscrito el 9 de junio de 1992, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, República Federativa del Brasil. Dicho Convenio tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica.

En este escenario, la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay para el período 2016 – 2020¹, da cuenta que: “La pérdida del hábitat natural, la explotación insostenible de los recursos naturales y el cambio climático, han llevado a que la tasa de extinción de especies en el mundo sea hoy mil veces mayor que las tasas naturales, sin la presencia de seres humanos, esto podría aumentar diez veces si se pierden las especies hoy amenazadas.”. Uruguay es también parte de esta realidad.

En Uruguay el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (el “SNAP”) fue consagrado legalmente a través de la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000; posteriormente reglamentado por Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero de 2005. Sin embargo, nuestro país por diversas razones que analizaremos en este artículo recién ingresó su primera área natural protegida al SNAP casi una década después de haber sancionado la Ley N.º 17.234.

La conservación de la diversidad biológica se encuentra dentro del elenco de materias declaradas de interés general por el art. 1º de la Ley N.º 17.283, de 28 de noviembre de 2000, de conformidad con el art. 47 de la Constitución de la

¹ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/documento-estrategia-nacional-biodiversidad-2016-2020#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Biodiversidad,que%20de%20ellos%20se%20derivan>.

República. Dicho artículo consagra que la protección del ambiente es de interés general. Artículo que ha sido un hito para el desarrollo del Derecho Ambiental, aunque presenta algunas críticas que han sido analizadas por la doctrina (Iglesias Rossini, 2020).

Nuestro país tiene diversas particularidades que condicionan al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Una de ellas es el altísimo porcentaje de tierras privadas, con altísimo grado de productivas (cercasas al 90 % del territorio). Esto es un gran desafío para nuestro país, en lo que respecta al equilibrio entre el respeto del derecho de propiedad y la protección del ambiente. Más cuando los mayores valores de nuestra diversidad biológica tienen asiento justamente en inmuebles sujetos al dominio privado (Sciandro, 2003).

Actualmente Uruguay cuenta con 17 áreas naturales protegidas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con un porcentaje muy bajo de su territorio protegido mediante este régimen jurídico. Según una publicación oficial realizada en el año 2018, menos del 1 % del territorio de superficies continental y marina, de las cuales 65 % representan superficie terrestre, y 35 % superficie marina².

II. LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La diversidad biológica es definida por el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”. Es decir, la diversidad biológica es la forma de vida en todas sus formas, niveles y combinaciones: plantas, animales, microorganismos, ecosistemas, y procesos ecológicos de los que aquellos forman parte (Kemelmajer De Carlucci, 2016).

Por su parte, el lit. B del artículo 1 de la Ley N.º 17.283, de 28 de noviembre de 2000, declara de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, la conservación de la diversidad biológica. Artículo que debe ser complementado con el artículo 22 de la misma ley, que establece que es de interés general la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, como parte fundamental de la política nacional ambiental y a los efectos de la instrumentación del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Asimismo, es importante resaltar la Estrategia Nacional para la Conserva-

² https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

ción y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay para el período 2016 – 2020³, la cual constituye la política nacional para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, siendo el instrumento base para la gestión de los ecosistemas, especies y recursos genéticos, así como de los bienes y servicios que de ellos se derivan. Esta Estrategia fue diseñada como parte del cumplimiento de los compromisos que Uruguay ha asumido como Estado Parte de la Convención de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. A nivel país, la Estrategia comprende un conjunto de objetivos, metas, y líneas de acción que buscan abordar las causas de pérdida y degradación de la biodiversidad, identificadas en consulta con diversos actores de la sociedad.

La misma destaca que en Uruguay presenta problemas de pérdida de diversidad biológica: *“Más de la mitad de los mamíferos, peces y moluscos están amenazados. Este número supera el cuarenta por ciento de los anfibios y reptiles y la cuarta parte de las plantas. Una de cada diez aves se encuentra bajo amenaza. Hemos perdido especies emblemáticas como el jaguar o el puma, el ciervo de los pantanos y la lagartija de la arena.”*

Según la Estrategia: *“la principal causa de pérdida de biodiversidad en Uruguay son los cambios en el uso del suelo y la consecuente pérdida y degradación de los ecosistemas naturales. El 90% de la superficie del país tiene uso productivo a lo que se le suma un aumento de los procesos de degradación en los últimos años debido a la expansión e intensificación productiva, entre ellas la expansión de las áreas con uso forestal y agrícola, la agricultura continúa, y la intensificación de la ganadería. A esto se le agrega el aumento de la urbanización sin planificación principalmente en zonas costeras.”*

III. CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA

El artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica define por área protegida: *“(...) un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.”*

Bien importante es la referencia a la definición geográfica. Nuestro país utiliza el uso de padrones (totales o parciales), y el uso de coordenadas geográficas para delimitar las áreas naturales protegidas. Es decir, actualmente para saber si un padrón se encuentra dentro de un área natural protegida, bastará con saber si dicho padrón se encuentra dentro de algunos de los Decretos de ingreso de

³ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/documento-estrategia-nacional-biodiversidad-2016-2020#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Biodiversidad,que%20de%20ellos%20se%20derivan.>

incorporación de áreas al SNAP (capítulo VIII de este estudio).

La falta de definición geográfica era justamente la crítica que muchas veces se hacía a las áreas naturales protegidas declaradas con anterioridad a la Ley N.º 17.234, que carecían de implementación (“áreas de papel”).

Según el artículo 1 de la Ley N.º 17.234, estas áreas deben ubicarse en el territorio nacional, y podrán ser continentales, insulares o marinas. El ingreso de Isla de Flores al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por Decreto N.º 43/018, de 26 de febrero de 2018, significó la incorporación de la primer área completamente insular y marina.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Convenio sobre la Diversidad Biológica establece que cada Parte Contratante establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica (lit. a del artículo 8). En este marco, es que Uruguay creó su Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a través de la Ley N.º 17.234.

El literal G del art. 7 de la Ley General del Ambiente nos aclara que el sistema de áreas naturales protegidas constituye un instrumento de gestión ambiental, tal como lo son la evaluación del impacto ambiental o el ordenamiento ambiental.

El art. 1º de la Ley N.º 17.234 declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental. Esta declaración de interés general no habría sido necesaria, en virtud de lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución de la República. Sin perjuicio de ello, esto se explica por la inseguridad propia de una falta de desarrollo del Derecho Ambiental de la época. Recordemos que la Ley N.º 17.234 es anterior incluso a la Ley N.º 17.283 (Ley General del Ambiente).

Si bien nuestro país contaba con áreas naturales protegidas antes de la Ley N.º 17.234, las mismas carecían de una regulación uniforme y relación entre sí. En esta línea, el artículo 1 del Decreto N.º 52/005 establece que: “El conjunto de áreas naturales que integrarán el Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas estarán relacionadas entre sí, de manera de satisfacer los objetivos y prioridades de conservación de la diversidad biológica.”

V. OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas aparecen

descriptos en el artículo 2 de la Ley N.º 17.234. Entre ellos podemos destacar objetivos prioritarios, y objetivos secundarios.

A. Objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

De conformidad con el artículo 2 del Decreto N.º 52/005, son prioritarios los objetivos señalados en los literales A) y B) del artículo 2º de la Ley N.º 17.234.

Estos son:

- a) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.
- b) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.

B. Objetivos secundarios del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

De conformidad con el artículo 2 del Decreto N.º 52/005, no serían objetivos prioritarios, los objetivos señalados en el resto de los literales del artículo 2º de la Ley N.º 17.234. Estos son:

- c) Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.
- d) Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.
- e) Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.
- f) Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.
- g) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.
- h) Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.
- i) Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

VI. CATEGORÍAS DE MANEJO

A los efectos de incorporar un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es necesario asignarle una categoría. Esto se desprende del artículo 1 de la Ley N.º 17.234, que menciona que las áreas a proteger se incorporan al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas “bajo categorías determinadas”. Igual referencia encontramos en el artículo 3 de la Ley N.º 17.234, que menciona a las: “áreas que sean clasificadas en las siguientes categorías de definición y manejo”. Las categorías aparecen reguladas por el artículo 3 de la Ley N.º 17.234, así como por los artículos 3, 4, y 5 del Decreto N.º 52/005.

En nuestro país las diferentes categorías no implican distintos regímenes jurídicos (Sciandro, 2003), a diferencia de otros países del Derecho comparado. Las categorías se diferencian entre sí en base a los distintos objetivos que persiguen. Por otro lado, tal como ha sostenido el Ministerio de Ambiente: “La necesidad de utilizar diferentes categorías de áreas protegidas surge de un reconocimiento de que es posible realizar conservación bajo diferentes formas de gestión.”⁴

Uruguay cuenta con seis categorías de manejo que se corresponden aproximadamente con las que propone la UICN, lo que permite una razonable posibilidad de comparación. La UICN juega un rol clave en lo que respecta a las recomendaciones en torno a las categorías de áreas naturales protegidas (López Alfonsín, 2010).

A. Categorías previstas en la Ley N.º 17.234

Las categorías previstas en el art. 3º de la Ley N.º 17.234 son las siguientes:

a) Parque Nacional

La categoría de “Parque Nacional” se encuentra definida en el lit. A del art. 3º de la Ley N.º 17.234, como: “aquellas áreas donde existan uno o varios ecosistemas que no se encuentren significativamente alterados por la explotación y ocupación humana, especies vegetales y animales, sitios geomorfológicos y hábitats que presenten un especial interés científico, educacional y recreativo, o comprendan paisajes naturales de una belleza excepcional.”. Según el SNAP, la categoría de Parque Nacional prioriza la protección y conservación de procesos ecológicos a gran escala, la educación y el uso recreativo⁵. Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. A del art. 3º del Decreto N.º 52/005.

4 https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

5 https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

Las áreas naturales protegidas que han sido clasificadas dentro de la categoría de Parque Nacional han sido las siguientes: (i) Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Decreto N.º 579/008, de 27 de noviembre de 2008); (ii) Cabo Polonio (Decreto N.º 337/009, de 20 de julio de 2009); (iii) San Miguel (Decreto N.º 54/010, de 8 de febrero de 2010); y (iv) Isla de Flores (Decreto N.º 43/018, de 23 de febrero de 2018).

b) Monumento Natural

La categoría de “Monumento Natural” se encuentra definida en el lit. B del art. 3º de la Ley N.º 17.234, como: “aquella área que contiene normalmente uno o varios elementos naturales específicos de notable importancia nacional, tales como una formación geológica, un sitio natural único, especies o hábitats o vegetales que podrían estar amenazados, donde la intervención humana, de realizarse, será de escasa magnitud y estará bajo estricto control.”. Según el SNAP, la categoría de Monumento Natural contiene una característica natural sobresaliente⁶. Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. B del art. 3º del Decreto N.º 52/005.

La única área natural protegida que ha sido clasificada dentro de la categoría de Monumento Natural ha sido Grutas del Palacio (Decreto N.º 153/013, de 21 de mayo de 2013).

c) Paisaje protegido

La categoría de “Paisaje Protegido” se encuentra definida en el lit. C del art. 3º de la Ley N.º 17.234, como una: “superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales.”. Según el SNAP, la categoría de Paisaje Protegida se encuentra destinada a la conservación del paisaje producto de la interacción de los seres humanos con la naturaleza⁷. Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. C del art. 3º del Decreto N.º 52/005.

Las áreas naturales protegidas que han sido clasificadas dentro de la categoría de Paisaje Protegido han sido las siguientes: (i) Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yermal (Decreto N.º 462/008, de 29 de setiembre de 2008); (ii) Valle del Lunarejo (Decreto N.º 476/009, de 14 de octubre de 2009); (iii) Localidad Rupestre de Chamangá (Decreto N.º 11/010, de 12 de enero de 2010);

⁶ https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

⁷ https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

(iv) Laguna de Rocha (Decreto N° 61/010, de 18 de febrero de 2010); (v) Paso Centurión y Sierra de Ríos (Decreto N° 198/019, de 8 de julio de 2019); y (vi) Laguna de Castillos (Decreto N° 59/020, de 14 de febrero de 2020).

d) Sitios de protección

La categoría de “Sitios de Protección” se encuentra definida en el lit. D del art. 3° de la Ley N.º 17.234, como una aquellas áreas relativamente pequeñas que poseen valor crítico, dado que: (i) contienen especies o núcleos poblacionales relevantes de flora o fauna; (ii) en ellas se cumplen etapas claves del ciclo biológico de las especies; (iii) tienen importancia significativa para el ecosistema que integran; y (iv) contienen manifestaciones geológicas, geomorfológicas o arqueológicas relevantes.

Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. D del art. 3° del Decreto N.º 52/005. Hasta el momento, no se han incorporado al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, áreas naturales protegidas clasificadas bajo la categoría de “Sitios de Protección”.

Quizás esta es una de las categorías más restrictivas, ya que dentro de sus objetivos se encuentra el de limitar el acceso del público (num. 7° del lit. D del art. 3° del Decreto N° 52/005).

B. Categorías previstas en el Decreto N° 52/005

El art. 3° de la Ley N° 17.234, dispuso que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ambiente, podría ampliar las categorías establecidas en dicho artículo. En base a esta disposición, el art. 4° del Decreto N° 52/005 amplió la clasificación de las categorías de manejo previstas en el artículo 3° de la Ley 17.234. Dichas categorías son las siguientes:

a) Áreas de manejo de hábitats y/o especies

La categoría de “Áreas de manejo de hábitats y/o especies” se encuentra definida en el lit. A del artículo 4 del Decreto N° 52/005, como: “Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.”. Según el SNAP, la categoría de “Áreas de manejo de hábitats y/o especies” prioriza la conservación mediante la gestión activa⁸. Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. A del artículo 5 del Decreto N° 52/005.

Las áreas naturales protegidas que han sido clasificadas dentro de la categoría

⁸ https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

de Áreas de manejo de hábitats y/o especies han sido las siguientes: (i) Cerro Verde (Decreto N° 285/011, de 10 de agosto de 2011); (ii) Rincón de Franquía (Decreto N° 121/013, de 17 de abril de 2013); (iii) Laguna Garzón (Decreto N° 341/014, de 21 de noviembre de 2014); y (iv) Esteros y Algarrobales del Río Uruguay (Decreto N.º 341/015).

b) Área protegida con recursos manejados

La categoría de “Área protegida con recursos manejados” se encuentra definida en el lit. B del artículo 4 del Decreto N.º 52/005, como: “Área que contiene sistemas naturales predominantemente no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, así como proporcionar al mismo tiempo, un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.”. Según el SNAP, la categoría de “Área protegida con recursos manejados” constituye un territorio ingresado al SNAP destinado al uso sostenible de los recursos manejados⁹. Los objetivos de manejo de dicha categoría se encuentran listados en el lit. B del artículo 5 del Decreto N.º 52/005.

Las áreas naturales protegidas que han sido clasificadas dentro de la categoría de “Área protegida con recursos manejados” han sido las siguientes: (i) Montes del Queguay (Decreto N.º 343/014, de 25 de noviembre de 2014); y (ii) Humedales de Santa Lucía (Decreto N.º 55/015, de 9 de febrero de 2015).

VII. INCORPORACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Según el artículo 5 de la Ley N.º 17.234, el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ambiente, incorporará al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, bajo las correspondientes categorías de manejo, aquellas áreas naturales públicas o privadas que reúnan las condiciones. A continuación analizaremos aquellos aspectos vinculados con la incorporación de áreas naturales y zonas adyacentes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

A. Sobre el consentimiento de los particulares

Tal como lo aclara el artículo 5 de la Ley N.º 17.234, el Poder Ejecutivo puede incorporar al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aquellas áreas naturales públicas o privadas. Debemos entonces analizar si para incorporar áreas naturales protegidas y zonas adyacentes, integradas por padrones privados, el

⁹ https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf

Poder Ejecutivo debe recabar el consentimiento de sus propietarios. La respuesta rápida es que no, de conformidad con la modificación de los artículos 5 y 6 de la Ley N.º 17.234, a través de la Ley N.º 17.930, de 19 de diciembre de 2005.

La redacción original del artículo 5 de la Ley N.º 17.234 establecía lo siguiente: “El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, incorporará al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, bajo las correspondientes categorías de manejo, aquellas áreas naturales que reúnan las condiciones señaladas en este Título. Lo dispuesto en el inciso anterior regirá para los casos de áreas pertenecientes al patrimonio del Estado, así como de los particulares que a tales efectos prestaren su consentimiento” (el subrayado nos pertenece).

La doctrina ya había identificado que la aceptación del propietario a su incorporación al sistema parecía poco probable, ya que carecía de todo estímulo (Sciandro, 2003). Es por ello, que la Ley N.º 17.930, eliminó la referencia al consentimiento de los particulares, no siendo actualmente un requisito para incorporar áreas que involucren padrones privados, al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

B. Sobre la propuesta

La propuesta para incorporar un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas aparece regulada por el artículo 6 del Decreto N.º 52/005. Según dicho artículo: “Los interesados, incluidos los gobiernos departamentales, en proponer áreas para ser incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4º y 5º de la Ley que se reglamenta, deberán presentar las propuestas debidamente fundadas ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente.” El contenido de dicha propuesta aparece también regulado por el artículo 6 del Decreto N.º 52/005. Por otro lado, de conformidad con el artículo 7 de la Ley N.º 17.234, los propietarios privados serán notificados de la propuesta para integrar los predios de su propiedad al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

C. Sobre el proyecto de selección y delimitación

En forma previa a elevar la propuesta de incorporar un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Ministerio de Ambiente deberá proponer un proyecto de selección y delimitación al Poder Ejecutivo, con el contenido dispuesto en el artículo 9 del Decreto N.º 52/005.

Por otro lado, en forma previa de la elevación de dicha propuesta, el Ministerio de Ambiente: (i) recabará la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas sobre el proyecto de selección y delimitación (artículo 10 del Decreto N.º 52/005); y (ii) pondrá de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación y dispondrá la realización de una audiencia pública (artículo 7 de la Ley N.º 17.234).

D. Sobre la puesta de manifiesto y audiencia pública

Tal como veníamos analizando, en forma previa a la elevación de propuestas al Poder Ejecutivo para incorporar un área al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Ministerio de Ambiente debe poner de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación, y dispondrá la realización de una audiencia pública. A tales fines, efectuará una comunicación mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que considere convenientes.

Dicho artículo ha sido reglamentado por el artículo 10 del Decreto N.º 52/005, el cual establece que los interesados dispondrán de un plazo de 60 (sesenta) días corridos, contados a partir del primer día hábil siguiente al de la publicación prevista en dicho literal, para acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que consideren convenientes. La audiencia pública se convocará en la misma publicación y se realizará dentro de los 30 (treinta) días de vencido el plazo de manifiesto.

VIII. LISTADO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS INCORPORADAS AL SNAP

La incorporación de áreas naturales protegidas y zonas adyacente al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas las realiza el Poder Ejecutivo. Es por ello que todas las áreas incorporadas tienen su propio Decreto de incorporación:

1. Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yerbal (Decreto N.º 462/008, de 29 de setiembre de 2008; Decreto N.º 524/008, de 27 de octubre de 2008; y Decreto N.º 60/020, de 14 de febrero de 2020).
2. Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Decreto N.º 579/008, de 27 de noviembre de 2008; Decreto N.º 343/015, de 16 de diciembre de 2015).
3. Cabo Polonio (Decreto N.º 337/009, de 20 de julio de 2009).
4. Valle del Lunarejo (Decreto N.º 476/009, de 14 de octubre de 2009).

5. Localidad Rupestre de Chamangá (Decreto N.º 11/010, de 12 de enero de 2010; Decreto N.º 129/010, de 20 de abril de 2010; Decreto N.º 6/011, de 19 de enero de 2011).
6. San Miguel (Decreto N.º 54/010, de 8 de febrero de 2010; Decreto N.º 333/019, de 4 de noviembre de 2019).
7. Laguna de Rocha (Decreto N.º 61/010, de 18 de febrero de 2010).
8. Cerro Verde (Decreto N.º 285/011, de 10 de agosto de 2011).
9. Rincón de Franquía (Decreto N.º 121/013, de 17 de abril de 2013).
10. Grutas del Palacio (Decreto N.º 153/013, de 21 de mayo de 2013).
11. Laguna Garzón (Decreto N.º 341/014, de 21 de noviembre de 2014; Decreto N.º 388/014, de 29 de diciembre de 2014).
12. Montes del Queguay (Decreto N.º 343/014, de 25 de noviembre de 2014).
13. Humedales de Santa Lucía (Decreto N.º 55/015, de 9 de febrero de 2015).
14. Esteros y Algarrobales del Río Uruguay (Decreto N.º 341/015, de 16 de diciembre de 2015).
15. Isla de Flores (Decreto N.º 43/018, de 23 de febrero de 2018).
16. Paso Centurión y Sierra de Ríos (Decreto N.º 198/019, de 8 de julio de 2019).
17. Laguna de Castillos (Decreto N.º 59/020, de 14 de febrero de 2020).

IX. MEDIDAS DE PROTECCIÓN (LIMITACIONES O PROHIBICIONES)

Las medidas de protección (limitaciones o prohibiciones) son impuestas por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ambiente, y aparecen reguladas por el artículo 8 de la Ley N.º 17.234. Es por ello por lo que también son uno de los aspectos que aparecen en los Decretos de incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Quizás desde el punto de vista jurídico, estas medidas de protección son de los aspectos más relevantes, ya que refieren a limitaciones del goce del derecho de propiedad. Es importante resaltar que dichas medidas de protección podrían imponerse tanto a las áreas naturales protegidas propiamente dichas, como a sus zonas adyacentes, tal como lo aclara el artículo 8 de la Ley N.º 17.234, así como el artículo 16 del Decreto N.º 52/005.

Las medidas de protección se disponen para lograr los objetivos de incorporación de cada área natural protegida, por lo que dichas medidas no serán uniformes entre dichas áreas. Es decir, cada área natural protegida contará con sus propias medidas de protección; por lo tanto, las medidas de protección de cada área

natural protegida se encontraron en cada respectivo Decreto de incorporación.

A. Listado de posibles medidas de protección

- a. La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva.
- b. La ejecución de obras de infraestructura o la instalación de monumentos que alteren el paisaje o las características ambientales del área.
- c. La introducción de especies alóctonas de flora y fauna silvestre.
- d. Los vertidos de residuos, así como el desagüe de efluentes o la liberación de emisiones contaminantes, sin el tratamiento que se disponga.
- e. La recolección, la muerte, el daño o la provocación de molestias a animales silvestres, incluyendo la captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como la alteración o destrucción de la vegetación.
- f. La emisión o producción de niveles de ruido perturbadores para el entorno.
- g. La actividad de caza y de pesca, salvo que éstas se encuentren específicamente contempladas en los planes de manejo de cada área.
- h. El desarrollo de aprovechamientos productivos tradicionales o no, que por su naturaleza, intensidad o modalidad, conlleven la alteración de las características ambientales del área.
- i. Los aprovechamientos y el uso del agua, que puedan resultar en una alteración del régimen hídrico natural, que tenga incidencia dentro de un área natural protegida.

B. Otras medidas de protección

Tal como sostiene la doctrina, el listado del artículo 8 de la Ley N° 17.234 se trata de una enunciación no taxativa, ya que el literal “J” permite la incorporación de “otras medidas análogas” para la protección de los valores de cada área (Sciandro, 2003): “Otras medidas de análogas características, necesarias para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos de cada área.”.

C. Sobre el vínculo de las medidas de protección con los planes de manejo

Es común que muchas de las medidas de protección que se aplican en las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes, terminan de “reglamentarse” con disposiciones de los planes de manejo. Es por eso que los planes de manejo juegan un rol fundamental en este sentido.

Es decir, varias medidas de protección aparecen condicionadas a lo que dis-

pongan los planes de manejo de cada área natural protegida. A vía de ejemplo:

a. La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva (el subrayado nos pertenece).

g. La actividad de caza y de pesca, salvo que éstas se encuentren específicamente contempladas en los planes de manejo de cada área (el subrayado nos pertenece).

X. PLANES DE MANEJO

Los planes de manejo aparecen regulados por el artículo 12 de la Ley N.º 17.234, así como por el artículo 14 del Decreto N.º 52/005. La normativa prevé dos tipos de planes de manejo: (i) planes de manejo generales para las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes; y (ii) planes de manejo particulares para cada área natural protegida y sus zonas adyacentes.

Hasta el presente, no se han aprobado planes generales para las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes; los que deberían ser aprobados por el Ministerio de Ambiente.

Por otro lado, el artículo 14 del Decreto N.º 52/005, en la redacción dada por el artículo 1 del Decreto N.º 294/019, de 30 de setiembre de 2019, define a los planes de manejo correspondientes a cada área natural protegida y sus zonas adyacentes, como normas de planificación. Asimismo, dicho artículo especifica los componentes mínimos que deben contener estos planes de manejo: (i) condiciones de uso; (ii) la zonificación; y (iii) las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo.

Respecto a los planes de manejo particulares para cada área natural protegida y sus zonas adyacentes, el artículo 12 de la Ley N.º 17.234, en la redacción dada por el artículo 165 de la Ley N.º 19.535, establece que dichos planes son aprobados por el Ministerio de Ambiente, a propuesta de los administradores. Los administradores de áreas naturales protegidas contarán con el plazo de dos años desde el inicio de su gestión, para presentar al Ministerio de Ambiente, para su aprobación, los planes de manejo que se propongan ejecutar en el área y su zona adyacente, de conformidad con las directrices y planes generales. Dicho plazo podrá ser prorrogado por el Ministerio de Ambiente, a solicitud del administrador del área natural protegida.

Es importante resaltar que los planes de manejo deben respetar las medidas de protección impuestas para cada área; es decir las limitaciones o prohibicio-

nes, dispuestas de conformidad con el artículo 8 de la Ley N.º 17.234 (Sciandro, 2003). Asimismo, el artículo 12 de la Ley N.º 17.234 dispone que los planes de manejo una vez aprobados, constituyen normas de observación obligatoria para cualquier actividad, construcción u obra que se desarrolle dentro de las respectivas áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes.

Un porcentaje muy bajo de áreas naturales protegidas cuentan con planes de manejo aprobados, lo que se explica mayoritariamente por la dificultad de lograr consensos políticos, y por los estudios que son necesarios llevar a cabo, para poder proponer un plan de manejo. A la fecha únicamente se han aprobado los siguientes planes de manejo:

- **Quebrada de los Cuervos** (Resolución Ministerial N.º 1042/011, de 3 de octubre de 2011).
- **Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay** (Resolución Ministerial N.º 721/2014, de 30 de junio de 2014).
- **Laguna de Rocha** (Resolución Ministerial N.º 1030/2016, de 29 de julio de 2016).
- **Valle del Lunarejo** (Resolución Ministerial N.º 1823/2016, de 20 de diciembre de 2016).
- **Cerro verde** (Resolución Ministerial N.º 1072/2018, de 15 de agosto de 2018).
- **Cabo Polonio** (Resolución Ministerial N.º 239/2019, de 14 de febrero de 2019).

XI. PUBLICIDAD REGISTRAL

Tanto el Decreto de incorporación de un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como la aprobación de su plan de manejo, constituyen actos administrativos que contienen limitaciones o prohibiciones al derecho de propiedad. Es por ello por lo que deberán ser inscriptos en el Registro de la Propiedad, de conformidad con el artículo 8 del Decreto N.º 52/005.

XII. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL PREVIA EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y ZONAS ADYACENTES

Además de las medidas de protección, es importante tener presente que el hecho de incorporar un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas implica que sea necesario contar con Autorización Ambiental

Previa, previo a llevar a cabo algunas actividades, construcciones u obras, de conformidad con el num. 34 del artículo 2 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales (Decreto N° 349/005, de 21 de setiembre de 2005).

Este régimen ha sido modificado por el Decreto N° 294/019, de 30 de setiembre de 2019, principalmente porque se preveía originalmente un régimen donde todas las actividades requerían Autorización Ambiental Previa, salvo aquellas comprendidas en los planes de manejo. Solución que llevada al extremo hacía requerir de Autorización Ambiental Previa a todo lo que se podía proyectar en un área natural protegida.

A. Actividades que requieren contar con Autorización Ambiental Previa

El num. 34 del artículo 2 del Decreto N.º 349/005, prevé que requieren Autorización Ambiental Previa, las actividades incluidas en el listado aprobado por la entonces Dirección Nacional de Medio Ambiente, que se pretendan ejecutar en las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes, incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Por Resolución N.º 101/020, de 28 de febrero de 2020, se aprobaron las actividades que requieren de Autorización Ambiental Previa, cuando se proyecten dentro de las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes, de conformidad con el numeral 34 del art. 2º del Decreto 349/005, en la redacción dada por el art. 4º del Decreto 294/019. Dicho listado comprende las siguientes actividades:

- a) La prospección y exploración del suelo y subsuelo, cuando se realicen a través de métodos que utilicen fuentes acústicas o electro - magnéticas.
- b) Extracción de materiales de la Clase IV, prevista en el artículo 7º del Código de Minería, aprobado mediante el Decreto - Ley N° 15.242, de 8 de enero de 1981, cuando se realice en álveos de cursos o cuerpos de agua, así como en aquellos casos de canteras destinadas a obra pública bajo administración directa de organismos oficiales. Se exceptúa la extracción de los materiales referidos de la faja de dominio público de rutas nacionales o departamentales, cuando sea menor a 300 m³ (trescientos metros cúbicos) semestrales.
- c) Explotaciones hortícolas, frutícolas o vitícolas de más de 10 (diez) hectáreas, en un único establecimiento o unidad de producción.
- d) Nuevas plantaciones forestales de más de 50 (cincuenta) hectáreas en un establecimiento o unidad de producción.

- e) Dragado de cursos o cuerpos de agua, cualquiera sea su finalidad.
- f) La instalación de corrales de engorde y de cuarentena de ganado bovino u ovino.
- g) La realización de cabalgatas en las que participen al menos 12 caballos, con excepción de aquellas que circulen exclusivamente por rutas, calles o caminos públicos.
- h) La realización de carreras con vehículos motorizados.
- i) La prestación de servicios de alquiler de equipos y el funcionamiento de escuelas para la práctica de deportes náuticos o aéreos, a motor o a vela.

El ordinal 3º de la Resolución N.º 101/020, previene que lo dispuesto en dicha resolución no exceptúa la necesidad de contar con Autorización Ambiental Previa, en virtud de lo dispuesto por otros numerales del artículo 2º del Decreto N.º 349/005, de 21 de setiembre de 2005, para la ejecución de actividades dentro de áreas protegidas y zonas adyacentes.

B. Construcciones u obras que requieren contar con Autorización Ambiental Previa

El num. 34 del artículo 2 del Decreto N.º 349/005, prevé que requieren Autorización Ambiental Previa, las construcciones u obras, que se pretendan ejecutar en las áreas naturales protegidas y sus zonas adyacentes, incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

C. Excepciones previstas en los planes de manejo

Al igual que las medidas de protección (limitaciones o prohibiciones), impuestas de conformidad con el artículo 8 de la Ley N.º 17.234, en donde los planes de manejo juegan un rol importante, lo mismo sucede con el régimen de Autorización Ambiental Previa. Esto por cuanto el num. 34 prevé que los planes de manejo podrán exceptuar de la necesidad de contar con Autorización Ambiental Previa, respecto a aquellas actividades, construcciones u obras, “comprendidas” en dichos planes.

El num. 34 del artículo 2 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales establece que: “Quedan exceptuadas las actividades, construcciones u obras, que estuvieren comprendidas en planes de manejo particulares o generales, aprobados con sujeción a lo dispuesto en la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000.”.

XIII. LA OFERTA DE VENTA

Otra de las limitantes que prevé la Ley N.º 17.234 refiere a la oferta de venta prevista en el artículo 9; instituto que presenta mucha similitud con el procedimiento previsto en el artículo 35 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948 (Instituto Nacional de Colonización).

El artículo 9 de la Ley N.º 17.234 establece que cuando los padrones ubicados en áreas y zonas adyacentes del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas sean de propiedad privada, antes de ser enajenados, deberán ser ofrecidos al Ministerio de Ambiente, el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago y dispondrá de un plazo de 60 (sesenta) días para manifestar si acepta o no dicho ofrecimiento, vencido el cual sin que se pronuncie, se tendrá por rechazado el mismo.

Hasta el momento el Ministerio de Ambiente jamás ha adquirido un padrón a través del procedimiento de oferta de venta, previsto en el artículo 9 de la Ley N.º 17.234. Tal es la similitud con el instituto previsto en el artículo 35 de la Ley N.º 11.029, que en caso de incumplimiento de ofrecer en venta, el artículo 9 de la Ley N.º 17.234, se remite a la sanción prevista en la Ley del Instituto Nacional de Colonización: “Si el propietario no cumpliera con esta obligación, será pasible de la multa prevista en el artículo 35 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948 y modificativas.”.

XIV. ADMINISTRACIÓN

La administración de las áreas naturales protegidas está regulada por el artículo 11 de la Ley N.º 17.234. Dicho artículo establece que la administración de las áreas naturales protegidas podrá estar a cargo de organismos o personas públicas o privadas.

En la práctica, por lo general el Decreto de incorporación del área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, faculta al Ministerio de Ambiente, a determinar y convenir la forma y demás condiciones en que será administrada el área. La administración de las áreas naturales protegidas por lo general es llevada a cabo en un régimen de coadministración. Por lo general se realizan convenios de co – administración entre el Ministerio de Ambiente y la Intendencia del departamento en que se ubica el área.

XV. EL CUERPO NACIONAL DE GUARDAPARQUES

Los Guardaparques constituyen uno de los actores más importantes del SNAP, ya que no solo realizan tareas de contralor, sino que son las personas que

se encuentran trabajando en primera línea en el propio territorio del área. Son las personas encargadas del contralor directo y custodia, y cuentan con facultades para poder llevar a cabo actividades inspectoras.

Los Guardaparques dependen de los administradores, y deberán ser habilitados por el Ministerio de Ambiente. Su función aparece regulada principalmente por los artículos 14 y 21 de la Ley N.º 17.234, el artículo 13 del Decreto N.º 52/005, así como por el Reglamento del Cuerpo Nacional de Guardaparques, el cual fue aprobado por Decreto N.º 342/015, de 16 de febrero de 2015.

El artículo 13 del Decreto N.º 52/005 establece que los Guardaparques deberán fiscalizar el cumplimiento de las medidas de protección del área natural protegida y su zona adyacente, así como de los planes de manejo, en las cuales desempeña sus funciones, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N.º 17.234, y otras tareas que le sean encomendadas que guarden relación con el cumplimiento de los objetivos del área.

XVI. INCUMPLIMIENTO Y SANCIONES

El régimen de infracciones y sanciones aparece regulado en el Capítulo III de la Ley N.º 17.234, así como por los artículos 22 y 23 del Decreto N.º 52/005, en la redacción dada por el Decreto N.º 294/019.

Dicho régimen establece los tipos de infracciones, así como las multas que podrían ser aplicadas en caso de incumplimientos, por ejemplo, de las medidas de protección del área natural protegida o zona adyacente, o de los planes de manejo de las mismas.

XVII. LA SENTENCIA DE LA SCJ QUE DECLARA CONSTITUCIONAL EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN

La sentencia que analizaremos en el presente apartado es la N.º 1588, de 26 de noviembre de 2018. La misma refiere a la acción de inconstitucionalidad de la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000, modificada por la Ley N.º 17.930, de 19 de diciembre de 2005. Nos tocó asesorar a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, al contestar la acción de inconstitucionalidad, y creemos que es un gran leading case en nuestro Derecho Ambiental. No sólo porque el Estado refuerza la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, pero además, por los propios argumentos desarrollados por la propia Suprema Corte de Justicia.

La Ley N.º 17.234, declaró de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental. Por su parte, el literal “g” del artículo 7 de la Ley N.º 17.283 calificó al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como uno de los instrumentos de gestión ambiental previstos por nuestro Derecho.

El artículo 5 de la Ley N.º 17.234 en su redacción original, dispuso que la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se realizaría por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, incluyendo las áreas pertenecientes al Estado, y de los “particulares que a tales efectos prestaren su consentimiento”. Es decir que, para que un padrón de propiedad privada integrara un área del SNAP, el propietario debería previamente prestar su consentimiento.

Por su parte, la redacción original del artículo 8 del Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero de 2005 (Reglamentario de la Ley N.º 17.234), estableció el procedimiento a seguir para obtener dicho consentimiento: *“La propuesta se realizará bajo la forma de un contrato, en el que se detallarán en forma precisa las condiciones de uso y manejo a que quedará sujeta el área en cuestión, de acuerdo a la categoría de manejo seleccionada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y el presente decreto. A partir de la notificación personal o por edictos, los propietarios tendrán un plazo máximo de 90 (noventa) días para manifestar su consentimiento. Vencido este plazo sin que el propietario haya manifestado su consentimiento en forma expresa, quedará expedita la vía para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley N.º 17.234 (...).”*

Es decir que de conformidad con dicho artículo, si el propietario no prestaba su consentimiento para que su padrón forme parte de un área del SNAP, el Estado quedaba habilitado para seguir la vía prevista por el artículo 6 de la Ley N.º 17.234, el cual declaraba de utilidad pública la expropiación de aquellas áreas, cuyos titulares no prestaren su consentimiento para la incorporación de los mismos al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

La Ley N.º 17.930, de 19 de diciembre de 2005 (arts. 362 y 363), modificó los artículos 5 y 6 de la Ley N.º 17.234, eliminando la referencia al consentimiento de los particulares que quedó derogada. Posteriormente, el procedimiento previsto para recabar dicho consentimiento – ya derogado – se eliminó del artículo 8º del Decreto N.º 52/005, a través del Decreto N.º 294/019, de 30 de setiembre de 2019 (art. 1º). Esta modificación permitió la incorporación de diversas áreas

al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Anteriormente, la necesidad de contar con el consentimiento de los particulares inviabilizó la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Nótese que las primeras áreas protegidas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas datan del año 2008; casi 10 años posteriores a la promulgación de la Ley N.º 17.234.

Como habíamos adelantado, la acción de inconstitucionalidad objeto de la sentencia que estamos analizando, se realizó contra la Ley N.º 17.234, y su modificativa, la Ley N.º 17.930. Los propietarios de un campo ubicado en el área natural protegida “Humedales de Santa Lucía”, incorporada al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por Decreto N.º 55/015, de 9 de febrero de 2015, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 17.234, en la redacción dada por la Ley N.º 17.930, por ser violatorias de los artículos 7 y 32 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se señaló que: “Además de resultar una limitación violatoria del derecho de propiedad consagrada constitucionalmente, se agravó la misma al eliminar la etapa previa de estudio, coordinación y eventual consentimiento de los propietarios a la eventual inclusión.”. En la misma línea, argumentan que la modificación de la Ley N.º 17.930 eliminó un procedimiento con determinadas garantías para los propietarios: consentimiento (art. 5 de la Ley N.º 17.234), notificación personal, y eventual celebración de un contrato (art. 8 del Decreto N.º 52/005).

La Suprema Corte de Justicia entendió que existió poca claridad en la individualización requerida por el artículo 512 del Código General del Proceso (Ley N.º 15.982, de 18 de octubre de 1988): “En efecto (...) la única impugnación que puede ser individualizada y que no resultaría alcanzada por la inadmisibilidad referida en el Considerando anterior es la referida al artículo 6 de la Ley No. 17.234.”. Respecto a este punto, se entendió que la disposición en cuestión (artículo 6 de la Ley N.º 17.234) resulta absolutamente ajustada a lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución, en cuanto dispone que la protección del ambiente es de interés general.

La Corte aclaró además que: “(...) el art. 362 de la Ley No. 17.930 que dio nueva redacción al art. 5 de la Ley No. 17.234 simplemente regula la incorporación al sistema de áreas naturales protegidas por parte del Poder Ejecutivo a propuesta del MVOTMA (...)”. En este sentido, se argumentó que: “(...) el art. 5 en la redacción vigente no regula supuesto alguno de expropiación, esto es,

de traslación dominial forzosa de un bien a manos del Estado, sino que regula cómo los bienes públicos o privados se incorporan al sistema de áreas naturales protegidas.”.

En lo que refiere a las medidas de protección previstas por el artículo 8 de la Ley N° 17.234 (limitaciones o prohibiciones), la Corte concluyó que: “Dicha incorporación, puede aparejar determinadas medidas de protección de aquellas áreas consideradas protegidas, pero estas limitantes al derecho de propiedad son una herramienta necesaria e idónea para tutelar el derecho a un medio ambiente sano y sustentable” (art. 47 de la Carta). En este sentido, se desprende que la Corte de alguna forma entiende que el derecho a un ambiente sano y equilibrado se desprende del artículo 47 de la Constitución.

En lo que respecta a la propiedad y el ambiente, la Corte resalta que: “El legislador, en el balance de derechos fundamentales, pretendió dar preferencia al derecho al medio ambiente (...)”. Pero además, se argumentó que: “(...) el derecho a la propiedad no es un derecho subjetivo perfecto que no admita limitaciones por razones de interés general, por el contrario, puede ser restringido en su protección si existe razonable motivo en aras del bien común.”. En el caso en cuestión, dicha fundamentación estaría dada por el artículo 1° de la Ley N° 17.234, que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Y se concluye que: “En el caso, no se licua el disfrute en el ejercicio de un derecho constitucional, como es el derecho de propiedad, desnaturalizándolo mediante el establecimiento de una serie de gravámenes que tornan estéril el ejercicio de tal derecho. Y que: “Los actores, incorrectamente, asimilan limitación del derecho de propiedad (restricciones al ejercicio) con la privación que es la medida de intervención más intensa, porque lo que produce es el traspaso dominial de un bien del particular al Estado.”.

Por último, en lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley N° 17.234, en la redacción dada por el artículo 363 de la Ley N° 17.930, se argumentó que: “El hecho de que el art. 6 de la Ley 17.234 en su redacción original declara de utilidad pública la expropiación de aquellos bienes cuyos titulares no habían prestado su consentimiento para la incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que, por obra del art. 353 de la Ley N° 17.930 se haya eliminado la referencia al consentimiento no viola, en modo alguno, el derecho de propiedad.”.

XVIII. CONCLUSIONES

La pérdida de la diversidad biológica es uno de los problemas más importantes que enfrenta el ser humano. Para enfrentar esta realidad, los Estados buscan instaurar sistemas de áreas naturales protegidas para conservar la diversidad biológica. Uruguay no escapa a esta realidad.

Uruguay ha creado un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, regulado principalmente por la Ley N.º 17.234, de 22 de febrero de 2000, así como por el Decreto N.º 52/005, de 16 de febrero de 2005. Dicho marco normativo autoriza al Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ambiente, a establecer ciertas limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y zonas adyacentes.

Nuestro país debe articular más con el sector privado. La Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas carece de incentivos para la conservación por parte de propietarios privados.

REFERENCIAS

- ANIDO BONILLA, R. (2017). De la afectación como área natural protegida. *Revista de Derecho. Universidad de Montevideo*. Año 16, no. 32, pp. 33-61. <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2018/04/ANIDO.pdf>
- IGLESIAS ROSSINI, G. F. (2020). La protección del ambiente en la Constitución de la República. *Revista de Derecho Público*. Año 29, no. 57, pp. 139 – 157.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, A. (2016). Diversidad biológica y diversidad jurídica. Visión Argentina. *Revista de Derecho Ambiental. Doctrina. Jurisprudencia. Legislación y Práctica*. N° 47, pp. 19 – 32.
- LÓPEZ ALFONSÓN, M. (2012). *Derecho ambiental*. Astrea.
- LÓPEZ ALFONSÍN, M. A. (2010). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Análisis de su régimen legal desde el Derecho Ambiental Constitucional. En: T. Hutchinson & H. Rosatti, *Revista de Derecho Público. Derecho Ambiental - III* (2010 – 1, pp. 9 – 23). Rubinzal – Culzoni Editores.
- MEDER, M. D. P. (2015). Propuesta, “Declaración de reserva natural municipal desembocadura Río Sauce Grande, Monte Hermoso, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Revista de Derecho Ambiental. Doctrina. Jurispru-*

- dencia. Legislación y Práctica.* N° 41, pp. 181 – 202.
- MRAZEK, L. (2013). Reservas naturales privadas. Un aporte para estimular la conservación voluntaria de los ecosistemas naturales. *Revista de Derecho Ambiental. Doctrina. Jurisprudencia. Legislación y Práctica.* N° 36, pp. 65 – 104.
 - RODRÍGUEZ, C. A. (2015). Las áreas marinas protegidas. *Revista de Derecho Ambiental. Doctrina. Jurisprudencia. Legislación y Práctica.* N° 41, pp. 173 – 179.
 - SCIANDRO, J. (2003). Participación voluntaria en la conservación de la diversidad biológica. En. G. Casaux, *Derecho Ambiental* (Tercera Seria N° 9, pp. 117 - 132). Fundación de Cultura Universitaria.
 - SCIANDRO, J. (2008). Una aproximación a la regulación jurídica de áreas protegidas. *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins.* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, pp. 685 a 710.
 - ZEBALLOS DE SISTO, M. C. et al (2008). *Ambiente y recursos naturales.* Editorial Estudio.

Fecha de presentación: 10 de mayo 2021

Fecha de aceptación: 17 de julio 2021