

PATRIMONIO NATURAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN URUGUAY

GRACIELA RUOCCO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. RELACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MEDIO AMBIENTE.– III. DESARROLLO SOSTENIBLE.– IV. RÉGIMEN GENERAL DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN URUGUAY.– V. INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS.– VI. REFLEXIONES FINALES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El propósito de este trabajo es abordar el estrecho vínculo entre diversos conceptos: Patrimonio Natural y Cultural, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, todos ellos comprendidos en la noción de Desarrollo Sostenible, el régimen jurídico vigente en nuestro país, así como la incidencia que tienen las medidas de protección medioambientales, en especial de los espacios naturales, sobre los derechos privados.

Palabras clave: patrimonio natural; ordenamiento territorial; medio ambiente; desarrollo sostenible.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to address the close link between different concepts: Cultural and Natural Heritage, Land use and environment, all of them included in the notion of sustainable development, the current legal system in our country, as well as the incidence that have environmental protection measures, especially natural spaces, over private rights.

Key words: natural heritage; land use; environment; sustainable development.

I. INTRODUCCIÓN

Uruguay ha declarado 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. Al mismo tiempo definió lo que debe entenderse por Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas como «...el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares,

merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre» (1).

Los *objetivos específicos* del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas establecidos por la ley 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.*

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» (2).*

A punto de partida de la citada definición y los objetivos establecidos, queda en evidencia la íntima relación existente entre diversos conceptos: *Patrimonio Natural y Cultural, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, todos ellos comprendidos en la noción de *Desarrollo Sostenible*.

(1) Artículo 1° de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

(2) Artículo 2° de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

II. RELACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MEDIO AMBIENTE

El *Ordenamiento Territorial* es la planificación oficial, científica, ecológica de una región o zona terrestre, realizada para lograr una distribución óptima de los sectores comerciales, industriales, urbanos, agrícolas y naturales, que tiende a un desarrollo adecuado y eficiente de una determinada zona habitada.

En el proceso de programar la distribución y la localización espacial de los componentes de la estructura territorial, como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo regional, debe ponerse especial énfasis en aspectos económicos, de distribución de la población y de manejo ambiental.

En orden a delinear el cometido de *ordenamiento territorial*, DELPIAZZO alude a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983, que refiere a la ordenación territorial como disciplina científica, como técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la ordenación física del espacio. El ordenamiento territorial se relaciona con la adopción de decisiones sobre los destinos del suelo en aras de la consecución de un equilibrio territorial así como de la coordinación y racionalización de actividades (3).

Tales decisiones deberán tener en cuenta el *Patrimonio Natural*, esto es, las formaciones físicas, biológicas y geológicas excepcionales, el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas y las zonas que tengan valor universal excepcional desde el punto de vista científico, de conservación o estético.

La Convención de París de 1972 de la UNESCO definió el *Patrimonio Natural*, comprendiendo los monumentos naturales, formaciones geológicas, lugares y paisajes naturales, que tienen un valor relevante desde el punto de vista estético, científico y/o medioambiental (4).

(3) C. DELPIAZZO (2015: 472). Cfr. D. CABRAL (2010: 136).

(4) Aprobada en Uruguay por Ley N° 15.964, establece en su artículo 2°: «A los efectos de la presente Convención se considerarán «patrimonio natural»:

— los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.» La misma definición se incluye en el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay para la cooperación en materia de protección,

La protección y tutela del ambiente y los recursos naturales han sido valoradas como sustrato básico del ordenamiento territorial.

No cabe duda que en cualquier instrumento de ordenamiento territorial debe tenerse en cuenta que las áreas de amenaza alta deben favorecer acciones de prevención y control urbanístico; que deben establecerse zonas de reserva para la instalación de infraestructura para la provisión de servicios públicos, y de los corredores ecológicos; que las áreas protegidas deben integrarse al sistema de definición de zonas; que deben revisarse las categorías y el régimen de uso de los suelos según lineamientos del nivel nacional, incluyendo la consideración de objetivos sobre la prestación de bienes y servicios ambientales, ajuste de límites, revisión de la definición de «áreas de manejo especial», contenido de los planes de manejo ambiental, etc.

La propia definición de ordenamiento territorial demuestra la estrecha relación con la materia medioambiental y la protección del Patrimonio Natural. El uso del territorio implica el concepto de administración organizada, con instrumentos y normas que regulan el comportamiento de una sociedad en el espacio físico que ocupa. La disposición de actividades en el territorio es precisamente el objeto del ordenamiento territorial. El uso del territorio, administrativamente organizado, incide en el desarrollo, el que debe ser sostenible, durable, y es en el concepto de desarrollo sostenible que se encuentra el estrecho vínculo con el medio ambiente.

MARTINS define el ordenamiento territorial «...como la actividad estatal, que se ejerce a través de directrices, planes y actuaciones por parte de las instituciones del Estado competentes en la materia, para organizar el uso del territorio, con la finalidad de mantener y mejorar la calidad de vida de la población, lograr la integración social en el territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales, de modo de conservar el medio ambiente y la biodiversidad en forma sostenible» (5).

De manera que puede advertirse que una de las funciones básicas del ordenamiento territorial es sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través de la administración territorial.

Las normas que los Estados dictan en la actualidad para preservar el medio ambiente y los recursos naturales han dado lugar a una nueva temática jurídica: 'el derecho ambiental y de los recursos naturales', íntimamente relacionado con el derecho urbanístico (6).

conservación, recuperación y restitución de bienes culturales y los que conforman el patrimonio natural que hayan sido materia de robo o de tráfico ilícito, firmado el 14 de agosto de 2009, aprobado por Ley nacional N° 18.766, de 24 de junio de 2011.

(5) D. H. MARTINS (2009: 84).

(6) *Ibidem*, p. 16.

Si bien las materias ordenamiento territorial y protección del medio ambiente son conceptualmente separables, no se puede desconocer las interrelaciones existentes entre ambos cometidos (7).

Conforme señala DURÁN MARTÍNEZ, invocando a TAWIL, el Derecho a un ambiente sano y equilibrado condiciona al planeamiento urbano. Derecho ambiental y derecho urbanístico son dos ramas especiales del derecho administrativo que en este punto, por lo expuesto, se encuentran interrelacionadas (8).

Ello ha permitido al autor advertir que en el ámbito del derecho urbanístico ya se habla del «*principio de medio ambiente urbano sostenible*» (9).

La administración del suelo en el contexto de la ciudad debe, entre otras cosas, mantener los espacios de mayor valor ambiental y paisajístico, libres de la ocupación y alteración que degraden dichos valores o minen las posibilidades colectivas de ejercer el derecho a disfrutar de los mismos; evitar la ocupación de zonas bajo distintas amenazas físicas, con actividades y en formas que impliquen riesgo público al aumentar la exposición de vidas y estructuras; reservar espacios necesarios para el desarrollo de los sistemas que proveen servicios fundamentales y que deben estar, por tanto, por encima de los intereses particulares en el desarrollo del suelo.

III. DESARROLLO SOSTENIBLE

La satisfacción de las necesidades colectivas relativas a la utilización del territorio, debe realizarse de una manera integrada, planificada y racional, que tenga en cuenta: a) los valores ambientales y áreas que merecen protección especial; b. las necesidades sociales; y c. el desarrollo económico. Todos ellos componentes del moderno concepto de *desarrollo sostenible*.

Señala MARTINS que «*El Diccionario de la Lengua Española registra la palabra 'sostenible' con referencia a un proceso, 'que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace por ejemplo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes'*» (10).

Se ha utilizado indistintamente la expresión «sostenible», «sustentable», «durable» para referir al «proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y

(7) Cfr. C. DELPIAZZO (2006: 80) (2015: 472).

(8) A. DURÁN MARTÍNEZ (2013a: 676).

(9) *Ibidem*, p. 677.

(10) D. H. MARTINS (2009:85).

aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras» (11).

El *Desarrollo Sostenible* es un concepto elaborado por el Derecho Internacional. Ya en 1972 se realizó en Estocolmo la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, con preocupaciones centradas en la contaminación y el crecimiento urbano desordenado.

Ello deja en evidencia que el concepto se origina a partir de las preocupaciones relativas al medio ambiente, pero en la actualidad no se circunscribe al Derecho Ambiental. Proyectado a nuestros días, comprende también el desarrollo económico y el desarrollo social —en los que incluimos la administración del territorio y la protección de áreas que se ven amenazadas—, además de la salvaguarda del medio ambiente.

DURÁN MARTÍNEZ (12) realiza una completa descripción de la gestación del concepto de *Desarrollo Sostenible* a partir del «Informe Brundtland», denominado «*Nuestro Futuro Común*», emitido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente en 1987 (13). En él se definió el *Desarrollo Sostenible* como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

El concepto en examen se mantiene con el mismo enfoque en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), denominada «La Cumbre de la Tierra», que consagró la asociación ineludible entre conservación ambiental y desarrollo.

A escasos tres años —1995— en la Cumbre Social de Copenhague (14) se amplió considerablemente el concepto de *Desarrollo Sostenible*, apoyándose en tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. (15) En palabras de LÓPEZ, «...el derecho de la sustentabilidad incorpora —además de la cuestión ambiental— la cuestión social y económica, que deben ser analizadas todas en conjunto» (16).

En 2002, se realizó la Conferencia de Johannesburgo sobre el *Desarrollo Sostenible*, reafirmando el compromiso de los Estados con el tema, mediante la promoción de los tres pilares interdependientes y sinérgicos que lo integran:

(11) P. LÓPEZ SELA. A.FERRO NEGRETE (2006: 38). Véase asimismo M.V. VERGARA (2012: 124-127).

(12) A. DURÁN MARTÍNEZ (2013b:188-190).

(13) A. DURÁN MARTÍNEZ (2013b:188). En el mismo sentido puede verse una completa reseña en M. BLENGIO VALDÉS (2013:5-17). Informe BRUNDTLAND.

(14) Cumbre Social de Copenhague de 1995.

(15) A. DURÁN MARTÍNEZ (2013b:189).

(16) H. LÓPEZ (2000: 412).

el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental propiamente dicha (conforme el párrafo 5 de la Declaración). Estos componentes del concepto se han traducido en el *triple concepto de lasostenibilidad*: la sostenibilidad ambiental, económica y social.

En diciembre de 2015 se celebró la «*Cumbre del Clima*» en París, de donde surgió el denominado «*Acuerdo de París*» o COP/21, el que fue suscrito por 175 países en Nueva York, el 22 de abril de 2016 (17). El citado Acuerdo plasma sin lugar a duda alguna el concepto de *Desarrollo Sostenible* en su triple enfoque, conforme surge de la Declaración de aprobación del Acuerdo, en la que explícitamente se incluyen los tres componentes de la sostenibilidad. El mismo enfoque comprensivo de sus tres dimensiones, se advierte en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible formulados.

Ante este panorama es indudable que el Desarrollo Sostenible es un verdadero *principio general de Derecho*, inherente a la personalidad humana que se traduce en importantes prescripciones y mandatos ordenados hacia un nuevo paradigma de la sostenibilidad, en sus diversas facetas ambiental, social y económica.

Como mandato de optimización (18), el ordenamiento jurídico debe dirigir el sistema socioeconómico hacia la consecución de dicho objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias existentes que podrán modular su aplicación concreta en la práctica, pero sin diluir el resultado que pretende proteger, que no es otro que la dignidad de la persona humana y el de garantizar que las generaciones futuras puedan cubrir sus necesidades.

Es por ello que consideramos que el ordenamiento territorial integra también el concepto, además de la preocupación por el medio ambiente.

Y es también un *derecho*, no solamente de las personas, sino de quienes aún no han nacido, derivado del derecho a vivir, no ya como el mero existir.

De este *principio* y del *derecho humano fundamental* al Desarrollo Sostenible, deriva asimismo el *deber* de garantizarlo, a cargo del Estado y del resto de la sociedad. Para cumplir el deber de Desarrollo Sostenible resulta necesario definir cuáles son las necesidades que se deben satisfacer. La tarea no es sencilla, en la medida que tratándose de un concepto jurídico indeterminado, no es posible definir objetivamente cuáles son las exigencias para preservar la dignidad de la persona.

No obstante, aún ante la evidencia de que las necesidades son históricamente cambiantes, es posible determinar aquellas sin cuya satisfacción la

(17) Convención Marco para el Cambio Climático de Naciones Unidas. 21° Período de Sesiones (30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015). París.

(18) R. ALEXY (2007: 86 y ss).

vida es indigna para cualquier ser humano, a partir de lo que puede considerarse el *núcleo esencial* del concepto de Desarrollo Sostenible. En esa tarea de definición juega un rol interpretativo trascendente el 'informe Brundtland' en cuanto destaca los temas que hacen a la dignidad de las personas en cualquier tiempo y lugar.

Entre ellos —y en lo que a nuestro tema interesa— incluye:

— *Especies y ecosistemas: recursos para el desarrollo. Muchas especies del planeta se encuentran en peligro, están desapareciendo. Este problema debe pasar a convertirse en preocupación política prioritaria*».

DURÁN MARTÍNEZ identifica el medio ambiente urbano sostenible como un principio general de derecho inherente a la personalidad humana comprendido en el artículo 72 de la Constitución nacional (19).

IV. RÉGIMEN GENERAL DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN URUGUAY

Nuestro país ha aprobado mediante la Ley N° 15.964, de 28 de junio de 1988, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en noviembre de 1972, celebrada en París.

En el año 2000, y luego de un prolongado proceso de debate nacional, se sanciona la Ley N° 17.234 que con la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, brinda una herramienta fundamental para la planificación y el manejo de las áreas protegidas. Esta Ley se enmarca en el Convenio de Diversidad Biológica ratificado por Uruguay en 1993 a través de la Ley N° 16.408, de 27 de agosto de 1993, y en la Ley General de Protección Ambiental, N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

La Ley 17.234 asigna el papel de regulador nacional del Sistema al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al tiempo que mantiene la posibilidad de la gestión de las áreas protegidas a distintas instituciones públicas, privadas o sociales; nacionales, departamentales o locales.

Posteriormente a la aprobación de dicha ley, comienza el proceso de elaboración del Decreto Reglamentario a los efectos de hacer operativa la norma y luego de un largo proceso de consulta donde participaron distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil, el Poder Ejecutivo lo aprueba en febrero de 2005 (Decreto 52/005).

(19) A. DURÁN MARTÍNEZ (2007:78) (2013a: 675).

La creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas tiene por objeto armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento (20).

Ahora bien, el marco normativo del que deriva la protección de los espacios naturales, no sólo proviene de las leyes específicas en materia de áreas naturales protegidas, sino de diversas otras normas que regulan las materias que —según señalamos— se encuentran íntimamente relacionadas con aquélla.

El reconocimiento con mayor valor y fuerza de la íntima vinculación entre el ordenamiento territorial y el medio ambiente, y por tanto con directa influencia en el Patrimonio Natural, se advierte en las reformas constitucionales parciales de 1997 y 2004 respecto del artículo 47 de la Constitución nacional.

En la primera de dichas reformas la protección del medio ambiente es declarada de interés social, debiendo las personas abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente. La Ley de Protección del Medio Ambiente, N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, lo reconoce como *derecho* de los habitantes.

En la segunda reforma constitucional —la del año 2004— la vinculación que analizamos se patentiza, con relación al acceso al agua potable y al saneamiento, que son calificados como derechos humanos fundamentales. La nueva disposición constitucional exige que la política nacional de aguas y saneamiento, esté basada, entre otros principios, en el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, así como la gestión sustentable y solidaria con las generaciones futuras de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico.

El nombre de la autoridad competente en la materia, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado por la Ley uruguaya N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, nos da la pauta de la estrecha relación destacada.

La directa conexión anotada del medio ambiente y las áreas del territorio que merecen protección especial, se manifiesta en la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, de Evaluación del Impacto Ambiental. Dicha ley declaró de interés general y nacional la protección del medioambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

Se entiende por impacto ambiental negativo, toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente, causada por

(20) Artículo 1° de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen la salud, seguridad o calidad de vida de la población; las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio; la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales (21).

El artículo 3° de la ley establece el deber toda persona, física o jurídica, de abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca, en *depredación*, entre otros riesgos.

En el mismo sentido, la ya mencionada Ley N° 17.283, de Protección del Medio Ambiente, y su Decreto reglamentario N° 152/013, de 21 de agosto de 2013, ponen en evidencia la indudable influencia del tema medioambiental y desarrollo sostenible en la protección del Patrimonio Natural. El principio primero formulado en el artículo 6° de la ley tiende a lograr «*La distinción de la República en el contexto de las naciones como 'País Natural', desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible*». En consonancia, el artículo 7° enumera entre los instrumentos de gestión ambiental, el sistema de áreas naturales protegidas, y en numerosas disposiciones se advierte la tendencia a evitar la depredación.

La ley en examen, en protección de la calidad del aire, prohíbe las emisiones a la atmósfera que puedan poner en peligro no sólo la salud humana, sino también *animal o vegetal*, así como deteriorar el ambiente o provocar riesgos, daños o molestias graves a *seres vivos o bienes* (22).

Asimismo, el artículo 22 de la citada ley, declara de interés general la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, como parte fundamental de la política nacional ambiental, previendo la adopción de medidas de identificación, seguimiento y conservación de la biodiversidad, así como la sostenibilidad de la utilización que de sus componentes se realice, la bioseguridad y la coordinación del ejercicio de cometidos y funciones entre las entidades públicas y privadas en materia de conservación y uso de las especies y sus hábitat.

En sintonía con la vinculación que analizamos, cabe destacar el *nomen juris* de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008: «Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable. Urbanización», cuyo objeto está definido en su artículo 1°: establecer el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Y como hemos visto antes, la protección del medio ambiente integra el concepto de «desarrollo sostenible».

(21) Artículo 2° de la Ley N° 16.466.

(22) Artículo 17 de la Ley N° 17.283.

En diversos pasajes de la ley se advierte la marcada interconexión de dichas materias. En efecto, el artículo 3° de la ley define el ordenamiento territorial como:

(Concepto y finalidad).– A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.

El artículo 4°, que describe los contenidos del ordenamiento territorial, denota la importancia de estrategias que coordinen los aspectos de administración del territorio, el medio ambiente y la protección de espacios naturales protegidos:

(Materia del ordenamiento territorial).– El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

...

c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos...».

También se advierte la influencia recíproca de los conceptos en estudio en la formulación de principios contenida en el artículo 5° de la ley:

(Principios rectores del ordenamiento territorial).– Son principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.

...

c) La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio.

...

g) *La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.*

h) *El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.*

...

i) *La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos...»*

Bajo el título «*Planificación del Desarrollo Sostenible*», hallamos el artículo 47 (23), que exige como garantía de la sustentabilidad ambiental, que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como obligación prioritaria, la conservación del ambiente comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sustentabilidad. Asimismo, prevé que dichos instrumentos deben contar con la Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio.

Por ello se excluyen de los procesos de urbanización —artículo 48— los suelos pertenecientes a áreas protegidas, o con valores ambientales, paisajísticos, agrícolas, ganaderos, forestales, de interés para la producción rural, o con riesgos naturales o tecnológicos de accidentes mayores para los bienes o personas o para la salud humana (24).

V. INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS

ROTONDO ha destacado con acierto que la normativa sobre ordenamiento territorial, obviamente se relaciona con el *derecho de propiedad* (25).

Ello se evidencia claramente en los contenidos de todo marco regulador general, no sólo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sino

(23) En la redacción dada por el artículo 502 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015.

(24) D. H. MARTINS (2009: 85).

(25) F. ROTONDO (2010: 110).

también en materia medioambiental y de áreas naturales protegidas. Dicho régimen jurídico, entre otros, comprende el conjunto de disposiciones que establecen derechos, deberes y prohibiciones para los propietarios de bienes inmuebles y para toda persona con relación al ordenamiento territorial, medio ambiente y áreas naturales protegidas, así como normas sobre expropiaciones, derecho de preferencia en la compra de bienes inmuebles, derecho de superficie, prescripción adquisitiva especial de ciertos inmuebles, servidumbres administrativas, etc.

La Constitución uruguaya muestra una especial preocupación por la propiedad (26). Cabe referir especialmente los artículos 7 y 32 de la Carta Política.

El primero de ellos consagra el derecho de todo habitante a ser protegido en el goce del derecho de propiedad, entre otros, lo que supone el reconocimiento de la preexistencia del derecho de propiedad. El derecho de goce de la propiedad sólo podrá ser limitado por ley (en sentido orgánico formal) por razones de interés general, esto es, restricciones definidas formal y sustancialmente.

Por su parte, el artículo 32 declara a la propiedad como un derecho inviolable, y lo sujeta, nuevamente, a lo que dispongan las leyes por razones de interés general. Asimismo, prevé la posibilidad de su privación por razones de necesidad o utilidad públicas, establecidas por ley, recibiendo su titular una justa y previa compensación del Tesoro Nacional por los daños y perjuicios que sufre.

La evolución en la consideración del derecho de propiedad evidencia que ya no es *absoluto*, porque puede ser sometido a restricciones por razones de interés general. El carácter de absoluto ha quedado desvirtuado y ello se manifiesta en el Código Civil uruguayo. En efecto, el art. 488 establece: «El ejercicio de esos derechos [se refiere a los derechos de gozar y disponer de una cosa] queda subordinado a las prohibiciones de las leyes o reglamentos...».

Por otra parte, el derecho de propiedad es *exclusivo* por cuanto dos personas no pueden tener en él *todo* el dominio de una cosa. Pero esa exclusividad puede ser imperfecta, si la cosa que forma su objeto está gravada con un derecho real a favor de terceros, por ejemplo *servidumbres* (artículos 550 y siguientes del Código Civil uruguayo).

También el dominio es *perpetuo*, subsistiendo independientemente del ejercicio que se haga de él y nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de necesidad o utilidad públicas, mediando justa y previa compensación; es el caso de la *expropiación* (artículo 32 de la Constitución nacional).

(26) A. DURÁN MARTÍNEZ (2014: 112).

La noción de propiedad exclusiva, pero no absoluta, implica que si bien se atribuye a un sujeto el goce de una cosa con exclusión de las demás, también estará vinculado a un sujeto pasivo universal, integrado por una comunidad jurídica dentro de la cual se desenvuelve la persona, y por este motivo tendrá una serie de restricciones en el momento de ejercer su derecho de propiedad.

Se deja atrás el concepto clásico de propiedad y se da un viraje filosófico por parte del Estado al pasar de una visión individualista a una propiedad funcional en armonía con los intereses de la colectividad.

Por su parte, el *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* también exhibe la evolución anotada. El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica establece:

«Artículo 21.— *Derecho a la Propiedad Privada.*

1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*

2. *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por ley.*

3. *Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley».*

Las disposiciones citadas, tanto del ámbito nacional como internacional, reconocen el derecho de propiedad como un derecho de libertad. Se podría interpretar como una situación jurídica para el ser humano, derivada de su dignidad y desarrollo personal, cuyo ejercicio debe estar armonizado con el derecho de terceros; de ahí que se definan limitaciones sólo en virtud del interés general.

Estas normas constituyen el paso de la intangibilidad del concepto de propiedad absoluta e ilimitada, a un derecho funcional, elástico y adaptable a la realidad social que experimente la colectividad.

En efecto, además de las restricciones que afectan el carácter absoluto de la propiedad, pueden imponerse servidumbres que afectan el carácter exclusivo, y finalmente las expropiaciones que inciden en su carácter perpetuo (27). Cualquiera de estas limitaciones —en sentido amplio— puede encontrarse en las normas que constituyen el marco regulador del ordenamiento territorial, el medio ambiente y espacios naturales protegidos.

En el trinomio poderes, límites y deberes se comprende el nuevo concepto técnico de la propiedad: los poderes representan el aspecto individual de

(27) Cfr. M. MARIENHOFF (2007:76).

la institución, mientras que las limitaciones y, sobre todo, los deberes son la expresión de su aspecto social.

Conforme BREWER CARIAS «...ya no sólo hay propiedad-poder, sino una propiedad-poder-deber-limitación...». (28)

Precisamente, la Ley que instituye el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas ya citada, en su artículo 6, declara de utilidad pública la *expropiación* de aquellas áreas que reúnan las condiciones establecidas en la misma, en las que el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema. Sin llegar a la expropiación, la ley también faculta al órgano administrativo competente (Ministerio de Vivienda, Ordenamientos Territorial y Medio Ambiente) a declarar tales áreas sujetas a las *condiciones de uso y manejo* que determine.

Asimismo, atribuye al Poder Ejecutivo el poder de efectuar las *mutaciones dominiales* necesarias, transfiriendo al Ministerio competente, bienes inmuebles del dominio público o privado del Estado necesarios para la ejecución de los planes y programas de protección del medio ambiente. (29)

Entre las medidas de protección el Poder Ejecutivo podrá establecer las *limitaciones y prohibiciones* respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el Sistema y zonas adyacentes, a saber: (30)

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.*

(28) A. BREWER CARIAS (1980, citado por D.H. MARTINS 2009:23).

(29) Artículo 7° literal C) de la Ley N° 17234, y artículo 8 de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990.

(30) Artículo 8° de la Ley N° 17234.

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.*

J) *Otras medidas de análogas características, necesarias para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos de cada área.*

Finalmente, otra limitante legalmente consagrada establece la *prioridad de enajenación* de los padrones a que refiere la disposición anterior, previamente calificados, los que deberán ser previamente ofrecidos al Ministerio competente para su venta, y en caso de incumplimiento se establecen abultadas multas de carácter económico.

Las *infracciones* a lo dispuesto en la Ley de Áreas Naturales Protegidas son severamente castigadas no sólo con *multas*, sino también con el *decomiso* de todos los objetos producto de la actividad ilícita, ejemplares vivos, cueros, crías o huevos, elementos arqueológicos y geológicos, cuya introducción o extracción se encuentre prohibida, así como todo otro elemento que directa o indirectamente fuere empleado en la comisión de la infracción, tales como armas, vehículos o embarcaciones y, en su caso, el producido de la comercialización de los elementos producto del ilícito; la suspensión o cancelación de los permisos, autorizaciones o concesiones que hubieren sido otorgados al infractor. Asimismo se establecen *agravantes* de la responsabilidad administrativa o civil, sin perjuicio de las penales, cuando se contravinieren normas de protección de la fauna, la flora o el medio ambiente, se destruyera cartelería indicativa y señalizaciones, si fueran cometidas por funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente o por personal de los administradores de áreas naturales protegidas, o se trate de infracciones reiteradas.

VI. REFLEXIONES FINALES

El conocimiento y puesta en valor del patrimonio natural, cultural y paisajístico es una necesidad de nuestra sociedad para poder alcanzar un desarrollo sostenible. Además, la gestión del patrimonio natural se relaciona con otros temas de gran relevancia, como la conservación biológica y cultural, el ordenamiento territorial y el medio ambiente.

La sostenibilidad territorial se perfila como un planteamiento avanzado para gestionar racionalmente la riqueza patrimonial, el capital natural y el

acervo de las culturas locales, a fin de permitir que cada comunidad y cada lugar, puedan aprovechar los recursos y las capacidades endógenas, preservar su identidad y seguir beneficiándose de los bienes y servicios de los ecosistemas de forma racional y perdurable.

En cualquier caso, la puesta en valor del patrimonio en clave de sostenibilidad requiere una nueva gestión del territorio (gobernanza) y ésta sólo es posible desde una nueva cultura territorial y medioambiental.

Conforme MARTINS (31), el *marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* comprende:

- a) Un sistema de planificación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que incluye leyes de impacto ambiental, fomento forestal, sistema nacional de áreas protegidas, monumentos históricos y culturales, además de las de centros poblados y urbanizaciones de propiedad horizontal.
- b) Un cúmulo de instrumentos mediante los que se realiza la planificación: directrices nacionales y departamentales, programas nacionales, estrategias regionales, ordenanzas departamentales, planes locales y sectoriales, etc. Así como instrumentos de ejecución de planes y actuación territorial.
- c) Un conjunto de disposiciones que establecen derechos, deberes y prohibiciones para los propietarios de bienes inmuebles y para toda persona con relación al ordenamiento territorial, así como normas sobre expropiaciones, derecho de preferencia en la compra de bienes inmuebles, derecho de superficie, prescripción adquisitiva especial de ciertos inmuebles, etc.

El autor concluye que la ley ha optado por una visión amplia del ordenamiento territorial como un componente del desarrollo económico-social (32).

En el mismo sentido, dice DELPIAZZO que la expresión refiere a la dimensión del espacio por encima del tradicional enfoque municipal del suelo, a efectos de lograr el progreso económico y el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, la consideración del medio ambiente, la superación de los desequilibrios zonales, y la mejor coordinación entre el campo y la ciudad, entre otros aspectos. Se relaciona con decisiones que se deben adoptar sobre el espacio, acordadas y ejecutadas de acuerdo con objetivos predeterminados, tales como el desarrollo socioeconómico equilibrado de las diversas regiones del país, la mejora de la calidad de vida de los habitantes, la gestión responsable de los

(31) D. H. MARTINS (2009 : 88-89).

(32) *IBÍDEM*, p. 91.

recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del suelo (33).

El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado. La nueva cultura del territorio debe tener como primera preocupación encontrar la forma de que, en cada lugar, la colectividad pueda disfrutar de los recursos del territorio y preservar sus valores para las generaciones presentes y venideras.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert (2007): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 86 y ss.
- BLENGIO VALDÉS, Mariana (2013): «Derecho Humano a un medio ambiente sano», *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, pp. 5-17.
- BREWER CARIAS, Allan (1980): *Urbanismo y propiedad privada*. Caracas.
- CABRAL, Daniela (2010): «El ordenamiento territorial y las políticas habitacionales». *Transformaciones actuales del Derecho Administrativo*, Carlos DELPIAZZO (Coordinador), FCU, Montevideo.
- DELPIAZZO, Carlos (2006): «El Ordenamiento Territorial como cometido del Estado», *Revista de Derecho Público*, FCU, N° 29, Montevideo.
- (2015): *Derecho Administrativo Especial*, Volumen 1, Tercera edición ampliada y actualizada, Amalio M. Fernández, Montevideo.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (2007): *Casos de Derecho Administrativo*, Volumen V, Montevideo.
- (2013a): «Comentarios a la Ley Construcción de Centro Comercial y Terminal de Omnibus: Naturaleza Jurídica de la actividad y acto administrativo necesario para su ejercicio. Medio Ambiente Urbano Sostenible», *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 7, Augusto Durán Martínez Director, La Ley Uruguay.
- (2013b): «Desarrollo Sostenible y Derecho Administrativo», *Interesse Público (IP) Revista Bimetal de Direito Público*, Editora Forum, N° 80, Belo Horizonte.
- (2014): «Expropiación en el Uruguay. Algunos problemas actuales», *Estudios de Derecho Administrativo (Director: Augusto Durán Martínez)*, n° 9, La Ley Uruguay.
- LÓPEZ, Hernán (2000): «La regulación del desarrollo sustentable en el derecho internacional y el derecho comparado», *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, La Ley, Buenos Aires.

(33) C. DELPIAZZO (2015: 471).

- LÓPEZ SELA, Pedro L., FERRO NEGRETE, Alejandro (2006), *Derecho ambiental*, IURE Editores.
- MARIENHOFF, Miguel (2007): *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Tomo IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- MARTINS, Daniel Hugo (2009): *Ordenamiento Territorial. Análisis de la Ley N° 18.308*, FCU, Montevideo.
- ROTONDO, Felipe (2010): «Visión del Derecho Público sobre el ordenamiento territorial», *Transformaciones actuales del Derecho Administrativo*, Carlos DELPIAZZO (Coordinador), FCU, Montevideo.
- VERGARA, María Victoria (2012): «Principios aplicables. Segunda parte», *Comentarios a la Ley de Participación Público Privada*, Carlos DELPIAZZO (Coordinador), Capítulo 5, Universidad de Montevideo, Montevideo.